



Le foncier agricole dans une société urbaine

Coline Perrin, Brigitte Nougaredes

► To cite this version:

Coline Perrin, Brigitte Nougaredes. Le foncier agricole dans une société urbaine: Innovations et enjeux de justice. Cardère, 360 p., 2020, Coline Perrin; Brigitte Nougaredes, 978-2-37649-011-1. 10.15454/gbmktc25 . hal-02945439

HAL Id: hal-02945439

<https://hal.inrae.fr/hal-02945439>

Submitted on 8 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le foncier agricole dans une société urbaine

INNOVATIONS ET ENJEUX DE JUSTICE

Coline PERRIN

Brigitte NOUGARÈDES



Le foncier agricole dans une société urbaine

Photo de couverture: © Cardère 2020
*Lotissements en construction en zone périurbaine
sur des prés de fauche irrigués par gravitation*

Ce volume est issu du projet ANR Jeunes Chercheurs JASMINN (« Protection du foncier agricole périurbain en Méditerranée: enjeux de justice et innovations foncières ») coordonné à l'UMR Innovation (Montpellier) par Coline Perrin de 2015 à 2019.

Nous remercions tous les chercheurs qui se sont impliqués dans ce projet, depuis les journées d'études jusqu'à la publication. Nous remercions également Bruno Msika, Christelle Raynaud, Christophe-Toussaint Soulard et Sylvie Zasser pour leurs relectures et leur aide dans la finalisation du manuscrit.

L'édition de cet ouvrage a été financée par l'Agence nationale de la Recherche (projet JASMINN ANR-14-CE18-0001) et le département ACT (précédemment département SAD) de INRAE.



Référence

Perrin C., Nougaredès B. (coord.), 2020. *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd., 358 p.

© INRAE, 2021
e-ISBN : 2-7380-1442-9
DOI: 10.15454/gbmk-tc25

<https://cardere.fr>

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) - 20 rue des Grands Augustins 75006 Paris - Tél. 0144 07 47 70 / Fax 0146 34 67 19.

Le foncier agricole dans une société urbaine

INNOVATIONS ET ENJEUX DE JUSTICE

ouvrage coordonné par

Coline PERRIN & Brigitte NOUGARÈDES



SOMMAIRE

INTRODUCTION *Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice* – Coline Perrin, Brigitte Nougardès 7

PARTIE I
PRÉSERVER LES PAYSAGES PÉRIURBAINS PAR L'URBANISME

Repérer et comparer des innovations foncières. Enseignements d'une collection d'initiatives de gestion du foncier agricole périurbain en Languedoc-Roussillon
Coline Perrin..... 31

Regrouper les constructions agricoles. Des innovations pour préserver le foncier dans un contexte viticole – Brigitte Nougardès 67

Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres
Rozenn Trédan, Coline Perrin..... 101

PARTIE II
RECONQUÉRIR LES FRICHES AGRICOLES

Réduire les friches agricoles périurbaines. Mobilisation de la mairie, des propriétaires privés et des éleveurs du piémont à Clairà (Pyrénées-Orientales) – Camille Clément, Martine Napoléone, Yohann Michaud, Roberto Cittadini, Élodie Campoy 131

Vers une gestion agricole des espaces naturels. De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault
Lucette Laurens, Pascale Scheromm, Annabel Rixen, Christophe-Toussaint Soulard..... 153

PARTIE III

MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE

Justice foncière et agriculture nourricière de proximité – Adrien Baysse-Lainé 183

Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier

Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin 209

Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne

Françoise Jarrige, Cyril Mumenthaler, Joëlle Salomon Cavin 233

PARTIE IV

INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

Comment entretenir le bâti agricole patrimonial? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan – Paola Branduini, Elena Colli 255

Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie – Jean-Philippe Colin, Ali Daoudi .. 287

Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles

Romain Melot 313

POSTFACE *De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes* – Éric Charmes 333

Les auteurs et coauteurs 349

INTRODUCTION

Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice

Coline PERRIN, Brigitte NOUGARÈDES

Le foncier agricole est un objet de recherche ancien qui redevient d'actualité. Les questions du partage des terres, des modes d'appropriation et de mise en valeur agricole ont structuré des courants de pensée, des régimes politiques et de nombreux conflits (Blanc 2018). Les droits fonciers et l'accès à la terre agricole ont donné lieu à des formes de régulation plus ou moins formalisées selon les pays (Mathieu 1996, Croix 1999, Jacob & Le Meur 2010). La question agraire peut sembler être en marge des débats dans des sociétés urbaines, où moins de 10 % des actifs travaillent dans le secteur agricole et où les modes de vie sont marqués par l'urbanisation, même dans les espaces dits ruraux. Toutefois, de nouveaux enjeux en lien avec l'urbanisation des terres ou l'évolution des systèmes alimentaires remettent la gestion du foncier au centre des agendas politiques, tant sur le plan local que mondial (Le Mouél et al. 2018). En France, la gestion du foncier agricole fait l'objet d'un regain d'intérêt depuis une vingtaine d'années de la part du monde académique (Buhot 2012), mais aussi de la part de l'État et des acteurs locaux. Une mission parlementaire a récemment mis en évidence un besoin de changement, d'innovation et d'expérimentation (Petel & Potier 2018). Agriculteurs, collectivités locales, citoyens cherchent localement des solutions pour mieux gérer l'extension de l'urbanisation et le bâti agricole, remobiliser des terres en friches ou relocaliser l'approvisionnement alimentaire des villes. On constate ainsi une nouvelle actualité foncière.

Cet ouvrage décrit et analyse les changements récents dans la gestion publique du foncier et du bâti agricoles. Ces changements sont notamment liés à l'étalement urbain et à l'évolution du cadre juridique et des modalités d'action publique. Nous y reviendrons. Ils

s'expliquent aussi par l'émergence de nouvelles préoccupations citoyennes concernant l'alimentation et l'environnement dans des sociétés de plus en plus urbanisées. Le foncier n'est plus seulement une affaire d'experts. Au fil des chapitres, le lecteur aura un aperçu de la diversité actuelle des initiatives foncières à travers lesquelles se tissent localement de nouveaux agencements spatiaux, de nouvelles relations entre acteurs urbains et agricoles, de nouvelles représentations des espaces agricoles. Ces initiatives sont abordées à travers deux prismes : celui de l'innovation, pour analyser les processus de changement, et celui des enjeux de justice, pour appréhender les répercussions sociales de ces changements. Ce livre combine pour ce faire des regards disciplinaires complémentaires en géographie, sociologie, urbanisme, architecture et économie. La plupart des études de cas portent sur la France méditerranéenne. Trois éclairages complémentaires sur la Suisse, l'Italie et l'Algérie montrent toutefois une similarité des enjeux liés aux usages et au partage de la terre agricole dans des sociétés qui s'urbanisent de plus en plus¹.

UNE NOUVELLE ACTUALITÉ FONCIÈRE

L'urbanisation des terres agricoles

Des années 1960 aux années 1990, la préservation des terres agricoles face à l'urbanisation était identifiée comme un enjeu dans les pays développés, un défi difficile à relever (Bryant & Johnston 1992, Nelson 1992). Désormais, la perte de terres agricoles apparaît comme un enjeu véritablement mondial, pour des raisons liées à l'environnement et à la sécurité alimentaire (Bren d'Amour et al. 2016). Une « nouvelle équation alimentaire » (Morgan & Sonnino 2010) s'est formée suite aux crises sanitaires des années 1990, à l'envolée des prix des céréales en 2007-2008 et à la prise de conscience simultanée du changement climatique, des acquisitions massives de terres (von Braun & Meinzen-Dick 2009) et de nouveaux problèmes nutritionnels (crises sanitaires, malnutrition et obésité). Les perspectives scientifiques sur la sécurité alimentaire (Paillard et al. 2010) et sur l'alimentation durable (Esnouf et al. 2011) ont souligné le rôle majeur de l'urbanisation dans les transformations des systèmes alimentaires mondialisés.

En Méditerranée en particulier, où se situent la plupart des cas d'étude rassemblés dans cet ouvrage, la préservation des espaces agricoles est reconnue comme un enjeu fort de sécurité alimentaire (Le Mouël et al. 2018). En effet, les terres agricoles, situées principalement

1. Ce livre capitalise des résultats issus des recherches conduites dans le cadre du projet Jasminn et d'autres travaux de l'équipe AgriCités de l'UMR Innovation. Jasminn est un projet de recherche pluridisciplinaire (géographie, sociologie, économie) financé par l'Agence nationale de la Recherche (ANR) de 2015 à 2019. Il a rassemblé des chercheurs de trois pays méditerranéens : France, Italie et Algérie. Il portait sur la gestion du foncier agricole et sur les répercussions sociales des politiques et des innovations foncières. Le foncier agricole est aussi un objet d'étude pour l'équipe AgriCités, qui travaille sur les dynamiques et la gouvernance des relations entre la ville et l'agriculture, au sein de l'UMR Innovation, un laboratoire de recherche INRAE-Cirad-Institut Agro (<https://umr-innovation.cirad.fr/>)

sur le littoral, sont soumises à une puissante dynamique d'artificialisation, liée à une croissance urbaine rapide (Ceccarelli et al. 2014) et aux concurrences entre usages industriels, résidentiels et touristiques (Perrin 2013a, Requier-Desjardins et al. 2019). Le changement climatique, l'érosion des sols et l'épuisement des ressources hydriques perturbent aussi les systèmes agricoles méditerranéens (Grasso & Feola 2012). L'agriculture périurbaine présente donc des dynamiques contrastées, entre déclin face à l'urbanisation (Debolini et al. 2018) et stratégies d'adaptation aux demandes urbaines (Soulard et al. 2017).

Dans un tel contexte, marqué par des urgences globales et une urbanisation rapide, de nouveaux acteurs publics (collectivités locales, acteurs de l'environnement), des acteurs citoyens et de simples consommateurs revendiquent un droit de regard sur la gestion de cette ressource. Les chapitres qui suivent montrent des évolutions parallèles en France, en Italie et en Suisse. Nous nous limiterons dans cette introduction à donner quelques éléments de cadrage sur le contexte français.

Collectivités locales et citoyens : nouveaux acteurs dans la gestion foncière en France

En France, l'action publique foncière a évolué. Depuis la décentralisation, une gouvernance locale des terres agricoles périurbaines s'est mise en place (Bertrand 2013). Le système d'acteurs s'est élargi : à côté des services de l'État et de la profession agricole, d'autres institutions publiques et des acteurs privés contribuent aujourd'hui à la régulation des espaces agricoles périurbains (Sencébé et al. 2013).

Les collectivités locales se sont emparées depuis quelques années de la gestion du foncier agricole, ce qui ne faisait pas partie de leurs prérogatives habituelles. Les municipalités et les intercommunalités protègent davantage les terres agricoles dans leurs documents d'urbanisme (Perrin et al. 2013). Certaines collectivités acquièrent du foncier agricole et aident des agriculteurs à s'installer (Léger-Bosch 2015, Barthès & Bertrand 2016). La politique de développement urbain durable questionne aussi la gestion du bâti agricole (Nougarèdes 2011). Ce nouvel intérêt des villes françaises pour les terres agricoles est constaté dans des grandes villes (Hasnaoui Amri 2018, Scheromm & Jarrige 2020) comme dans des villes intermédiaires (Baysse-Lainé et al. 2018) et des communes plus petites (Perrin 2013b). Il s'est inscrit d'abord dans les politiques urbaines de préservation des terres, des paysages et du cadre de vie (Nougarèdes 2015), et plus récemment dans la construction de politiques alimentaires urbaines (Brand et al. 2017), en s'appuyant sur une diversité d'initiatives agricoles et alimentaires urbaines (Perrin et al. 2018). Ainsi, les modalités de l'action publique sur le foncier et le bâti agricoles ont changé : au-delà des approches réglementaires et/ou sectorielles, les collectivités locales impulsent une dynamique de projet plus concertée et partenariale (Soucard 2013). Ces projets croisent des enjeux

urbains et des enjeux agricoles jusque-là peu connectés (Perrin et al. 2016). Les pratiques de l'urbanisme combinent réglementation, accords volontaires et concertation (Rosenwald & Melot, 2016).

De nouveaux acteurs citoyens interviennent également dans les débats autour de l'affectation, la propriété et l'usage du foncier agricole. Dans des sociétés qui s'urbanisent, les terres agricoles ne sont plus simplement considérées comme un facteur de production agricole ou un espace support d'urbanisation future. Au-delà de leur fonction alimentaire, les citoyens en attendent aussi des services environnementaux, récréatifs ou paysagers, voire une contribution à l'éducation et à la réduction de la pauvreté (Zasada 2011). Les difficultés d'accès au foncier des agriculteurs non issus de familles agricoles remettent parallèlement en question les instruments de régulation instaurés dans les années 1960 (Baysse-Lainé 2018). Les rapports entre propriété et usages du foncier agricole évoluent (Gueringer et al. 2017). En France, le foncier agricole a été conçu depuis 1945 principalement comme une propriété privée, une matière première (*commodity, input*) pour l'agriculture ou l'urbanisation. D'autres conceptions coexistent désormais et renvoient à l'idée de ressource territoriale multifonctionnelle et de bien commun, une pierre angulaire pour penser la transition agricole et alimentaire des territoires (Herrera 2010, Jouve & Vianey 2012, Donadieu et al. 2016). Il s'agit de repenser le statut même de l'appropriation foncière, au-delà de la propriété privée (Bonhommeau 2013).

L'implication des acteurs citoyens dans la gestion du foncier agricole prend différentes formes. Des associations de défense de l'environnement sont intégrées aux instances de régulation de l'accès au foncier agricole. D'autres associations ouvrent de nouveaux espaces de dialogue citoyen autour de cette question foncière (Souchard 2013, Pluvinaud & Wartena 2013). En France, le mouvement Terre de Liens porte depuis sa création en 2003 une vision du foncier comme bien commun. Il a acquis en une dizaine d'années plus de 220 fermes sur lesquelles des fermiers s'installent pour développer une agriculture paysanne, biologique ou biodynamique². L'agriculteur devient un « paysan de passage » (Pibou 2016), sur une terre qui appartient à un collectif citoyen solidaire. C'est une révolution dans la conception même à la fois du métier d'agriculteur et de la relation entre la terre, le capital et le travail (Cochet 2008, Lombard & Baysse-Lainé 2019).

La maîtrise de l'urbanisation et de nouvelles préoccupations citoyennes en matière d'alimentation et d'environnement agissent comme des moteurs du changement dans la gestion du foncier agricole. Elles contribuent depuis une quinzaine d'années à l'émergence d'initiatives foncières locales.

2. <https://terredeliens.org/>

UNE DIVERSITÉ D'INITIATIVES FONCIÈRES

Sans prétention à l'exhaustivité, cet ouvrage donne un aperçu de la diversité des initiatives foncières agricoles locales, et propose de les aborder sous l'angle de l'innovation et des enjeux de justice.

L'innovation comme prisme pour analyser le changement

Une littérature scientifique importante existe sur l'innovation. Dans cet ouvrage, l'innovation est conçue comme un prisme pour analyser les processus de changement, une clé de lecture pour comprendre les initiatives et expérimentations collectives autour du foncier agricole. Différentes approches théoriques de l'innovation sont proposées selon les chapitres. Pour poser toutefois un cadre commun, les coordinatrices proposent de définir les innovations foncières comme des initiatives qui expérimentent de nouveaux modes de gestion du foncier agricole, en réponse à un problème local ou un enjeu émergent (par exemple les attentes sociétales de préservation des terres agricoles, de transition agroécologique et d'approvisionnement alimentaire local).

Pour qu'il s'agisse d'une innovation, l'initiative doit introduire une nouveauté, un changement par rapport aux modes de gestion antérieurs ou, pour reprendre les mots de Van der Ploeg et al. (2004), « une nouvelle façon de faire ou de penser, une nouvelle manière qui porte en elle un potentiel d'amélioration », « une modification et parfois une rupture par rapport aux routines existantes ». C'est donc une conception large de l'innovation, telle que celle proposée par le *High Level Panel of Experts* (HLPE) de la FAO pour lequel « le terme innovation désigne le processus par lequel les individus, les communautés ou les organisations apportent des changements à la conception, à la production ou au recyclage des biens et des services, ainsi qu'à l'environnement institutionnel. Il désigne également les changements produits par ce processus. L'innovation englobe les modifications des pratiques, des normes, des marchés et des dispositifs institutionnels susceptibles de favoriser de nouveaux réseaux de production alimentaire, de transformation, de distribution et de consommation qui pourront remettre en question l'état des choses » (HLPE 2019). Dans cette définition de l'innovation appliquée aux systèmes agricoles et alimentaires, les auteurs rappellent le « rôle central qu'y jouent les processus écologiques et les interactions sociales. L'adaptation aux conditions environnementales et sociales locales est donc un aspect essentiel du processus d'innovation. » (*ibid.*)

Les différents chapitres de cet ouvrage montrent qu'il existe plusieurs registres d'innovation foncière. En matière de gestion du foncier et du bâti agricoles, l'innovation renvoie notamment à de nouveaux dispositifs (outils juridiques, méthodes de travail), de nouveaux arrangements entre des acteurs qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble (au-delà des

routines entre services de l'État et profession agricole), à une nouvelle conception du foncier (au-delà de la propriété privée), du métier d'agriculteur (réinterrogeant la relation de l'Homme à la Terre), de l'unité d'exploitation (dissociant logement et bâtiments techniques).

L'innovation foncière n'est généralement pas une innovation technique : elle réside le plus souvent dans l'adaptation d'une organisation ou d'un dispositif juridique à une situation particulière. Par exemple, les politiques publiques innovent quand elles sont à l'interface entre deux champs de politiques sectorielles. Plusieurs chapitres de cet ouvrage illustrent des articulations nouvelles entre aménagement du territoire et développement agricole, qu'on pourrait qualifier d'urbanisme agricole ou agriurbanisme (Vidal 2014) : les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (Trédan & Perrin *infra*), les hameaux agricoles (Nougarèdes *infra*) ou les agriparks multifonctionnels (Hasnaoui Amri & Perrin *infra*).

L'innovation réside aussi dans la modification des interactions et des agencements entre acteurs. C'est le cas à chaque fois que de nouveaux acteurs participent à la gestion du foncier agricole, comme à Milan (Branduini & Colli *infra*) ou Lausanne (Jarrige et al. *infra*), dans des petites municipalités proactives comme Clairà près de Perpignan (Clément et al. *infra*), ou avec des acteurs associatifs comme Terre de Liens (Baysse-Lainé *infra*), ou des organismes de gestion de l'environnement comme le Conservatoire des espaces naturels (Laurens et al. *infra*). Les rapports entre acteurs et notamment les relations entre propriétaires et usagers changent aussi avec l'émergence de nouveaux types d'arrangements institutionnels (Melot *infra*, Colin & Daoudi *infra*).

Les études de cas rassemblées ici pourront enfin aider à mieux comprendre les trajectoires des innovations foncières, conçues comme un processus dynamique d'apprentissage qui se déploie dans le temps, et dont les effets ne peuvent être mesurés qu'après plusieurs années. L'innovation ici ne peut donc pas se réduire à des solutions clé en main, à des inventions qui se diffuseraient, provoquant une rupture dans le mode de gestion. Cette conception de l'innovation inclut des formes émergentes d'innovations incrémentales, des expérimentations dont on ne sait pas si elles se diffuseront à d'autres territoires. Mais celles-ci recèlent un potentiel d'amélioration et sont sources d'enseignements pour des acteurs en charge de la gestion du foncier sur d'autres territoires.

Les différents chapitres montrent des processus parfois sinueux d'innovation, qui ne peuvent être réduits à une analyse en termes de facteurs d'émergence, de développement et de diffusion. Ils illustrent la manière dont les acteurs locaux interagissent autour du foncier, expérimentent ou transforment certains dispositifs pour les adapter à leur problématique locale. Plusieurs auteurs mobilisent pour cela l'outil méthodologique de la chronique de dispositif (Paoli & Soulard 2003), qui permet de retracer la trajectoire historique d'un

dispositif en le replaçant dans l'évolution parallèle du contexte (géographique, politique et/ou réglementaire), des procédures, des négociations entre acteurs et des controverses. De tels suivis longitudinaux d'innovation facilitent l'analyse des effets sur la préservation du foncier agricole et sur le développement agricole, mais aussi des répercussions sociales de ces innovations.

Les enjeux de justice au cœur des répercussions sociales engendrées par ces innovations

Plusieurs chapitres abordent les répercussions sociales de ces innovations par le prisme des enjeux de justice qu'elles font apparaître.

Les politiques publiques de protection des espaces agricoles contre l'urbanisation soulèvent depuis longtemps des enjeux d'équité sociale (Renard 1980, Jacobs 1989). Elles ont en effet des conséquences sur le prix des terres, sur les possibilités de construction ou encore d'installation de jeunes agriculteurs en périurbain. Elles suscitent donc parfois des sentiments d'injustice par rapport à l'accès à la terre, au droit à bâtir ou au logement entre différentes catégories sociales et entre agriculteurs. Des propriétaires se sentent lésés de ne plus pouvoir vendre une parcelle agricole en parcelle constructible. Des agriculteurs ne comprennent pas toujours pourquoi certains d'entre eux peuvent encore ériger de nouveaux bâtiments agricoles ou des logements et d'autres non. De même, les nouveaux modes de gestion foncière que nous abordons ici comme des innovations (parce qu'ils améliorent la préservation du foncier agricole et éventuellement la dynamique agricole locale) ont des répercussions sociales parfois inattendues. Ils redistribuent les droits à construire et l'accès au foncier ou encore créent des espaces de négociation qui reproduisent des rapports de force asymétriques entre les protagonistes. Leurs effets sur les différentes catégories de populations concernées méritent donc d'être explorés de manière attentive.

La justice sociale est une grande question philosophique, un champ de recherche actif qui nourrit des débats en économie, sociologie, philosophie morale et politique, et plus récemment en géographie. Pour élaborer une grille d'analyse permettant d'appréhender les divers enjeux de justice soulevés par ces politiques et innovations foncières, nous nous sommes inspirées d'un cadre proposé sur ce sujet par H. Jacobs (1989). Nous avons enrichi ce cadre théorique suite à l'analyse de situations concrètes en puisant dans d'autres théories de la justice (Perrin & Nougaredes 2020). Le tableau 1 récapitule les critères de justice que nous avons retenus, les auteurs dont ils s'inspirent et leurs possibles implications pour les politiques publiques. Ce cadre d'analyse est mobilisé partiellement dans certains chapitres (Nougaredes *infra*, Hasnoui Amri & Perrin *infra*, Branduini & Colli *infra*). Baysse-Lainé (*infra*) propose une approche différente, fondée sur une analyse des faisceaux de droits et des conflits.

	CRITÈRES PROPOSÉS	IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES
JUSTICE DISTRIBUTIVE	Équité inter-générationnelle (Jacobs 1989)	Anticiper les effets des initiatives sur l'accès aux ressources des générations futures Préserver le foncier agricole à long terme (pour différents types d'usage)
	Accès aux ressources (foncier, logement) pour différentes catégories de population contemporaines (Jacobs 1989)	Anticiper les effets des initiatives sur la disponibilité et les prix du foncier et de l'immobilier (pour l'achat, la location, l'accès à différents droits d'usage dont droit à construire), au sein d'une catégorie (entre agriculteurs) ou entre catégories (entre agriculteurs et non-agriculteurs par exemple).
	Prise en compte des capacités (Sen 2010)	Permettre aux différents porteurs de projet agricole de pouvoir accomplir leurs projets
	Dimension spatiale des inégalités (Soja 2010)	Anticiper les effets de (re)distribution des ressources/nuisances dans l'espace (inégalités entre départements, communes ou entre différents secteurs d'une même commune par exemple).
JUSTICE PROCÉDURALE	Participation et transparence (Jacobs 1989)	Mettre en œuvre un processus de participation ouvert, transparence de la prise de décision durant l'élaboration et la mise en œuvre.
	Reconnaissance des différences (Fraser 1997, Young 1990)	Inclure tous les acteurs potentiellement concernés, y compris les plus défavorisés ou minoritaires. Réduire les effets de domination sociale, de lobbying
	Perception des inégalités et sentiments d'injustice (Kerselaers et al. 2013, Dubet 2014, Renaut 2014)	Rendre possible l'expression publique de sentiments d'injustice afin, si besoin, de pouvoir ajuster le dispositif. Mettre en adéquation les critères d'allocation et les procédures avec les arguments politiques pour éviter les sentiments d'injustice.

Tableau 1. Grille d'analyse des enjeux de justice soulevés par les innovations foncières (développée dans Perrin & Nougariès, à paraître)

En 1989, H. Jacobs comparait la conception de différents instruments publics dédiés à la préservation du foncier agricole (les zonages d'urbanisme et *land trusts* notamment). Il s'inspirait de la théorie de la justice de Rawls (1987). Il distinguait principalement la justice procédurale, qui devait être assurée par un dispositif de participation ouvert (consultations), et un principe d'équité dans la (re)distribution des ressources entre individus, en considérant principalement l'effet de chaque dispositif sur la préservation du foncier, le prix des terres et des logements, leur accessibilité et leur rentabilité potentielles, pour les propriétaires et des nouveaux entrants (agriculteurs ou résidents).

Notre approche a été différente (Perrin & Nougaredes 2020). En partant de cas concrets de trajectoires d'innovations foncières, nous avons considéré non seulement l'élaboration, mais aussi la mise en œuvre des initiatives ou politiques publiques, les débats qu'elles ont suscités et leurs reformulations successives éventuelles. C'est ce qui nous a conduits à examiner non pas la justice *ex ante* d'un dispositif type, mais bien les enjeux de justice soulevés par différents dispositifs mis en œuvre dans différents contextes particuliers. Dès lors, nous avons ajouté aux critères de Jacobs d'autres critères qui font écho à différentes théories de la justice et que nous avons identifiés, sur le terrain, soit comme des inégalités nouvelles tangibles, soit comme des sentiments d'injustice formulés par des acteurs.

Concernant la dimension distributive de la justice, nous avons pris en compte la question des capacités (Sen 2010): considérer la manière dont le dispositif offre ou prive les acteurs de la possibilité de développer leurs capacités de vivre (ou survivre). Cette question est notamment pertinente pour évaluer l'effet du dispositif sur des porteurs de projet agricole souhaitant s'installer avec peu de ressources ou de manière progressive. Ensuite, nous proposons d'examiner comment certains dispositifs fonciers engendrent des variations spatiales dans l'accès aux ressources et dans l'exposition aux nuisances. Cette dimension spatiale des inégalités est un élément distinctif des théories sur la justice spatiale (Soja 2010). Elle est souvent exacerbée par les dispositifs s'appuyant sur une partition de l'espace en zones assorties de droits contrastés, ce qui est le propre de l'urbanisme (Perrin 2013c). Elle se décline aussi en enjeux de justice environnementale quand un dispositif comme le regroupement de constructions agricoles ou la remise en culture de friches agricoles expose des habitants à de nouvelles nuisances (Nougaredes *infra*). Les récents débats autour des zones tampons témoignent de la montée en puissance de cet enjeu sociétal.

Enfin, du point de vue de la justice distributive, considérer non seulement les intérêts des nouveaux entrants sur le marché foncier, mais aussi ceux des agriculteurs en place, nous a conduits à porter une attention spécifique à la question de la coexistence ou de la confrontation entre modèles de développement agricole et alimentaire (Galliano et al. 2017, Perrin & Baysse-Lainé 2020, Gasselin et al. 2020). Ainsi, en France, les villes sou-

tiennent de plus en plus des systèmes agricoles minoritaires au sein du système productif local, notamment des maraîchers bio en circuits courts (Baysse-Lainé *infra*, Hasnaoui & Perrin *infra*). Quand ces agriculteurs ne sont issus ni du territoire ni d'une famille agricole, ils sont de fait souvent marginalisés sur le marché foncier périurbain, tenu par des propriétaires locaux, parfois *via* des arrangements informels échappant au fermage (Clément et al. 2019).

Suivant l'approche de la justice procédurale, ces rapports de force doivent également être pris en compte. Ils peuvent en effet avoir un impact très fort sur l'ensemble des procédures (empêcher la participation effective de certains) et, ce faisant, influencer le *design* du dispositif, mais aussi ses conditions de mise en œuvre, avec *in fine* un impact sur la façon dont l'initiative (re)distribue des ressources entre groupes (justice distributive). Des études de cas approfondies sont donc nécessaires pour identifier les rapports de pouvoir et les structures de domination entre acteurs, lesquelles sont propres à chaque contexte. Ainsi, au-delà de la question de la participation ouverte, mentionnée par Jacobs, nous proposons d'ajouter comme critère de justice procédurale la reconnaissance des différences, reposant sur l'inclusion des minorités et l'absence de domination structurelle ou d'oppression (Young 1990, Fraser 1997).

Enfin, nous tenons compte des sentiments d'injustice exprimés par les acteurs concernés, en privé ou en public. Toutes les inégalités ne sont en effet pas visibles (Dubet 2014), ni perçues comme des injustices (Renaut 2014). Et la perception de ce qui est juste ou injuste varie d'un individu à l'autre : « en un même lieu et au même moment se confrontent des acteurs qui ont des conceptions différentes, souvent contradictoires, voire conflictuelles, du “juste” et de “l’injuste” » (Gervais-Lambony & Duffaux 2009). Ces différents sentiments d'injustice peuvent expliquer des conflits (Baysse-Lainé *infra*), des contournements (constructions illégales par exemple) ou une évolution du dispositif initialement envisagé (Nougarèdes *infra*). La prise en compte des enjeux de justice devient alors un moteur de changement (Charles et al. 2007) : c'est un « un levier politique essentiel, mobilisateur, compris et vécu par les citoyens dans leur quotidien » (Gervais-Lambony & Duffaux 2009).

Partir de cas concrets de mise en œuvre plutôt que du *design* des politiques publiques engendre finalement un retournement de perspective sur la justice. Cela oblige à envisager une justice plurielle, relative aux individus concernés, mais aussi au contexte institutionnel, économique, sociopolitique et culturel. Ce contexte influence en effet directement les procédures et les conceptions de la propriété, du rôle de l'État, et donc de la justice. La figure 1 résume notre démarche de géographie critique, proche de celles proposées sur les inégalités écologiques par Laigle & Tual (2007) ou sur l'agriculture urbaine par Tornaghi (2014). Nous suggérons d'analyser les procédures et les principes d'allocation

en tenant compte de l'influence du contexte local (flèche 1), d'évaluer l'impact des dispositifs (ici des politiques, innovations, arrangements fonciers) sur les inégalités sociales (question de la (re)distribution, flèche 2), et enfin de tenir compte de la manière dont les sentiments d'injustice, provoqués par certaines inégalités, peuvent parfois influencer le dispositif (flèche 3).

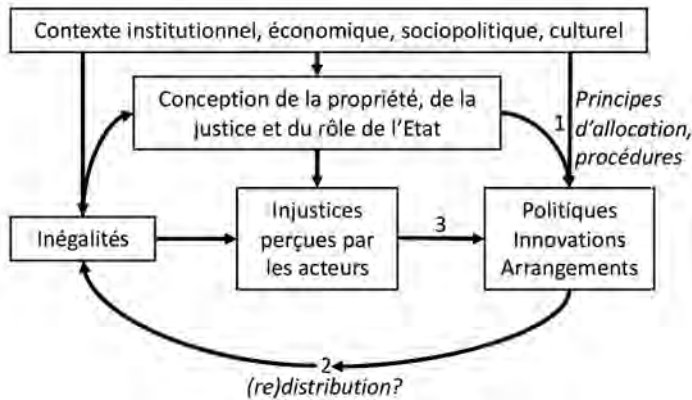


Figure 1. Démarche conçue dans l'ANR Jasmin pour l'analyse critique des politiques de protection du foncier agricole périurbain, des innovations foncières et de leurs répercussions sociales ou des enjeux de justice qu'elles soulèvent

Évaluer la justice globale d'un dispositif est un exercice périlleux (« *a slippery exercise* » selon Jacobs, 1989), voire impossible si l'on reconnaît la diversité des valeurs et principes existants et légitimes. Notre objectif scientifique et opérationnel est plus modeste. Nous proposons d'évaluer ce qui est objectivable : la distribution des ressources et des nuisances, la transparence et le degré de concertation de la procédure, l'adéquation des procédures et principes d'allocation aux arguments politiques affichés, qui doivent traduire une vision d'intérêt général à long terme. Ce n'est qu'alors que le chercheur peut rendre plus visible ce qui reste souvent invisible : les sentiments d'injustice liés à la mise en œuvre des initiatives foncières locales, les relations de pouvoir et les structures de domination propres à chaque contexte local, pour anticiper les biais dans les procédures et proposer des moyens de les éviter. Il peut par exemple aider à prévoir des temps d'échange spécifiques où pourraient être entendus ce que Fraser (1997) appelle des « contre-publics subalternes », où les différences de valeurs, de perceptions et de conceptions de la justice pourraient s'exprimer (Kerselaers et al. 2013). Du point de vue opérationnel, prendre en compte les enjeux de justice tout au long du dispositif nous semble en tout cas être un moyen d'améliorer la qualité de la concertation, l'acceptabilité du dispositif et donc son appropriation sociale, autrement dit de favoriser l'adéquation, la réussite et la diffusion de l'innovation.

PLAN DE L'OUVRAGE

À travers une série d'études de cas approfondies, le présent ouvrage apporte des connaissances sur l'ampleur et la diversité des initiatives foncières, sur les nouvelles formes de l'action publique foncière, et notamment la manière dont différents outils juridiques sont mobilisés, dont les acteurs sont impliqués, selon leurs motivations et les modalités de gouvernance.

L'ouvrage est structuré autour de quatre thèmes. La première partie, centrée sur l'urbanisme, présente le panel d'innovations actuel en France. Les deux parties suivantes montrent comment deux nouveaux enjeux citoyens, respectivement l'environnement, puis l'alimentation, constituent des leviers de changement dans la gestion publique du foncier agricole. Enfin, la dernière partie analyse de nouvelles pratiques institutionnelles en matière de contrats fonciers agricoles.

L'urbanisme pour préserver les paysages agricoles périurbains

Les innovations foncières les plus anciennes relèvent de l'urbanisme réglementaire, *via* la planification et le contrôle des usages des sols. Ces initiatives visent à sanctuariser le foncier agricole, à stabiliser le front d'urbanisation et à éviter la dispersion des constructions dans les espaces encore agricoles, notamment pour préserver les paysages périurbains. Ville et agriculture tendent à être présentées comme en opposition. Cette approche n'est pas nouvelle. Elle est déjà présente dans les années 1990 (Poulot 2011). Les trois chapitres de cette partie montrent toutefois la diversité des dispositifs locaux créés dans cet objectif depuis une vingtaine d'années en France. Ces innovations font rarement consensus socialement, notamment parce que les propriétaires perdent des droits à construire et que les agriculteurs estiment leurs besoins de constructions insuffisamment pris en compte. Des enjeux de justice renvoyant à l'équité et à la reconnaissance sont notamment évoqués dans le chapitre 2 portant sur le bâti.

Dans le chapitre 1, Coline Perrin propose une démarche exploratoire pour identifier, décrire et comparer des initiatives de gestion du foncier et du bâti agricoles périurbains en Languedoc-Roussillon. Ce chapitre a un statut particulier dans l'ouvrage, dans la mesure où il offre des éléments de cadrage et des pistes pour comparer les études de cas présentées dans les autres chapitres. À partir d'une collection de 48 innovations foncières, C. Perrin propose de distinguer quatre modalités d'action foncière privilégiées, qui peuvent être combinées : les zonages, le regroupement des constructions agricoles, les acquisitions publiques ou collectives et l'animation foncière. La comparaison systématique des profils des initiatives grâce à une méthode assistée par ordinateur (*qualitative comparative analysis*) fournit un outil d'aide à la réflexion, dans l'objectif d'identifier des freins et des leviers pour préserver les terres agricoles et maintenir l'agriculture périurbaine.

Dans le chapitre 2, Brigitte Nougariès analyse des innovations développées depuis le milieu des années 2000 pour améliorer la gestion sociospatiale du bâti agricole dans les campagnes viticoles. Dans le cadre d'un urbanisme décentralisé et négocié, les collectivités ont expérimenté différents dispositifs pour répondre aux besoins des agriculteurs en bâtiments tout en préservant les terres agricoles. À partir de 80 projets recensés dans les départements viticoles français, l'auteure identifie cinq types de dispositifs. Ces dispositifs sont tous basés sur le principe d'un regroupement des nouvelles constructions agricoles, dans un lotissement, une zone d'activité, un sous-secteur de la zone agricole ou une ancienne cave coopérative. L'innovation dans ces dispositifs réside selon l'auteure non dans une solution technique, mais dans l'émergence et la diffusion d'une nouvelle norme d'action publique territoriale. Ce chapitre illustre très concrètement la question des enjeux de justice des innovations foncières. En effet, les dispositifs étudiés ont des répercussions sociales importantes et rarement anticipées quand ils réallouent les droits à construire ou modifient les conditions d'accès au logement pour certaines catégories de population. L'auteure identifie également des problèmes récurrents de justice procédurale (manque de transparence, d'ouverture de la participation, passe-droits) et de justice environnementale quand les nuisances ne touchent que certains habitants.

Dans le chapitre 3, Rozenn Trédan et Coline Perrin analysent la mise en œuvre d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) près de Perpignan. Ce dispositif est innovant car il associe au périmètre réglementaire un programme d'action pour la mise en valeur de ces terres. Cependant, définir et mettre en œuvre un programme d'action partagé est compliqué par l'intégration d'espaces et d'objectifs agricoles et naturels dans le même dispositif et par la diversité des intérêts voire les tensions entre acteurs agricoles et urbains. Selon les auteures, le PAEN de Canohès-Pollestres étudié a bien protégé les terres de l'urbanisation, mais il n'a pas permis de relancer immédiatement l'agriculture. Si le chapitre n'aborde pas directement les enjeux de justice liés à la mise en place de ce dispositif, il évoque les conflits avec les propriétaires fonciers qui ont définitivement perdu, avec l'instauration du PAEN, tout espoir de voir un jour leurs parcelles devenir constructibles.

Entre nature et agriculture, la reconquête des friches périurbaines

L'affirmation croissante de l'enjeu environnemental permet de mobiliser des outils, des acteurs et des financements nouveaux dans la gestion des espaces naturels par l'agriculture. Les innovations résident ici dans les nouvelles relations entre acteurs (urbains, agricoles, environnementaux), leurs agencements et la gouvernance des dispositifs territorialisés. Dans les deux chapitres, des acteurs publics locaux font appel à des agriculteurs pour remettre en culture des friches situées dans des espaces de plaine littorale périurbaine

proches de Montpellier et de Perpignan. L'élevage extensif apparaît en particulier comme une solution qui se diffuse pour gérer durablement des espaces naturels.

Dans le chapitre 4, Camille Clément et al. expliquent la reconquête des friches agricoles par la commune de Clairà (Pyrénées-Orientales). Le caractère innovant de ce projet réside dans des partenariats originaux entre municipalité, propriétaires fonciers, chasseurs et éleveurs; dans des dispositifs d'animation, de gestion foncière et de communication; et dans de nouvelles solidarités entre territoires périurbain et rural. Le projet permet la remise en culture des friches à Clairà et conforte le système d'élevage agroécologique des éleveurs du piémont des Pyrénées impliqués. Si les bénéfices environnementaux sont incontestables, une limite réside dans la précarité des modalités de location qui ont permis l'enrôlement des propriétaires fonciers. L'appui financier de la municipalité aux éleveurs en production biologique soulève par ailleurs des sentiments d'injustice de la part des agriculteurs locaux. Le parti pris de la politique communale favorisant de nouveaux exploitants et de nouveaux modèles agricoles se révèle ainsi être source de tensions avec les acteurs agricoles locaux.

Dans le chapitre 5, Lucette Laurens et al. analysent comment la volonté de croiser des enjeux environnementaux, agricole et de développement territorial bouscule les cadres établis et suppose la mise au point de dispositifs expérimentaux. Sur des espaces littoraux parfois dégradés ou menacés de l'Hérault, des partenariats nouveaux sont établis entre organismes de protection de l'environnement et collectivités locales. Ces acteurs publics combinent alors différents outils pour acquérir du foncier et encadrer la gestion de ces espaces naturels par l'activité agricole. Pour éviter les friches, ces terres devenues publiques sont confiées à des agriculteurs à travers des conventions d'usage encadrant beaucoup plus strictement leurs pratiques qu'un bail de fermage classique. Pour autant, les modalités précises varient selon le contexte local. La diffusion spatiale de l'innovation d'une commune à une autre est facilitée dans ce cas par un syndicat intercommunal. Au-delà du principe de gestion agricole des espaces naturels publics, la nouveauté réside donc ici aussi dans les agencements institutionnels créés, le mode de propriété et les modalités de gouvernance choisies.

Mobiliser le foncier public pour nourrir la ville

Conjointement à l'environnement, l'intérêt renouvelé des citoyens pour l'alimentation justifie la mobilisation de foncier public ou collectif pour des projets d'agriculture écologique et nourricière de proximité. L'innovation porte donc ici principalement sur les procédures qui sont inventées ou adaptées localement. Les trois chapitres de cette partie détaillent en effet les procédures d'attribution des terres, les critères d'allocation, les

bénéficiaires, les montages contractuels complexes qui lient ensuite les exploitants aux propriétaires. Ils montrent l'apprentissage des collectivités urbaines dans le traitement de la question agricole mais aussi les tensions fréquentes que ces dispositifs engendrent localement.

Dans le chapitre 6, Adrien Baysse-Lainé mobilise les cadres d'analyse des conflits fonciers, de la justice foncière et des faisceaux de droits pour analyser neuf cas où des terres publiques ou collectives sont allouées à une agriculture nourricière de proximité. Cela lui permet de discuter de l'acceptabilité sociale et de la transférabilité de tels projets. Lorsque des intercommunalités ou Terre de Liens achètent ou mobilisent du foncier agricole qu'elles détiennent pour soutenir ou installer des agriculteurs adhérant à des modèles dits alternatifs, cela crée parfois des conflits ou des sentiments d'injustice entre agriculteurs, notamment quand un agriculteur en place est évincé au profit d'un agriculteur venu d'ailleurs. Cela a aussi des conséquences sur la coexistence de modèles agricoles qui sont en concurrence pour l'accès à la ressource foncière. Pourtant, ces actions ne concernent souvent que très peu de surface et ne modifient qu'à la marge la gestion locale du foncier agricole. Elles procèdent souvent par tâtonnements et n'ont pas toujours d'impact sur les systèmes agricoles et alimentaires à moyen terme, sauf quand elles sont la base d'une politique publique plus large. Elles font toutefois évoluer les relations entre ces nouveaux acteurs du foncier agricole et les acteurs traditionnels que sont la Safer et les représentants des agriculteurs.

Dans le chapitre 7, Nabil Hasnaoui Amri et Coline Perrin analysent les projets fonciers agricoles conduits par l'intercommunalité de Montpellier. En comparant deux expériences d'attribution de foncier public s'étalant sur plusieurs années, ils montrent comment l'évolution des objectifs et des procédures reflète la place et les fonctions assignées à l'agriculture dans le projet territorial. D'abord circonscrite dans un agriparc, l'agriculture est ensuite associée à l'alimentation et intégrée dans un axe de l'agenda politique de la métropole. Cela se traduit concrètement par l'implantation de dispositifs agricoles innovants, l'agriparc multifonctionnel puis « la ferme multi-activités » pour mettre en œuvre le concept d'agroécologie nourricière. Les procédures d'attribution des terres ont également évolué, passant d'un mode d'externalisation (impliquant la Safer et la chambre d'Agriculture) à une prise en charge directe par la collectivité elle-même, suivant une méthodologie visant plus de transparence et de justice, associant divers outils d'évaluation et de nouvelles modalités de communication. Cette évolution des pratiques de la métropole a été notamment possible grâce au soutien de la recherche et par l'ouverture des partenariats au-delà des organisations agricoles majoritaires.

Dans le chapitre 8, Françoise Jarrige et al. analysent le renouvellement du mode de gestion d'un domaine agraire de la ville de Lausanne comme dispositif permettant de tester la mise en œuvre d'une ferme urbaine multifonctionnelle, avec toutes ses contraintes juridiques, économiques et organisationnelles. Après de longues négociations et d'importants ajustements, le projet se concrétise par la combinaison de trois structures de nature différente: association, coopérative, entreprise agricole. Pour les auteurs, l'innovation réside avant tout dans les formes de gouvernance et de coordination qui ont été mises en place. Le recrutement des nouveaux fermiers du domaine par appel à projet est innovant dans le contexte lausannois, tout comme l'arrangement contractuel élaboré pour mettre à disposition et répartir les droits et usages du foncier et du bâti, et enfin l'organisation du collectif porteur de projet. Des concessions ont dû être faites: l'approvisionnement des cantines, un des objectifs initialement affichés, n'a finalement pas pu être atteint. Les auteurs illustrent aussi comment les partenaires ont été obligés de bricoler les outils réglementaires existants pour allier les trois objectifs de cette ferme urbaine: production alimentaire, pédagogie et insertion sociale. Au final, la maîtrise foncière publique constitue bien dans ce cas un levier de transition vers une agriculture multifonctionnelle, agro-écologique, pédagogique, nourricière, paysagère et sociale.

Innovations dans les contrats fonciers agricoles

L'analyse des contrats fonciers agricoles révèle enfin des pratiques innovantes: il peut s'agir de la diffusion de nouveaux types d'arrangements rarement utilisés localement auparavant ou simplement de l'introduction de nouvelles clauses, avec ou sans négociations collectives. Les trois chapitres abordent ces questions respectivement dans la gestion du bâti agricole patrimonial autour de Milan, sur les fronts pionniers agricoles algériens et lors d'expropriations agricoles en France.

Dans le chapitre 9, Paola Branduini et Elena Colli montrent comment l'entretien très coûteux des vastes bâtiments agricoles autour de Milan conduit parfois les propriétaires publics à transférer tout ou partie de cette charge vers les agriculteurs locataires. Mais les termes des contrats laissent plus ou moins de marge de manœuvre aux exploitants pour répondre à ces nouvelles contraintes. Ce chapitre compare les politiques contrastées de deux propriétaires publics. Alors que de nouvelles contraintes (bail raccourci, loyer augmenté, plan d'entretien contractuelisé) sont imposées sans négociation et sans contrepartie par l'hôpital Majeur, la commune de Milan négocie avec les locataires et leur accorde des compensations (investissements déduits des loyers, possibilités de sous-location des bâtiments et de développement d'activités liées à l'agriculture). Ces deux politiques révèlent des conceptions contrastées de la justice et des représentations du secteur agricole par ces deux propriétaires. L'étude montre

également les répercussions de ces contrats sur la résilience des exploitations, l'économie et les paysages agricoles.

Dans le chapitre 10, Jean-Philippe Colin et Ali Daoudi analysent en Algérie les innovations foncières et plus globalement le changement institutionnel consécutif à la mise en valeur agricole de nouveaux espaces en steppe et au Sahara, rendue possible par les nouvelles techniques d'exhaure de l'eau permettant l'irrigation. Ils conçoivent l'innovation foncière comme une innovation institutionnelle, avec l'émergence ou la diffusion de nouveaux arrangements institutionnels. À travers une approche par le jeu des marchés fonciers, ils identifient des innovations par diffusion de pratiques connues ailleurs et des innovations incrémentales (adaptant aux nouvelles conditions locales des pratiques préexistantes ou adoptées par diffusion). Après la mise en valeur, ils constatent sur ces marchés à la fois de nouveaux acteurs, de nouvelles terres et l'évolution des pratiques contractuelles (la location prévaut sur le métayage qui dominait traditionnellement). Ces fronts pionniers agricoles sont finalement présentés comme des espaces ouverts à l'innovation, car s'y côtoient des acteurs d'origines socioprofessionnelles diverses, dans un contexte de fortes dynamiques productives agricoles. Le même argument est avancé pour les espaces périurbains dans plusieurs autres chapitres de ce livre. Même si les dynamiques ne sont pas les mêmes, les marges de l'espace agricole, vers l'urbain et vers la steppe, nécessitent d'adapter ou d'inventer, de changer les manières de gérer le foncier agricole.

Dans le chapitre 11, Romain Melot analyse l'innovation en matière de négociation collective lorsque des agriculteurs sont expropriés dans le cadre de procédures d'aménagement. L'enjeu ne réside donc pas ici dans les modalités d'attribution de terres, mais dans le calcul des mesures indemnitaires visant à réparer les préjudices subis par les agriculteurs expropriés, à la fois en tant que propriétaires (perte de patrimoine) et en tant qu'exploitants (perte de revenu, perturbation économique). En comparant les protocoles dans dix départements, Romain Melot montre comment les conditions d'indemnisation sont adaptées aux contextes territoriaux et périodiquement renégociées collectivement entre l'État et la profession agricole. L'innovation réside donc ici non seulement dans l'ajustement des référentiels techniques, qui peuvent s'inspirer d'accords spécifiques conclus par ailleurs avec des aménageurs privés, mais aussi dans l'inclusion des collectivités locales comme un nouvel acteur susceptible d'influencer la dynamique de négociation ou les sujets de discussion. Objets de rapports de force et de compromis, ces protocoles d'accord posent des questions relatives à l'équité des opérations d'aménagement, pour concilier l'intérêt général de la collectivité qui porte le projet, la réparation des préjudices individuels et le maintien de l'activité agricole.

Dans sa postface, enfin, Éric Charmes souligne que les innovations foncières abordées dans cet ouvrage accompagnent fondamentalement une redéfinition des relations entre villes et campagnes. Ces relations s'inscrivent de moins en moins dans le registre de l'opposition, front contre front, et de plus en plus dans celui de la transaction, de l'échange, pour définir les conditions de leur coexistence, notamment dans les espaces périurbains.

RÉFÉRENCES

- Barthès C., Bertrand N., 2016, « L'échelon intercommunal dans la gouvernance foncière des espaces agricoles », *Économie rurale* 353-354(3) : 65-79.
- Baysse-Lainé A., 2018. *Terres nourricières ? La gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire : enquêtes dans l'Amiénois, le Lyonnais et le sud-est de l'Aveyron*. Thèse de doctorat, France, Université de Lyon.
- Baysse-Lainé A., Perrin C., Delfosse C., 2018. « Le nouvel intérêt des villes intermédiaires pour les terres agricoles : actions foncières et relocalisation alimentaire », *Géocarrefour* 92(92/4).
- Bertrand N. (éd.), 2013. *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*. Versailles, France, Éd. Quae, 256 p.
- Blanc P., 2018. *Terres, pouvoirs et conflits*. Paris, France, Presses de Sciences Po.
- Bonhommeau P., 2013. « Nouveaux enjeux, nouveaux contextes pour la politique foncière », *Pour* 220(4) : 39-52.
- Brand C., Bricas N., Conaré D. et al. (éd.), 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches*. Versailles, France, Éditions Quae.
- von Braun J., Meinzen-Dick R.S., 2009. "Land grabbing" by foreign investors in developing countries", *IFPRI Policy Brief* 9: 9.
- Bren d'Amour C., Reitsm, F., Baiocchi G. et al., 2016. "Future urban land expansion and implications for global croplands", *Proceedings of the National Academy of Sciences*: 6-36.
- Bryant C.R., Johnston T.R.R., 1992. *Agriculture in the city's countryside*. Toronto. Buffalo, University of Toronto Press.
- Buhot C., 2012. *Démythifier le foncier. État des lieux de la recherche*. ADEF. Paris.
- Ceccarelli T., Bajocco S., Perini L., Salvati L., 2014. "Urbanisation and Land Take of High Quality Agricultural Soils - Exploring Long-term Land Use Changes and Land Capability in Northern Italy", *International Journal of Environmental Research* 8(1): 181-192.
- Charles L., Emelianoff C., Ghorra-Gobin C. et al., 2007. « Les multiples facettes des inégalités écologiques », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 9.
- Clément C., Perrin C., Soulard C.-T., 2019. « Les arrangements pour l'accès au foncier agricole périurbain. L'exemple de Montpellier », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie* 10(3).
- Cochet H., 2008. « Vers une nouvelle relation entre la terre, le capital et le travail », *Études Foncières* 134 : 24-29.
- Croix N., 1999. *La terre entre terroir et territoire : mutations foncières et organisation des campagnes armoricaines méridionales (1968-1998)*. Nantes, France, Université de Nantes.
- Debolini M., Marraccini E., Dubeuf J.-P. et al., 2018. « Land and farming system dynamics and their drivers in the Mediterranean Basin », *Land Use Policy* 75: 702-710.
- Donadiou P., Rémy E., Girard M.-C., 2016. « Les sols peuvent-ils devenir des biens communs ? », *Natures Sciences Sociétés* 24(3) : 261-269.
- Dubet F., 2014. *Inégalités et justice sociale*. Paris, La Découverte.
- Esnouf C., Russel M., Bricas N. (éd.), 2011. *Pour une alimentation durable : réflexion stratégique du ALIne*. Inra, Cirad, Versailles, France, Éditions Quae.

- Fraser N., 1997. *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*, Routledge. New York, USA, Routledge.
- Galliano D., Lallau B., Touzard J.-M., 2017. « Coexistences et transitions dans l'agriculture », *Revue française de socio-économie* 18(1) : 23-30.
- Gasselin P., Lardon S., Cerdan C., Loudiyi S., Sautier D., 2020. "Coexistence of agricultural and food models in the territories: an analytical framework for a research agenda", *Review of Agricultural, food and Environmental Studies*. DOI : 10.1007/s41130-020-00119-7.
- Gervais-Lambony P., Dufaux F., 2009. « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie* 665-666: 3-15.
- Grasso M., Feola G., 2012. "Mediterranean agriculture under climate change: adaptive capacity, adaptation, and ethics", *Regional Environmental Change* 12(3): 607-618.
- Gueringer A., Perrin C., Barthes C., 2017. « Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* 17(1).
- Hasnaoui Amri N., 2018. *La participation des agriculteurs à une politique alimentaire territoriale. Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole*. Thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry Montpellier 3.
- Herrera C., 2010. « À la recherche de la ressource foncière territoriale sur les territoires de montagne », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* 98(2).
- HLPE (High Level Panel of Experts), 2019. *Approches agroécologiques et autres approches novatrices pour une agriculture et des systèmes alimentaires durables propres à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition*. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, Italie.
- Jacob J.-P., Le Meur P.-Y. (éd.), 2010. *Politique de la terre et de l'appartenance : droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*. Paris, Karthala.
- Jacobs H.M., 1989. "Social equity in agricultural land protection", *Landscape and Urban Planning* 17(1): 21-33.
- Jouve A.-M., Vianey G., 2012. « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *Économie rurale* 330-331(4) : 27-41.
- Kerselaers E., Rogge E., Vanempen E., Lauwers L., van Huylenbroeck G., 2013. "Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders", *Land Use Policy* 32 : 197-206.
- Laigle L., Tual M., 2007. « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 9.
- Le Mouél C., Lattre-Gasquet M. (de), Mora O. (éd.), 2018. *Land use and food security in 2050: a narrow road*. Paris, France, Éditions Quae, 400 p.
- Léger-Bosch C., 2015. *Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole: une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions*. Thèse de doctorat, France, Communauté d'universités et d'établissements Université Grenoble Alpes.
- Lombard P., Baysse-Lainé A., 2019. « Terre de Liens, un levier foncier militant au service d'un projet politique pour l'agriculture », *Économie rurale* 369(3) : 83-101.
- Mathieu P., 1996. « La sécurisation foncière entre compromis et conflits: un processus politique? », *Cahiers africains* 23-24: 26-44.
- Morgan K., Sonnino R., 2010. "The urban foodscape: world cities and the new food equation", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3(2): 209-224.
- Nelson A.C., 1992. "Preserving Prime Farmland in the Face of Urbanization: Lessons from Oregon", *Journal of the American Planning Association* 58(4): 467-488.
- Nougarèdes B., 2011. « Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable? Le cas des "hameaux agricoles" dans l'Hérault », *Noréis* 221(4) : 53-66. DOI: 10.4000/noréis.3775.
- Nougarèdes B., 2015. « La gestion durable du bâti agricole périurbain: gouvernance et enjeux locaux. Le cas des hameaux agricoles dans l'Hérault », *Analyse 81*, Paris, France, MAAF-Centre d'études et de prospective.

- Paillard S., Treyer S., Dorin B., 2010. *Agrimonde: Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*. Versailles, éditions Quae, 296 p.
- Paoli J.-C., Soulard C.-T., 2003. « Notes de lecture sur la notion de “Dispositif” ». *Séminaire RIDT*, Inra-Sad, Dijon, 25 juin 2003, 12 p.
- Perrin C., Baysse-Lainé A., 2020. “Governing the coexistence of agricultural models. French cities allocating farmlands to support agroecology and short food chains on urban fringes”, *Review of Agricultural, food and Environmental Studies*. <https://doi.org/10.1007/s41130-020-00105-z>.
- Perrin C., Nougarede B., 2020. “An analytical framework to consider social justice issues in farmland preservation on the urban fringe. Insights from three French cases”, *Journal of Rural Studies*. DOI : 10.1016/j.jrurstud.2020.07.007.
- Perrin C., 2013a. *Un littoral sans nature ? L'avenir de la Méditerranée face à l'urbanisation*. Rome, Italie, École française de Rome éd.
- Perrin C., 2013b. « L'intervention publique locale sur le marché foncier agricole. L'exemple de Lavérune, dans l'Hérault », *Pour* 220 : 207-216.
- Perrin C., 2013c. « Le foncier agricole dans les plans d'urbanisme : le rôle des configurations d'acteurs dans la production locale du droit », *Géocarrefour* 88(3) : 183-194.
- Perrin C., Jarrige F., Soulard C.T., 2013. « Entre crise viticole et dynamisme urbain : un renouveau des liens entre la ville et l'agriculture autour de Montpellier », *Cahiers Agricultures* 22 : 552-558.
- Perrin C., Soulard C.-T., Chia E., 2016. « La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement », *Revue d'économie régionale urbaine* 4 : 713-736.
- Perrin C., Soulard C.-T., Baysse-Lainé A., Hasnaoui Amri N., 2018. « L'essor d'initiatives agricoles et alimentaires dans les villes françaises : mouvement marginal ou transition en cours ? », in *Cultura territorial e innovación social. Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur? Desarrollo Territorial*. Valencia, Spain, Publicaciones de la Universitat de València, Serie Estudios y Documentos : 387-403.
- Petel A.-L., Potier D., 2018. *Rapport de la mission d'information commune sur le foncier agricole de l'Assemblée Nationale*.
- Pibou E., 2016. *Paysans de passage : les fermiers du mouvement Terre de Liens en France*. Thèse de doctorat, France, Université Toulouse-Jean Jaurès.
- Ploeg J. D. van der et al., 2004. “On Regimes, Novelities, Niches and Co-Production”, in *Seeds of Transition: Essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*: 1-30.
- Pluvinaige J., Wartena S., 2013. « Questions foncières agricoles, question(s) de tous les citoyens », *Pour* 220(4) : 31-35.
- Poulot M., 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 11(2).
- Rawls J., 1987. *Théorie de la Justice*. Paris, Le Seuil (éd. originale 1971).
- Renard V., 1980. *Plans d'urbanisme et justice foncière*. Paris, France, Presses universitaires de France, 199 p.
- Renaut A., 2014. « Différences, inégalités, injustice. Une grille conceptuelle de la démocratie », in Dubet F. (éd.), *Inégalités et justice sociale*. Paris, La Découverte : 97-107.
- Requier-Desjardins M., Melot R., Paoli J.-C., Rodrigues O., Riaux J., 2019. « Le foncier en Méditerranée : une dichotomie entre Nord et Sud ? », *Développement durable et territoires* 10(3).
- Rosenwald V., Melot R., 2016. *Foncier agricole et lien urbain-rural*. Notes de synthèse du projet Capdor (Capitalisation et diffusion des connaissances issues des dispositifs de recherche partenariale sur le développement agricole et rural), Terre de Liens, Inra.
- Scheromm P., Jarrige F., 2020. « L'agriculture comme nature en ville ? Le cas de l'agriparc du Mas Nouguier, Montpellier, France », in *Urbanités: Villes méditerranéennes : regards sur les espaces ouverts métropolitains*.
- Sen A., 2010. *The idea of justice*. London, Royaume-Uni, USA, Canada.
- Sencébé Y., Pinton F., Alphonse P., 2013. « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », *Sociologie* 4(3) : 251-268.
- Soja E.W., 2010. *Seeking spatial justice*. Minneapolis, USA, University of Minnesota Press.

- Souchard N., 2013. « Vers un élargissement des référentiels de l'action publique, faire avec les voix de la société civile ? », *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*. Versailles, Quae éditions: 155-174.
- Soulard C.-T., Valette E., Perrin C. et al., 2017. "Peri-urban agro-ecosystems in the Mediterranean: diversity, dynamics, and drivers", *Regional Environmental Change*: 1-12.
- Tornaghi C., 2014. "Critical geography of urban agriculture", *Progress in Human Geography* 38(4): 551-567.
- Vidal R., 2014. *L'agriurbanisme*. UPPR éditions, 40 p.
- Young I.M., 1990. *Justice and the politics of difference*. Princeton, USA (New-Jersey), Royaume-Uni.
- Zasada I., 2011. "Multifunctional peri-urban agriculture – A review of societal demands and the provision of goods and services by farming", *Land Use Policy* 28(4): 639-648.

POUR CITER CE CHAPITRE

Perrin C., Nougaredes B., 2020. « Introduction : Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice », in Perrin C. & Nougaredes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 7-27. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_intro

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Coline Perrin [1] [2] coline.perrin@inrae.fr – Brigitte Nougaredes [1] [2] brigitte.nougaredes@inrae.fr

[1] INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

PARTIE I

PRÉSERVER LES PAYSAGES PÉRIURBAINS PAR L'URBANISME

Repérer et comparer des innovations foncières

Enseignements d'une collection d'initiatives de gestion du foncier agricole périurbain en Languedoc-Roussillon

Coline PERRIN

Ce chapitre propose une démarche exploratoire pour identifier, décrire et comparer des initiatives de gestion du foncier et du bâti agricoles périurbains en Languedoc-Roussillon. Il a un statut particulier dans l'ouvrage car il offre des éléments de cadrage pour les études de cas présentées dans les autres chapitres. À partir d'une collection de 48 innovations foncières, quatre modalités d'action foncière sont identifiées : les zonages, le regroupement des constructions agricoles, les acquisitions publiques ou collectives, et l'animation foncière. La comparaison systématique des profils des initiatives par *qualitative comparative analysis* fournit un outil d'aide à la réflexion, dans l'objectif d'identifier, par les similarités entre cas, des facteurs favorables à la protection du foncier agricole et au maintien de l'agriculture périurbaine.

Mots-clés : comparaison, traque aux innovations, QCA, territorialisation de l'action publique

La gestion du foncier agricole périurbain suscite en France depuis quelques années une multiplication des dispositifs institutionnels (Martin 2013) et une profusion d'initiatives locales publiques (Nougarèdes 2013, Léger-Bosch 2015), privées et citoyennes (Poulot 2011, Torre 2014). Face à la pression d'urbanisation et aux attentes citoyennes de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine (Zasada 2011), une nouvelle gouvernance des terres agricoles périurbaines est en construction (Bertrand 2013). À notre connaissance, aucune démarche de recherche spécifique n'a encore permis d'analyser l'ampleur de ces initiatives. Nous disposons de peu de retours d'expériences.

Dans ce contexte, la recherche est confrontée à un double défi : comment rendre compte de la diversité des initiatives locales ? Quels enseignements en tirer pour outiller les acteurs locaux et les politiques publiques, pour progresser vers une gestion du foncier favorable à la transition agricole et alimentaire des territoires ? L'évaluation et la comparaison des initiatives apparaissent toujours difficiles tant les contextes locaux semblent spécifiques. De nombreux facteurs exogènes et endogènes, structurels et conjoncturels (pédoclimatiques, socio-économiques, institutionnels), influent conjointement sur l'urbanisation des terres et les dynamiques agricoles (Kline et al. 2014). De plus, l'intérêt de certaines initiatives n'est parfois visible qu'à long terme, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour les évaluer.

Conscients de ces obstacles, nous proposons dans cet article une démarche pour identifier, décrire et comparer des initiatives de gestion du foncier et du bâti agricoles périurbains en Languedoc-Roussillon, qualifiées d'innovations foncières. Cette phase exploratoire a été menée dans le cadre du projet ANR Jasminn en 2016, afin de construire un choix raisonné des études de cas à approfondir.

Dans cet article, nous présentons d'abord le contexte d'émergence des innovations foncières, puis notre démarche d'inventaire et de structuration d'une base de connaissances concernant une quarantaine d'initiatives en Languedoc-Roussillon. Les résultats sont ensuite traités de deux manières différentes. L'analyse synthétique de cette collection de cas débouche sur une typologie des différentes modalités de l'action foncière agricole en périurbain. Une méthode exploratoire de comparaison systématique de ces initiatives par QCA (*qualitative comparative analysis*, cf. Rihoux & Ragin 2009) permet ensuite d'identifier, par les similarités entre cas, des facteurs favorables à la protection du foncier agricole et au maintien de l'agriculture. Ces deux méthodes apparaissent complémentaires pour tirer des enseignements et outiller les acteurs locaux et les politiques publiques.

L'ÉMERGENCE D'INNOVATIONS FONCIÈRES

En complément des éléments généraux donnés dans l'introduction de cet ouvrage sur la conceptualisation de l'innovation foncière (Perrin & Nougaredès *supra*), cette section précise les problématiques locales qui stimulent l'innovation et les critères de choix des initiatives collectives que nous avons recensées dans ce travail de repérage des innovations foncières.

Des problématiques locales récurrentes stimulent l'innovation

En France, la gestion du foncier agricole fait l'objet depuis une vingtaine d'années d'un regain d'intérêt en économie, sociologie, géographie, urbanisme et science politique (Buhot 2012). Dans les espaces périurbains, trois problématiques récurrentes engendrent un besoin particulier d'innovation : les difficultés d'accès des agriculteurs au foncier,

l'urbanisation des terres agricoles et les conflits entre usages. La politique foncière agricole apparaît ainsi à réinventer.

La recherche a identifié plusieurs facteurs de blocage concernant l'accès des agriculteurs au foncier périurbain. Les économistes ont identifié des déterminants de l'augmentation du prix des terres agricoles (Cavailhès et al. 2011), notamment sous l'effet des anticipations spéculatives et des pratiques de rétention des propriétaires privés à proximité des villes (Geniaux & Napoléone, 2007). Dans ce contexte de tension et de concurrence sur le marché foncier, les propriétaires considèrent parfois les terres agricoles comme un patrimoine familial au détriment de la performance productive (Barthélemy 2000). Elles cessent alors souvent d'être cultivées; des friches se développent (Perrin 2013a). Les nouveaux agriculteurs peinent à acheter des terres, mais aussi à négocier des baux de ferme autour des villes. Pour conserver des terres en location, ils renoncent parfois à leurs droits d'éviction sous la pression des bailleurs (Ackermann et al. 2013, Léger-Bosch & Alavoine-Mornas 2013). Des géographes ont également identifié des stratégies de déplacement des exploitations, soit plus loin du front urbain (Poulot 2014), soit en cherchant chaque année de nouvelles terres sur lesquelles négocier des arrangements précaires (prêt à usage, convention d'occupation précaire, bail d'un an) (Soulard 2015, Clément et al. 2019). Des sociologues ont décrit des facteurs de blocages supplémentaires liés à des pratiques informelles, mais courantes dans les pays de ferme, de marchandisation des cessions de bail (pratique du « pas-de-porte ») (Barral et al. 2017). Le rôle joué par le corporatisme agricole local dans le contrôle des instances publiques de régulation de l'accès à la terre agricole a été également mis en évidence (Thureau 2011, Hobeika 2013, Sencébé et al. 2013, Laferté & Sencebe 2016).

Le maintien des terres agricoles face à l'étalement urbain est également un enjeu ancien de l'aménagement du territoire, dans tous les pays développés (Bryant & Johnston 1992, Daniels & Lapping 2005). Une littérature scientifique abondante y est consacrée. Traditionnellement, les politiques de préservation des terres agricoles ont été guidées par le souci de préserver des ceintures vertes aux portes des villes en mobilisant différents outils selon les pays (réglementation des usages du sol, acquisition de terres ou de droits à bâtir, incitations financières par subventions ou taxation: Alterman 1997, Bengston et al. 2004, Frenkel 2004). En France, les zonages sont les instruments privilégiés de régulation de l'urbanisation. Toutefois, cet urbanisme réglementaire, fondé sur une dichotomie entre l'urbain et le rural, s'est révélé d'une efficacité limitée en milieu périurbain (Vanier 2008, Perrin 2013b). L'artificialisation des terres agricoles se poursuit, malgré l'affichage d'une volonté politique croissante et l'accumulation des textes réglementaires (Martin 2013). L'échelle municipale des plans d'urbanisme apparaît inadaptée face à la métropolisation

et à la pression des intérêts individuels (Peltier 2010). Le principe même du zonage fonctionnaliste a été remis en question pour son iniquité, sa complexité, son instabilité et la mono-fonctionnalité des usages du sol qu'il favorise (Melé 2009). Des travaux ont aussi mis l'accent sur l'artificialisation due aux constructions de bâtiments agricoles (Madeline 2006, Nougaredes 2013).

Enfin, **les conflits d'usage autour des espaces agricoles périurbains** ont été largement documentés depuis trente ans (Cadène 1990). En Île-de-France, ces conflits sont notamment liés à l'usage des terres agricoles comme réserve foncière (spéculation sur l'urbanisation future). Les chercheurs ont toutefois trouvé un lien entre processus conflictuels et création de dispositifs innovants, comme les programmes agri-urbains. En effet, le maintien de l'agriculture apparaît avant tout comme un moyen de protection face à des usages non désirés des espaces périurbains (décharges sauvages, caravanes) (Darly & Torre 2008). En Corse, c'est la mise en œuvre de la loi Littoral – interdisant les constructions proches du rivage – qui a engendré de nombreux conflits, y compris sur des terres agricoles (Melot & Paoli 2012). En analysant ces conflits, la recherche a démontré la diversité des arguments et registres de justification. Les actions pour la préservation du foncier agricole peuvent être défendues pour des intérêts agricoles, mais aussi pour d'autres intérêts particuliers (Mariola 2005). Elles rassemblent des coalitions d'acteurs souvent hétérogènes (Spaling & Wood 1998, Bunce 1998, Feitelson 1999).

Une politique foncière agricole à réinventer. Après la seconde guerre mondiale, pour faire face aux besoins de modernisation agricole, l'État s'est vigoureusement impliqué dans des politiques foncières innovantes. Au début des années 1960, il a créé des instruments de régulation du marché foncier¹ qui expliquent que le prix moyen à la vente de la terre agricole française est aujourd'hui parmi les plus bas d'Europe de l'Ouest. Ces instruments ont conforté le contrôle des terres par les agriculteurs. Toutefois, cette politique foncière agricole volontariste est aujourd'hui remise en cause à la fois par l'évolution du monde agricole et par l'urbanisation.

Du côté du monde agricole, les instruments conçus dans les années 1960 apparaissent insuffisants pour éviter la concentration des terres au sein d'un petit nombre d'exploitations et le déclin du nombre d'agriculteurs (Cochet 2008). Des syndicats minoritaires comme la Confédération paysanne revendiquent une meilleure reconnaissance de la diversité des parcours agricoles (installations progressives, par exemple). Ils demandent aussi une meilleure circulation de l'information foncière, une transparence accrue sur les terres à vendre ou à louer (Baysse-Lainé 2018).

1. Notamment la Safer, le statut du fermage, le contrôle des structures et le remembrement (cf. Boinon 2011).

Le cadre juridique en matière de législation foncière et d'accès aux facteurs de production apparaît également inadapté ou trop rigide en périurbain. C'est pourquoi une nouvelle loi foncière a été annoncée et une mission parlementaire engagée (Petel & Potier 2018). À côté des services du ministère de l'Agriculture et de la profession agricole, les collectivités locales et des collectifs citoyens s'impliquent aussi de plus en plus dans la régulation des espaces agricoles périurbains (Barthès & Bertrand 2016). En mettant en avant des enjeux de préservation des paysages, de l'environnement et d'alimentation, ils sont des moteurs importants d'innovation (Perrin & Nougariès *supra*). La recherche, les acteurs agricoles, les citoyens et les élus mettent donc en exergue depuis plusieurs années un besoin d'innovation dans la gestion du foncier agricole.

Un foisonnement d'initiatives locales sur lesquelles on sait peu de choses

On constate depuis une quinzaine d'années une profusion d'initiatives foncières locales sans qu'il n'y ait encore eu de démarche spécifique de recherche pour en apprécier l'ampleur. Il nous a donc paru important d'identifier, de caractériser et d'évaluer ces initiatives. Très peu d'ouvrages ont été publiés depuis quinze ans sur le foncier agricole en France (Bertrand 2013, Melot 2013). Aucun ne s'interroge sur le foncier agricole sous l'angle de l'innovation. Si l'ouvrage coordonné par Nathalie Bertrand (2013) a bien montré les transformations dans la gouvernance foncière, ainsi que les différents modes de coordination entre acteurs, il ne s'est pas interrogé sur le caractère éventuellement innovant des initiatives locales émergentes en matière d'action publique foncière.

Dans ce chapitre, nous appelons « innovations foncières » les initiatives collectives qui expérimentent de nouveaux modes de gestion du foncier agricole, en réponse à un problème local ou un enjeu émergent (par exemple les attentes sociétales de préservation des terres agricoles, de transition agroécologique et d'approvisionnement alimentaire local). Ces innovations concernent le foncier, mais aussi parfois le bâti agricole, car nous considérons que la gestion du foncier agricole fait face à des problématiques spécifiques liées au bâti (problème de mitage des terres agricoles par l'urbanisation, enjeu du logement des agriculteurs ou du regroupement des nouvelles constructions agricoles, besoins de construction liés à la reterritorialisation de l'agriculture).

Dans le contexte français, ces initiatives sont considérées comme innovantes lorsqu'elles apportent une nouveauté² par rapport aux modes de gestion habituels reposant en France :

2. Nous invitons le lecteur à consulter l'introduction de l'ouvrage pour bien comprendre comment nous définissons l'innovation et cette notion de nouveauté par rapport aux modes de gestion habituels.

- sur les documents d'urbanisme pour limiter l'urbanisation des terres agricoles (Perrin 2013b);
- sur des instances de cogestion associant des représentants de l'État et de la profession agricole pour réguler l'accès au foncier agricole (Thareau 2011, Sencébé et al. 2013, Hobeika 2013);
- sur l'initiative privée pour créer de nouvelles exploitations agricoles ou assurer leur transmission (Cochet 2008).

Ce chapitre s'intéresse donc notamment à des initiatives foncières visant à limiter l'urbanisation des terres agricoles et à développer l'agriculture, c'est-à-dire à utiliser le levier de l'action foncière pour conforter l'agriculture là où elle est menacée, pour la (re)déployer sur des friches ou des terres non agricoles, pour la diversifier et faire en sorte qu'elle réponde mieux aux attentes des habitants.

Ces initiatives sont dites locales par opposition à l'échelle nationale. Elles peuvent s'étendre sur une collectivité (commune, intercommunalité, département) ou un périmètre particulier: un massif naturel qui pourrait servir de pâturage, un nouveau périmètre d'irrigation, une plaine littorale où se concentrent des friches, etc.

Ces initiatives présentent des configurations d'acteurs différentes. Dans les territoires périurbains, elles sont souvent issues d'interactions entre acteurs agricoles et urbains, publics et privés. Ces acteurs inventent ensemble ou adaptent, bricolent, combinent des outils (notamment des politiques urbaines, sectorielles et territoriales) pour répondre à leurs problématiques spécifiques et élaborer des solutions adaptées au contexte local. Pourquoi faut-il inventer? Le cadre législatif français offre déjà une boîte à outils bien garnie pour gérer le foncier agricole à la fois dans le Code rural, le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement (Martin 2013).

Toutefois, ces outils ne répondent pas toujours aux problématiques des acteurs. De plus, ils sont souvent très techniques et les acteurs des territoires n'ont pas toujours les connaissances et les compétences nécessaires pour se les approprier. Enfin, les mettre en œuvre localement nécessite toujours une adaptation, une réinvention. D'autant plus que les acteurs ne connaissent généralement pas les expériences conduites ailleurs et manquent de références quand il s'agit d'éviter que les tensions autour du foncier ne freinent les dynamiques agricoles, la transmission des exploitations et l'installation de nouveaux agriculteurs.

Ces éléments de cadrage ont été utilisés comme critères de choix des initiatives collectives que nous avons recensées dans ce travail de repérage des innovations foncières en Languedoc-Roussillon.

STRUCTURER UNE BASE DE CONNAISSANCES SUR UNE COLLECTION D'INNOVATIONS FONCIÈRES

Cette section présente la méthode de repérage et de caractérisation des initiatives considérées comme des innovations foncières.

La « traque » aux innovations foncières

Dans le cadre du projet Jasminn, nous avons cherché à identifier en 2016 des innovations entreprises en Languedoc-Roussillon depuis 2000 pour préserver des terres agricoles et maintenir (ou développer) une activité économique agricole.

Nous nous sommes inspirés de méthodes de « traque aux innovations » décrites par des agronomes pour analyser des pratiques alternatives aux systèmes dominants (Salembier et al. 2016). Dans ce domaine, repérer les innovations de terrain, les évaluer pour déterminer les plus intéressantes et définir leurs conditions d'extrapolation constitue une manière de construire des références sur les systèmes alternatifs. Toutefois, traquer les innovations foncières s'avère un peu différent : ces innovations ne sont généralement pas « visibles » sur le terrain, car elles sont pour la plupart immatérielles (innovations sociales, institutionnelles, dans la gouvernance, etc.). Elles sont donc moins faciles à repérer que des innovations qui changeraient l'aspect visuel d'une parcelle, impliqueraient un nouvel engin, un nouveau quartier et pourraient être visibles dans le paysage ou recensées dans des bases de données statistiques. Les seules innovations foncières visibles dans le paysage sont celles impliquant une action sur le bâti, par exemple le regroupement des constructions agricoles, ou un aménagement paysager (changement dans les haies et chemins suite à un remembrement par exemple, nouveaux usages du sol ou agencements spatiaux entre usages). Ces innovations peuvent être repérées dans les plans d'aménagement, sur une carte ou sur le terrain, mais ce n'est pas le cas de la majorité des innovations foncières que nous avons identifiées.

Dans le cadre de cette recherche exploratoire, nous avons « traqué » les innovations foncières à partir de réseaux d'acteurs locaux, à dire d'experts. Trente-cinq entretiens ont été conduits de proche en proche (boule de neige) en 2016 auprès de 8 chercheurs, de représentants de 11 municipalités, 6 intercommunalités, 1 département, 4 coopératives vinicoles, une exploitation agricole et 4 organismes agricoles dans l'Hérault (chambre d'Agriculture, Safer, Civam Bio, Terra Rural). Nous avons aussi fait des recherches par mots-clés sur Internet, dans des documents de projets et dans des travaux de recherche. Nous avons mobilisé enfin onze initiatives portant sur la gestion du bâti agricole identifiées par Brigitte Nougaredes dans le cadre de sa thèse (2013). Ce travail a rapidement permis d'identifier 48 innovations entreprises entre 2000 et 2016. Il s'agit principalement

d'innovations portées par des acteurs publics, des agriculteurs ou des organismes agricoles étant donné l'échantillon des acteurs enquêtés.

Ces 48 innovations sont localisées en Languedoc-Roussillon, notamment autour de Montpellier, dans la vallée de l'Hérault entre Pézenas et Agde et autour de Perpignan, ce qui correspond à des terrains antérieurs de l'équipe de recherche et à la localisation des personnes enquêtées. Deux initiatives situées en Provence ont également été incluses dans l'inventaire, car nous en avons des descriptifs assez complets et parce qu'elles correspondaient bien à la cible recherchée : le foncier agricole périurbain avait été acheté par une intercommunalité (dans un cas) et par Terre de Liens (dans l'autre) pour favoriser l'installation d'agriculteurs et le développement d'une agriculture périurbaine agroécologique et en circuits courts. Cette répartition souligne que notre inventaire n'a pas d'ambition d'exhaustivité. Nous aurions pu identifier des initiatives très similaires ailleurs en France. Il est possible ensuite que la méthode « boule de neige » ait limité la diversité des initiatives identifiées et eu pour conséquence que certaines initiatives retenues puissent avoir des liens entre elles, dans la mesure où elles mobilisent les mêmes acteurs, par exemple. Nous avons toutefois veillé à contacter des acteurs diversifiés (tant par leur statut que par leur positionnement affiché vis-à-vis de l'agroécologie).

Dans l'objectif de poursuivre cette traque, il serait possible, à partir des résultats de cette enquête exploratoire, de construire un questionnaire à destination des différents services de l'État et des organismes agricoles dans chaque département. On pourrait également effectuer des recherches par mots-clés dans d'autres sources textuelles (presse régionale, jurisprudence, diagnostics de territoire, etc.).

Toutefois, dans le cadre de cette étude exploratoire, l'objectif n'était pas de repérer le maximum d'initiatives, mais de constituer un premier corpus, une collection d'innovations à caractériser pour pouvoir les comparer.

Caractériser les innovations foncières

Le travail de description qualitatif de chaque initiative s'est fondé sur la lecture des documents recueillis et sur les 35 entretiens mentionnés plus haut (intégralement retranscrits). Les 48 innovations repérées ont été décrites suivant la même grille de lecture (tabl.1) précisant pour chacune sa localisation et son déroulé, le(s) problème(s) auxquels elle répond (enjeux), ses objectifs précis pour l'agriculture (notamment le type d'agriculture concerné et celui souhaité), les ressources mobilisées (humaines, financières, techniques), les acteurs impliqués, notamment les modalités de participation des acteurs agricoles (OPA³, porteurs de projet) et de la société civile, les résultats du projet (bénéficiaires, nombre de fermes et d'hectares concernés), les leviers et les freins (dont les conflits), et ce qui fait la nouveauté du projet. Ces grilles ont pu être complétées de manière exhaustive pour 42 initiatives.

3. Organisme professionnel agricole.

NOM DE L'INITIATIVE (et abréviation)
Localisation (département, commune)
Temporalité (date de début, date de fin)
Champs d'action (foncier et/ou bâti agricoles)
Problématique foncière (quel est le problème lié au foncier agricole ?) (descriptif 5 lignes)
Agriculture(s) présente(s) avant
Objectifs formulés pour l'agriculture (maintien, protection, redéveloppement, diversification...)
Type(s) d'agriculture promu(s) par l'initiative (filières, modèles agricoles)
Fonction(s) de l'agriculture promue(s) (économique, nourricière, environnementale, paysagère, ludo-éducative)
Population cible (exploitants, citoyens, porteurs de projet, etc.)
DÉROULÉ DE L'INITIATIVE (descriptif 10 lignes)
Outils utilisés (réglementation, acquisitions, subventions, types de baux, etc.)
Moyens financiers
Moyens humains
GOUVERNANCE (appréciation qualitative 5 lignes, s'appuyant sur les catégories de Kooiman 2003 : gouvernance hiérarchique, co-gouvernance, auto-gouvernance)
Leader (porteur du projet, acteur à l'initiative du projet...)
Partenaire(s) actif(s) (participant au montage, à la recherche de candidats...) par degrés d'implication, Degré 1 = très impliqué, quasiment co-pilote / Degré 2 = impliqué, participe à l'organisation / Degré 3 = moyennement impliqué, rôle de présence
Autres acteurs : partenaire secondaire (financement, soutien) ou envisagé, acteurs d'opposition au projet, en conflit
Implication des porteurs de projet agricole
Implication des organisations professionnelles agricoles (chambre d'agriculture, syndicats...)
Implication de la société civile (au-delà des consultations obligatoires)
Coordination entre différents acteurs publics
Tensions et conflits éventuels, injustices ressenties par les acteurs
RÉSULTATS OBTENUS (descriptif 5 lignes) : les objectifs que s'étaient fixés les acteurs ont-ils été atteints ? Quels sont les principaux résultats mis en avant par les acteurs ?
Population finalement bénéficiaire (types d'exploitants, citoyens, porteurs de projet, etc.)
Nombre d'exploitations installées ou bénéficiaires
Nombre d'hectares concernés
Leviers (éléments clés identifiés comme déterminants pour la réussite)
Freins (obstacles identifiés)
Éléments de nouveauté, d'innovation transférables
Est-ce que l'initiative a engendré d'autres projets ?

Tableau 1. Grille descriptive des innovations foncières

Ces innovations présentent une diversité. En termes de leadership, plus de la moitié (25/42) est portée par des municipalités, 8 par des intercommunalités, 7 par des coopératives vinicoles et 2 par l'association Terre de Liens. Ces innovations concernent ensuite différentes productions agricoles : 13 exclusivement la vigne, 9 le maraîchage, 3 l'élevage ovin et 16 différentes productions, ce qui reflète bien l'agriculture régionale, avec toutefois une surreprésentation du maraîchage.

Toutes ces initiatives partagent un objectif de préservation de terres agricoles et de maintien d'une activité économique agricole. C'est pour cela qu'elles ont été retenues. Toutefois, les acteurs justifient chaque initiative par des enjeux locaux et leurs objectifs spécifiques pour l'agriculture varient (fig.1). La plupart des innovations (38/42) visent explicitement de soutien au développement économique agricole (redévelopper l'agriculture sur des friches, soutenir une filière particulière ou diversifier les productions agricoles, préserver des emplois, par exemple). Beaucoup (29) ont également ou principalement pour but la préservation du paysage ou l'aménagement du territoire (par exemple la protection du foncier contre l'urbanisation). Près de la moitié vise l'installation de nouveaux agriculteurs (20) et/ou l'approvisionnement alimentaire en circuits courts (19). Des objectifs environnementaux sont fréquemment cités en complément, tandis que les objectifs récréatifs et de cohésion sociale ne sont mentionnés que dans une minorité d'initiatives.

Nous ne pouvons pas dans le cadre de cet article décrire la totalité des 48 initiatives retenues. Quatorze d'entre elles ont été décrites en 2017 dans le cadre du projet Récolte avec Terre de Liens sous un même format court afin d'être appropriables par des acteurs de terrain⁴.

La suite de cet article correspond à deux exploitations de ce corpus. Pour donner au lecteur un aperçu de la diversité des initiatives, nous proposons d'abord une typologie autour de quatre modalités d'action foncière, puis nous avons effectué une comparaison raisonnée des profils de ces initiatives par QCA afin d'identifier des facteurs favorables à la protection du foncier face à l'urbanisation.

⁴ Ces fiches sont consultables sur la page Récolte du centre de ressources Internet de Terre de Liens.

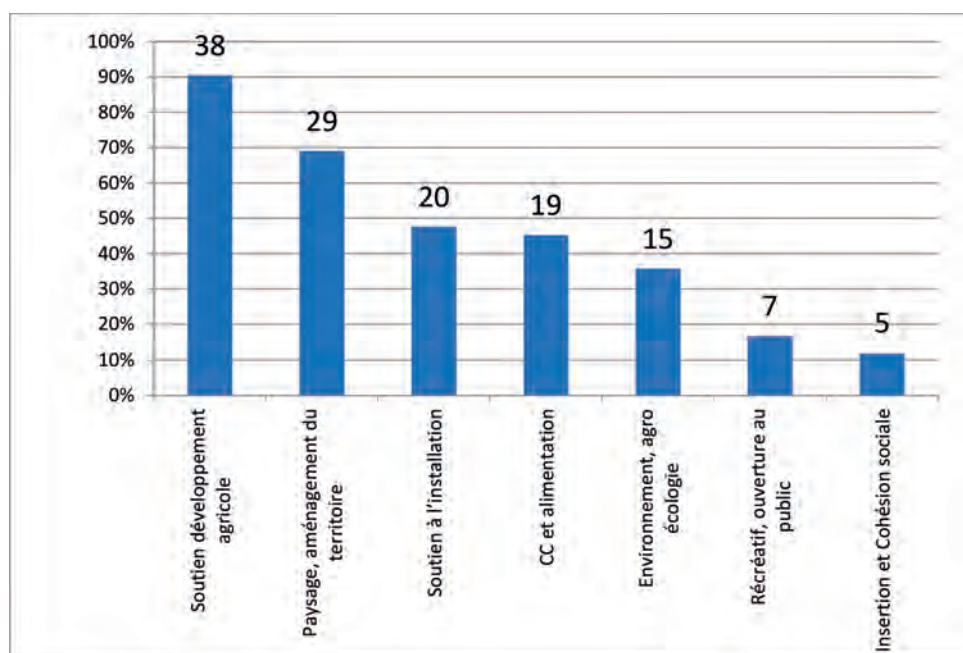


Figure 1. Objectifs des innovations foncières (plusieurs réponses possibles)

QUATRE MODALITÉS D'ACTION FONCIÈRE AGRICOLE

Cette collection d'initiatives met en évidence quatre modalités principales d'action foncière agricole en milieu périurbain : les actions basées principalement sur la réglementation (zonages, 6 initiatives), celles fondées sur le regroupement des constructions agricoles (11), sur de l'acquisition foncière (18) et les actions reposant simplement sur de l'animation foncière (7). Ces différentes modalités peuvent éventuellement être combinées ou se succéder au sein d'un même projet. Nous ne pouvons entrer dans le détail des différentes initiatives, chaque modalité étant illustrée dans la suite du livre par au moins une étude de cas. Pour chaque modalité, nous tirons dans cette section quelques enseignements en termes d'innovation et d'effets de ces innovations sur l'urbanisation du foncier agricole et le maintien de l'agriculture, mais aussi sur les relations entre la ville et l'agriculture et sur la justice sociale, deux thèmes transversaux aux chapitres de cet ouvrage.

Les zonages et leurs limites : protéger le foncier ne suffit pas toujours à redynamiser l'agriculture

Les documents d'urbanisme ne sont pas des innovations. Les acteurs publics et privés les utilisent depuis les années 1960 pour gérer, limiter ou légitimer l'urbanisation du foncier agricole (Perrin 2013b). Les chercheurs ont montré qu'ils étaient des outils de régulation des conflits d'usage autour des espaces agricoles périurbains (Martin et al. 2006). La délimitation de zones agricoles au sein desquelles la construction est limitée aux bâtiments nécessaires à l'agriculture est donc le mode de gestion habituel de l'urbanisation du foncier agricole périurbain en France.

Toutefois, nous avons intégré six exemples de zonages, car l'utilisation qui a été faite de ces outils par certaines collectivités locales depuis dix ans peut être qualifiée d'innovante. On observe une tendance à l'écologisation des documents d'urbanisme (Delattre & Napo-léone 2011) et une prise en compte nouvelle des espaces agricoles dans certains SCoT à l'échelle intercommunale (Cerema 2012). Dans le SCoT de Montpellier, par exemple, le principe d'« inversion du regard » était innovant en 2006. Il a permis de légitimer la densification urbaine et la protection des espaces agricoles (Jarrige et al. 2009). Cette innovation conceptuelle s'est ensuite diffusée à de nombreux SCoT ailleurs en France. Dans le SCoT de la Plaine du Roussillon, autour de Perpignan, l'innovation réside dans la manière dont la cartographie des espaces agricoles à protéger intègre à la fois des espaces à fortes potentialités agronomiques, des espaces où l'activité agricole est dynamique et des espaces supports de projets agricoles (Perrin & Soulard 2014). Ces innovations conceptuelles à l'échelle des SCoT ont encouragé une meilleure protection du foncier agricole à l'échelle municipale.

Dans les communes autour de Montpellier, de plus en plus de plans locaux d'urbanisme (PLU) sanctuarisent les zones agricoles en les rendant totalement inconstructibles, même pour les besoins de l'agriculture, ou en définissant des sous-secteurs où les règles de construction sont beaucoup plus strictes que dans la réglementation nationale (Nougardès 2015). Ces interprétations nouvelles de dispositifs nationaux sont-elles pour autant des innovations foncières ? Ces adaptations des règlements de zonages agricoles répondent à des problématiques locales spécifiques, comme la cabanisation (constructions sans permis, Crozat 2009) ou la multiplication de faux projets agricoles montés pour pouvoir déposer des demandes de permis de construire en zone agricole (Nougardès 2013). Ces zonages agricoles inconstructibles montrent la diffusion entre municipalités et entre régions de pratiques d'urbanisme qui ont pu être innovantes dans les années 2000 (Perrin 2013b). Nous en avons intégré trois exemples dans notre échantillon.

Au-delà des modalités d'utilisation des documents d'urbanisme, des zonages spécifiques ont été créés pour sanctuariser l'espace agricole (Martin 2013). Les plus connus sont les ZAP (zones agricoles protégées : Serrano & Vianey 2007) et les PAEN (périmètres de

protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains: Margetic 2015). L'innovation passe ici par l'utilisation d'un nouveau dispositif *ad hoc*. Dans notre inventaire, nous avons intégré un PAEN en projet et deux PAEN approuvés.

Le foncier agricole est au centre de ces innovations. L'enjeu public, l'objectif majeur de ces nouvelles pratiques de zonage, est de limiter l'urbanisation des espaces agricoles. Les SCoT et PLU contraignants et les nouveaux zonages ZAP et PAEN apparaissent de ce point de vue efficaces. Toutefois, ils ne permettent pas en eux-mêmes de maintenir (ou relancer) l'agriculture périurbaine, ni ne favorisent sa diversification ou son adaptation aux attentes des citoyens en matière d'alimentation, de circuits courts ou d'environnement. Ce n'est d'ailleurs pas dans leurs objectifs, sauf pour le PAEN qui a l'intérêt d'associer au zonage un programme d'actions, mais l'exemple de Canohès-Pollestres analysé par Trédan et Perrin (*infra*) montre que ce but est difficile à atteindre. Les zonages sont des dispositifs fonciers, pas économiques.

Du point de vue des relations entre la ville et l'agriculture, les zonages consacrent une logique de « mise en défens », de séparation, voire de ségrégation, entre l'urbain et l'agricole (Poulot 2011), ce qui peut engendrer des reconfigurations spatiales dans les usages du sol. Ils marquent l'emprise d'une vision urbaine de l'aménagement qui s'impose par des normes, institutions et acteurs de l'urbain sur les espaces agricoles. Ils peuvent donc être assez mal perçus par les propriétaires en général, et en particulier par les agriculteurs propriétaires, qui trouvent injuste d'être ainsi privés de possibilité de construire sur leurs terres.

Les zonages d'urbanisme soulèvent effectivement des enjeux de justice récurrents depuis les années 1980: justice distributive concernant la répartition des droits à bâtir (Renard 1980), justice procédurale lorsque des jeux d'acteurs dominent l'élaboration des plans (Cadène 1990, Perrin 2013b). Dans la mesure où les zonages spatialisent des priorités (environnement, économie, agriculture, logement social), ils traduisent des compromis locaux qui peuvent trouver leur justification dans différentes sphères de justice (Walzer 1983). Dans les petites communes périurbaines, ils tendent à entretenir un entre-soi, un exclusivisme social (Charmes 2011).

Les zonages apparaissent donc comme une modalité d'action foncière à première vue peu coûteuse et potentiellement efficace pour la protection du foncier agricole périurbain sur de vastes surfaces. Toutefois, ils n'assurent pas le développement économique agricole, ils entretiennent une logique de séparation entre ville et agriculture et soulèvent des enjeux de justice. C'est notamment pour répondre aux sentiments d'injustice ressentis par les agriculteurs propriétaires que des innovations ont émergé autour du principe de regroupement du bâti agricole.

Le regroupement du bâti agricole : le succès d'un principe difficile à concrétiser

Dans notre inventaire, nous avons intégré onze initiatives de regroupement du bâti agricole, car il s'agit là d'une innovation pour éviter l'urbanisation du foncier agricole du reste de la commune. Certaines ne concernent que les bâtiments techniques (hangars, etc.) et peuvent être portées par des municipalités ou des acteurs agricoles. D'autres regroupements appelés « hameaux agricoles » intègrent aussi des logements pour les agriculteurs. Enfin, certains projets incluent également des constructions pour d'autres résidents ou professions. Brigitte Nougardès détaille dans le chapitre suivant (*infra*) les différents dispositifs qui se sont diffusés dans les départements viticoles.

Comme elle l'explique, l'innovation réside ici dans le principe de regroupement du bâti agricole, qui permet d'éviter le mitage tout en répondant aux besoins de construction des agriculteurs. L'objectif est de protéger le foncier agricole (ou les paysages, selon les registres de justification des politiques locales), mais aussi souvent de préserver des emplois agricoles et une production locale. Différents dispositifs ont été élaborés pour concrétiser ce principe de regroupement. Ils sont cependant souvent lourds à mettre en œuvre en termes de moyens humains et financiers, car ils reposent généralement sur l'acquisition et l'aménagement publics des parcelles à bâtir, revendues à des prix attractifs aux agriculteurs. Les projets sont longs à aboutir. Beaucoup ont échoué et plus nombreux encore sont ceux simplement inscrits dans les documents d'urbanisme sans jamais avoir été entrepris.

Du point de vue des relations ville-agriculture, ces regroupements ont émergé dans l'Hérault à partir de négociations entre acteurs urbains (collectivités locales, services de l'État) et agricoles, reprenant localement une pratique de cogestion entre l'État et les organisations professionnelles bien connue dans la politique agricole à l'échelle nationale (Muller 2000). Ils se sont concrétisés au sein des communes périurbaines où les agriculteurs étaient encore assez nombreux.

Ces regroupements ont engendré des reconfigurations sociospatiales importantes (Nougardès 2011) et ont fait émerger localement des enjeux de justice entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, parce que ces dispositifs excluent parfois certains types d'agriculteurs (éleveurs, porteurs de projet) ou d'autres professions. En particulier, plusieurs regroupements n'étaient accessibles dans les faits qu'à des viticulteurs coopérateurs déjà installés sur la commune.

Le regroupement du bâti agricole apparaît ainsi comme une innovation foncière intéressante pour éviter le mitage tout en favorisant le développement agricole. Cette innovation s'est rapidement diffusée dans les documents d'urbanisme. Le principe est séduisant, mais les initiatives concrètes se heurtent à des coûts financiers importants et à des enjeux de justice qui nécessitent d'être débattus, en particulier lorsque l'argent public sert à faciliter l'accès au bâti d'une poignée d'agriculteurs.

Les acquisitions publiques et collectives de terres agricoles : des initiatives justifiées par diverses motivations

Nous avons intégré dans notre collection 18 initiatives fondées sur l'acquisition de foncier agricole, portées par des collectivités urbaines (municipalités et intercommunalités), des associations (Terre de Liens) et des organisations professionnelles agricoles (caves coopératives). Ces initiatives de portage foncier pour préserver l'usage agricole se multiplient depuis les années 2000. Elles impliquent de nouvelles transactions et modalités de coordination entre acteurs, ainsi que des changements institutionnels (Léger-Bosch 2015). Les surfaces concernées par ces acquisitions sont souvent réduites par rapport aux innovations dans les zonages citées précédemment : entre 2 et 400 ha maximum dans nos cas. Les objectifs diffèrent selon les initiatives.

Une première série d'initiatives s'inscrit dans des politiques locales d'aménagement du territoire et de préservation des paysages.

Des acquisitions publiques visent à lutter contre les friches agricoles, considérées comme un problème par les collectivités (cf. Clément et al. *infra*, Laurens et al. *infra*). Des municipalités préemptent via la Safer, parfois depuis plusieurs décennies, pour éviter le développement d'usages de loisirs, ainsi que les constructions légères ou en dur illégales (cabanisation) sur des parcelles agricoles en friches. Elles s'interposent alors au coup par coup sur le marché en empêchant des transactions privées. Mais les parcelles acquises dans ce cadre sont souvent de très petite taille, dispersées sur la commune et leur mise en valeur agricole s'avère compliquée (Perrin 2013c). La métropole de Perpignan a porté de 2008 à 2014 une initiative de restructuration d'îlots fonciers en friches en périurbain. Une dizaine d'hectares ont été acquis sur trois sites, mais là encore, tous les lots n'ont pas trouvé preneur agricole (Trédan 2016).

Les acquisitions foncières publiques motivées avant tout par un objectif d'aménagement du territoire ne permettent donc pas toujours de relancer l'agriculture périurbaine en déprise. Les enjeux semblent avant tout urbains quand les acteurs agricoles n'ont pas été impliqués en amont. Une politique similaire de remise en valeur de friches a été conduite avec plus de succès par la métropole de Nantes en lien étroit avec la chambre d'Agriculture. Une cinquantaine de fermes ont été installées (Barreau 2015, Schmitt et al. 2016). Les deux initiatives sont liées, Perpignan et Nantes ayant échangé notamment au sein du réseau Terres en Ville. La transférabilité de la démarche apparaît toutefois limitée par la différence des contextes locaux (morcellement foncier, systèmes d'acteurs et de production très différents).

Des collectivités locales louent aussi à des agriculteurs du foncier qu'elles ont déjà en portefeuille, par exemple parce qu'elles l'ont acquis dans le cadre de projets urbains. Les

surfaces concernées peuvent alors être plus importantes que dans les acquisitions de friches citées précédemment (17 à 400 ha d'un seul tenant). C'est le cas des agriparc de Montpellier (Jarrige & Perrin 2017, Scheromm & Jarrige 2020), mais aussi plus anciennement du domaine périurbain du Mas Dieu (Laurens 2003), finalement préservé après la victoire d'un collectif citoyens contre un projet de décharge, ou du Mas Auriol près de Perpignan. Des projets similaires n'ont pour l'instant pas abouti, faute d'avoir pu acquérir le foncier (Perrin 2013c). Le concept « d'agriparc » ou « parc agricole » consiste à préserver des espaces agricoles proches de la ville pour répondre aux attentes des citoyens en matière d'alimentation en circuits courts, de préservation de l'environnement, de loisirs-éducation. Toutefois, les réalisations concrètes sont peu nombreuses et toutes différentes dans leur fonctionnement et dans les modalités de propriété et d'usages des terres agricoles. Des comparaisons d'études de cas seraient instructives. Hasnaoui Amri & Perrin (*infra*) montrent dans le cas de Montpellier les enjeux de justice distributive et procédurale soulevés par les attributions de foncier public à des agriculteurs.

En Italie ou en Espagne, d'autres formules de parcs agricoles existent, sur de plus grandes surfaces et du foncier privé (Giacché 2014), et parfois initiées par des collectifs agricoles (Paül & McKenzie 2013). Le succès de cette figure du « parc agricole » tient peut-être à sa proximité avec des modèles connus de la pensée urbanistique comme le parc urbain et celui de l'infrastructure verte (Banzo 2015). Mais il interroge du coup fondamentalement les relations entre la ville et l'agriculture, s'il s'agit pour la ville de mettre en parc l'agriculture périurbaine pour pouvoir la façonner à ses attentes (Jarrige & Perrin 2017). La participation des agriculteurs en amont des initiatives publiques d'acquisitions et d'attribution de foncier agricole apparaît ainsi déterminante.

Une deuxième série d'initiatives d'acquisition de foncier agricole vise expressément l'installation d'agriculteurs.

Des coopératives viticoles confrontées à la baisse des apports de raisins ont créé des sociétés pour racheter les terres des adhérents qui partent à la retraite et ainsi faciliter les installations d'agriculteurs. Deux initiatives de l'Aude retenues, montées par et pour des acteurs viticoles, ont peu de liens avec la ville, que ce soit par leur localisation (Cuxac d'Aude et Villesèquelande), leurs acteurs (agricoles uniquement) ou leurs enjeux (préserver la cave coopérative comme outil de transformation collectif). Ce sont plutôt des innovations foncières rurales. Dans le troisième cas, à Gruissan, en revanche, en zone périurbaine et touristique littorale, le financement a été réalisé grâce à une levée de fonds solidaire auprès du grand public, ce qui crée un lien avec la ville puisque des citoyens soutiennent alors le maintien de la viticulture périurbaine.

Deux fermes acquises par Terre de Liens en périurbain ont aussi été intégrées dans l'inventaire pour tenir compte de ces initiatives issues de la société civile, mobilisant du

financement solidaire pour préserver du foncier agricole à long terme et le confier à des agriculteurs biologiques en circuits courts (maraîchage à Aubagne, maraîchage, poules pondeuses, plantes aromatiques et grandes cultures près d'Agde).

Enfin, de plus en plus de collectivités locales, municipalités et intercommunalités, acquièrent du foncier agricole pour développer le maraîchage en circuits courts et si possible en agriculture biologique. Ces initiatives s'inscrivent souvent dans un projet de relocalisation de l'alimentation, tout en étant finalement assez anecdotiques en termes de surfaces (2 à 60 ha) et de volumes produits par rapport aux besoins urbains (Baysse-Lainé et al. 2018). Dans notre inventaire, plusieurs collectivités cherchaient à développer de tels projets depuis plusieurs années sans avoir pour l'instant abouti en raison du coût de l'acquisition foncière en périurbain, du manque d'adéquation de la qualité agronomique des terres avec le projet prévu ou de l'abandon du porteur de projet qui s'était engagé. De telles initiatives sont en effet assez longues et l'investissement que doit faire la collectivité s'alourdit quand se pose aussi la question de l'accès au bâti pour le ou les agriculteurs à installer. Les formules juridiques varient. Par exemple, la communauté de communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse avait initialement prévu un simple portage foncier, les agriculteurs étant censés racheter la terre après quelques années (Jarrige & Napoléone 2015). Aucune des initiatives que nous avons identifiées en Languedoc-Roussillon n'envisage pour l'instant ni un tel rachat, ni à l'inverse une agriculture en régie municipale, comme à Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes) (Mundler et al. 2014) ou à Lausanne en Suisse (Jarrige et al. *infra*). C'est toujours le fermage ou le bail rural environnemental (BRE) qui sont envisagés.

Les acquisitions et attributions de foncier public ou collectif à des agriculteurs contribuent ainsi à maintenir ou à redévelopper l'agriculture périurbaine. Toutefois, les surfaces concernées sont souvent limitées et l'acquisition par une collectivité locale ou une cave coopérative ne garantit pas une protection à long terme contre l'urbanisation (la revente reste possible). Au-delà des cas repérés en Languedoc-Roussillon, Baysse-Lainé (*infra*) montre comment ces nouveaux modes de propriété, publics et collectifs, qui ciblent souvent un seul type d'agriculture, bousculent les modes habituels de gestion du foncier agricole et réinterrogent le rapport à la terre des citoyens comme des agriculteurs. Ils suscitent des tensions et soulèvent des enjeux de justice dans leurs modalités concrètes de réalisation, que ce soit lorsqu'un agriculteur précédemment locataire est évincé au profit d'un autre ou lorsque le choix des bénéficiaires ne fait pas consensus.

L'animation foncière : une nécessité pour convaincre les propriétaires en périurbain

Sept initiatives recensées reposent sur de l'animation foncière : une collectivité ou une cave coopérative démarche des propriétaires fonciers pour faciliter la mise à disposition de leurs terres à des agriculteurs. Des procédures plus ou moins lourdes en termes de moyens humains et financiers sont ici regroupées : des restructurations foncières complexes (remembrement) aux simples conventions de pâturage.

Des caves coopératives font de l'animation foncière pour remobiliser des friches, favoriser la transmission et l'installation d'exploitations viticoles. Par exemple, la cave de Canet d'Aude a demandé au préfet une mise en demeure des propriétaires permettant de remettre en valeur des terres incultes et manifestement sous-exploitées. Elle a aussi lancé une bourse foncière pour faciliter les ventes, locations et échanges de parcelles. À Montagnac, le morcellement parcellaire a conduit à une procédure d'AFAP (aménagement foncier agricole et forestier) pilotée par le conseil départemental, en lien avec la municipalité et la cave coopérative. Dans ces deux cas, le rapport à la ville est faible. Ce sont des innovations foncières agricoles dédiées au maintien de la viticulture.

En revanche lorsqu'une municipalité ou une intercommunalité intervient comme animateur foncier, pour remobiliser des propriétaires dont les terres sont inexploitées, l'impulsion est urbaine, de même que la plupart des propriétaires et une partie des objectifs sont urbains. Dans la vallée de l'Hérault, une telle démarche a permis dans trois cas de maintenir ou de réintroduire du pastoralisme extensif sur plusieurs centaines d'hectares de garrigues. Les collectivités concernées soulignent l'intérêt de ces projets pour diversifier l'agriculture, créer un emploi, entretenir le paysage (éviter les friches) et participer à la lutte contre les risques naturels (incendies, inondations). Les municipalités ont généralement démarché directement des propriétaires pour qu'ils signent des conventions de pâturages et s'intègrent éventuellement dans des associations foncières agricoles ou pastorales (AFA ou AFP). Toutefois, remobiliser le foncier agricole est une première étape, qui ne suffit pas toujours pour qu'un agriculteur puisse s'installer. L'accès au bâti agricole peut être un obstacle. Dans deux cas, une bergerie a ensuite été construite par la municipalité sur des terres publiques pour faciliter l'installation.

L'animation foncière pourrait constituer une réponse à la rétention du foncier par les propriétaires, qui est un problème majeur et récurrent en périurbain (Jarrige et al. 2003). Toutefois, les initiatives réussies évoquées plus haut ont été conçues et montées avec des acteurs agricoles, pour une filière (la viticulture) ou un agriculteur (éleveur extensif), dans des couronnes périurbaines assez éloignées. Aux portes de Montpellier, une municipalité a contacté les propriétaires de friches pour remobiliser du foncier agricole (sans avoir au préalable de porteur de projet agricole). Un seul propriétaire a accepté et il a souhaité

vendre ses parcelles à la municipalité et non louer. Dans le cadre de sa politique agro-écologique et alimentaire, la métropole de Montpellier a aussi le projet de créer des AFA autorisées sur plusieurs périmètres intercommunaux de garrigues (Hasnaoui Amri 2018). Une telle animation foncière fonctionne mieux sur des espaces périurbains rendus inconstructibles à très long terme grâce à des zonages très sécurisés, environnementaux (zones de captage d'eau potable ou périmètres à fort risque d'inondation) ou agricoles (ZAP, PAEN). Une bourse au foncier est ainsi actuellement envisagée sur le PAEN de Canohès (cf. Trédan et Perrin *infra*). De même, sur la commune de Clairà au nord de Perpignan, l'animation foncière a permis de remobiliser avec succès 67 ha de friches au profit d'éleveurs des piémonts pyrénéens depuis 2011. Pour inciter les propriétaires à prêter leurs terres, la municipalité exempte les parcelles d'impôt foncier. De nouveaux liens entre propriétaires urbains et agriculteurs ont été tissés (Clément et al. *infra*), mais la municipalité envisage aujourd'hui un PAEN ou une AFAF pour consolider son action foncière. On voit ici l'intérêt de combiner différents outils et modalités d'action foncière, relatifs à la planification des usages du sol, aux actions sur le marché foncier ou à des incitations financières. La figure 2 offre ainsi un bilan des différents leviers d'action publique sur le foncier agricole dont il faudrait mieux réfléchir l'articulation.



Figure 2. Modalités et outils de l'action foncière publique sur les terres agricoles

L'animation foncière apparaît ainsi à première vue moins coûteuse que l'acquisition. Elle peut être menée sur de plus grandes surfaces en mobilisant les terres de nombreux propriétaires (publics mais également privés) et ainsi permettre de maintenir ou de redévelopper l'agriculture en périurbain et de créer du lien entre les citoyens et les agriculteurs. Les dispositifs de bourses foncières, associations foncières et conventions de mise à disposition évitent les sentiments d'injustice car la participation est facultative, fondées sur le volontariat. Toutefois, elles ne peuvent fonctionner que sur des périmètres non soumis à la pression foncière urbaine. Les procédures plus lourdes et obligatoires d'AFAF, d'AFA autorisées et de mise en valeur des terres incultes manifestement sous-exploitées peuvent au contraire déclencher des conflits par leur caractère coercitif.

D'une initiative à l'autre, on retrouve ainsi des problématiques locales très similaires, des concepts ou principes qui séduisent les acteurs locaux, des outils souvent complexes à mettre en œuvre et qu'il faut combiner, et des processus d'innovation qui se déroulent sur le temps long, avec des tâtonnements, des phases d'essai-erreur, suivies de repositionnement des projets. Ces processus sinueux font qu'il n'est pas toujours facile de conclure quant à la réussite des innovations relatives à la gestion du foncier et du bâti agricoles périurbains, leur impact sur l'urbanisation du foncier et l'économie agricole. Chaque contexte apparaît spécifique et au-delà de quelques enseignements sur les freins et les avantages de chaque modalité, la comparaison d'initiatives aussi différentes par leur ampleur, leur localisation et les objectifs poursuivis apparaît difficile. C'est pourquoi nous avons testé une méthode exploratoire de comparaison assistée par ordinateur.

COMPARER POUR IDENTIFIER DES FACTEURS FAVORABLES À LA PRÉSERVATION DE L'AGRICULTURE PÉRIURBAINE

Dans cette section, nous présentons une méthode de comparaison assistée par ordinateur : nous avons utilisé la *qualitative comparative analysis* (Rihoux & Ragin 2009) pour identifier, par les similarités entre cas, des facteurs favorables à la protection du foncier agricole et au maintien de l'agriculture. Nous nous concentrons donc sur ces deux objectifs communs à toutes les initiatives analysées, laissant de côté pour ce traitement les deux questions complémentaires des liens à la ville et des enjeux de justice.

La méthode *Qualitative comparative analysis* (QCA)

À l'opposé des méthodes d'analyse statistique par régression, qui mobilisent des variables considérées comme indépendantes entre elles pour expliquer la variation de variables considérées comme dépendantes des premières, la QCA considère que les variables ne sont jamais indépendantes entre elles : les effets des conditions prises individuellement

peuvent dépendre de la présence ou de l'absence d'autres conditions. La QCA est centrée sur les cas, considérés comme des combinaisons (configurations) complexes de caractéristiques. Elle s'appuie sur la logique booléenne et la théorie des ensembles pour identifier des similitudes entre des cas et trouver des combinaisons de caractéristiques (conditions, circonstances, facteurs) qui sont le plus étroitement associées à un résultat recherché.

La QCA consiste à proposer plusieurs chemins causaux qui peuvent aboutir à ce résultat : il n'y a donc pas qu'une solution qui résout le problème posé. Cette méthode est notamment utilisée depuis 1989 en sociologie et en science politique dans l'évaluation des politiques publiques (Rihoux et al. 2014) pour représenter de manière synthétique la diversité des cas, dépasser le biais idiosyncrasique des études de cas, et arriver à différentes formes de « généralisations modestes » (*ibid.*). Elle facilite aussi le test de propositions théoriques et peut être un outil dans la construction de typologies ou l'identification de nouvelles conjectures. Certains chercheurs ont une approche hypothético-déductive, parfois en combinaison avec d'autres tests en particulier statistiques (Robinson et al. 2014). D'autres chercheurs l'exploitent comme nous à des fins plus exploratoires, d'une manière inductive plus sensible aux cas individuels. Ces méthodes commencent également à être utilisées au-delà des travaux académiques, par des praticiens de l'action publique (Rihoux et al. 2014).

Une telle méthode nous paraît adaptée à la comparaison d'innovations foncières. Elle peut être appliquée sur des échantillons de petite taille (à partir d'une dizaine) et a souvent été mobilisée en lien ou en complément d'analyses qualitatives fondées sur des études de cas fines. Surtout, ces innovations foncières sont des cas difficilement comparables par d'autres méthodes du fait de la diversité des contextes (géographiques, agricoles), des ressources et des configurations d'acteurs. Trop de facteurs changent simultanément, en étant potentiellement liés entre eux. La QCA permet de chercher à expliquer la réussite de ces innovations en considérant cette diversité de facteurs explicatifs potentiellement liés.

La figure 3 résume notre démarche. Parmi les 48 initiatives de notre inventaire, 42 ont pu être décrites de manière exhaustive à l'aide de la grille d'analyse (tabl.1), dont 35 ont été intégrées dans le traitement par QCA. Les 7 restantes étaient des initiatives encore en projet ou en cours de mise en œuvre, dont il était impossible d'apprécier les résultats. Pour chaque initiative, nous avons indiqué si douze caractéristiques étaient remplies (tabl.2). Si la réponse à la question était oui, la variable était codée 1, si la réponse était non, la variable était codée 0. D'autres méthodes QCA permettent de coder les variables de manière continue (entre 0 et 1 pour la *fuzzy set* QCA) ou selon des modalités (1, 2, 3, 4 pour la *multi-value* QCA). Les traitements qui en découlent sont plus complexes, avec des seuils de validité (Rihoux et al. 2014). Pour ce premier traitement exploratoire, nous

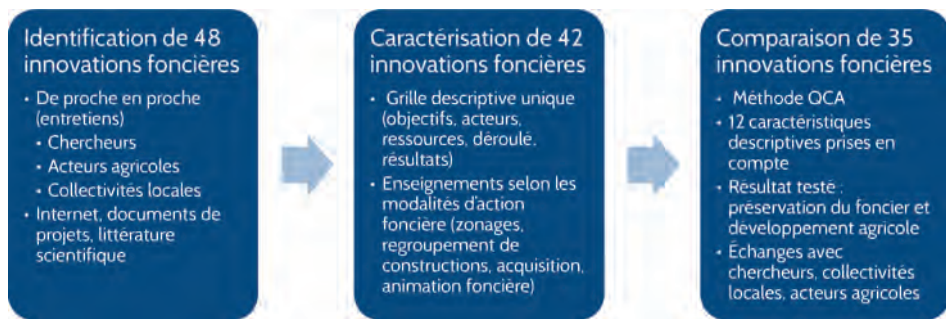


Figure 3. Méthode de traque et d'analyse des innovations foncières

avons choisi la méthode la plus simple fondée sur une dichotomisation de chaque variable (aussi appelée csQCA pour *crisp set QCA*). Toutes les variables étant qualitatives, nous avons défini les caractéristiques à travers des questions simples de telle sorte qu'une réponse binaire (par oui ou par non) soit possible, ce qui nous semblait moins subjectif qu'une réponse par un pourcentage (cette approche gradualiste correspondant plutôt à des données quantitatives rares dans nos cas). La façon de coder chaque variable (0 ou 1) a été décidée collectivement et explicitée en réunion. Le codage a ensuite été effectué par une seule et même personne, qui avait également conduit les entretiens et rempli les grilles d'analyse descriptives. Puis ce codage a été discuté en réunion avec plusieurs chercheurs qui connaissaient la plupart des initiatives.

Pour effectuer les traitements QCA, le nombre de variables doit être limité (Marx & Dusa 2011). Cette sélection des caractéristiques (qu'on envisage comme des catégories ou des dimensions explicatives) représente une condensation des données qualitatives empiriques riches (du texte issu d'entretiens, de documents) pour en faciliter la comparaison. Elle repose sur des choix analytiques du chercheur (Chanson 2019). Nous avons choisi douze caractéristiques en fonction des données dont nous disposons dans notre grille descriptive (tabl.1), considérée comme une fiche de synthèse pour chaque cas, mais aussi parce qu'elles nous paraissaient pertinentes pour tester des hypothèses de travail et explorer des questions de recherche (Amenta & Poulsen 1994). Le tableau 2 précise la définition de ces caractéristiques. Certaines renvoient à des conditions qui paraissaient *a priori* déterminantes pour la réussite d'un projet : l'ampleur des ressources (moyens financiers ou humains, outils mobilisés), la localisation plus ou moins périurbaine, par exemple. Le choix de trier les projets démarrés avant 2011 (soit 5 ans avant l'étude) s'explique par le constat que les projets mettent du temps pour se développer et qu'on ne peut donc juger de leur réussite qu'avec un recul temporel suffisant. Ensuite, il nous semblait intéressant

ABRÉVIATION	DESCRIPTION DE LA CARACTÉRISTIQUE (réponse : oui = 1 ou non = 0)
MOYF	Y a-t-il eu des ressources financières spécifiques ? (une ligne de financement dédiée au projet)
MOYH	Y a-t-il eu des ressources humaines spécifiques (au moins un équivalent temps plein sur une période du projet) ?
PRESS	Localisation en périurbain proche ? (noté 1 si dans la métropole de Montpellier ou en première couronne des villes secondaires)
TEMP	Projet démarré avant 2011 ?
OUT	Projet mobilisant une combinaison d'outils ? (au moins 2)
DIVERS	Objectif de diversification des systèmes de production ? (signalé par les porteurs du projet ou repéré dans les documents du projet)
VITI	Les bénéficiaires étaient-ils tous viticulteurs ?
PPA	Des porteurs de projet agricole ont-ils été impliqués dès le début du projet ?
OPA	L'implication de la chambre d'Agriculture et des syndicats agricoles a-t-elle été importante ? (au-delà des exigences réglementaires de consultation)
SCIV	L'implication de la société civile a-t-elle été importante ? (au-delà des exigences réglementaires de consultation)
COPP	Y a-t-il eu un co-portage public (co-leadership) entre plusieurs institutions (ex : commune, département, intercommunalité) ? Pas seulement pour des financements ?
CONF	Le projet a-t-il engendré des conflits ? (conflits publics, signalés dans la presse ou relatés par des personnes ayant suivi le projet)

Tableau 2. Descriptif des 12 caractéristiques traitées par QCA

d'explorer l'effet de l'implication de différents profils d'agriculteurs (viticulteurs, porteurs de projet) et de différentes modalités de gouvernance (implication des organismes professionnels agricoles et de la société civile, d'un ou plusieurs acteurs publics en partenariat). Enfin, la présence de conflits signalés nous semblait l'indication d'une acceptation sociale difficile du dispositif, ce qui aurait pu bloquer sa réussite.

Comme variable de « résultat », nous avons évalué uniquement la contribution de chaque initiative à la protection du foncier agricole et au maintien de l'agriculture à travers la réponse aux deux questions précisées dans le tableau 3 (adaptées pour des initiatives sur le foncier ou sur le bâti). 26 initiatives sur 35 ont ainsi été considérées comme réussies selon ces deux critères (codées 1 si la réponse est oui aux deux questions), ce qui respecte les proportions indiquées par Marx & Dusa (2011) pour que les résultats puissent être exploitables. Ces deux objectifs sont inclus dans tous les cas (sélectionnés notamment sur cela) mais ils ne résument pas à eux seuls la diversité des visées des acteurs sur le terrain (qui pouvaient être variées, on l'a vu figure 1). Ce résultat choisi pour le traitement QCA ne préjuge donc pas forcément des résultats complets, propres et spécifiques de chaque initiative.

L'INITIATIVE A-T-ELLE CONTRIBUÉ À LIMITER L'ÉTALEMENT URBAIN OU LE MITAGE DES ESPACES AGRICOLES ?	
Si oui, et si l'initiative porte sur le foncier : Constate-t-on un signe de préservation ou de développement agricole ? Ex : remise en culture de friches, création d'exploitation...	Si oui, et si l'initiative porte sur le bâti uniquement : Un bâtiment au moins a-t-il été construit ?

Tableau 3. Conditions à remplir pour que les initiatives soient jugées « réussies » (= 1) dans la QCA

Nous avons ainsi codé les 35 initiatives, relativement à 12 conditions et à 1 résultat. Le tableau correspondant figure en annexe 1. Ces données ont ensuite été traitées sous R à l'aide d'un logiciel de QCA (Dusa & Thiem 2014) pour comparer les profils des 35 initiatives et identifier des facteurs de réussite.

Résultats de la QCA : des enseignements pour l'action

Les résultats du traitement par QCA de notre tableau de valeurs ne donnent pas une solution unique au problème posé. Ils identifient au contraire différents profils d'initiatives qui permettent à la fois de protéger le foncier agricole et de maintenir l'agriculture. Ce faisant, ils soulignent l'importance de quelques facteurs clés, apparaissant comme des freins ou des leviers utiles pour l'action.

Tout d'abord, pratiquement toutes les initiatives considérées comme réussies selon les critères que nous venons de préciser avaient mobilisé à la fois des moyens financiers spécifiques importants et une combinaison d'outils d'action foncière. Ces deux facteurs apparaissent donc comme nécessaires à la réussite des innovations foncières. Une seule initiative réussie ne les remplit pas : à Nizas, la municipalité a permis la transmission d'une exploitation ovine en démarchant les propriétaires fonciers disposant de parcelles en friches. Elle a ainsi remobilisé plus de 200 ha de garrigues. Cette animation foncière conduite localement s'est faite sans beaucoup de moyens financiers, mais grâce à l'implication directe d'un conseiller municipal pour le contact des propriétaires et la signature de conventions de pâturage. Dans tous les autres cas réussis, on constate systématiquement des outils combinés simultanément ou successivement, renvoyant aux différentes modalités présentées figure 2, dont la plupart nécessitent des engagements financiers. Par exemple, pour réussir à remobiliser 67 ha de friches, la mairie de Clairac a combiné l'animation foncière (démarchage des propriétaires), la défiscalisation (incitation), l'acquisition publique et la réglementation (cf. Clément et al. *infra*).

Toutes les initiatives ayant bénéficié de moyens humains importants (au moins un équivalent temps plein durant la phase de développement du projet) ont réussi, ce qui montre qu'il s'agit là d'un levier déterminant (considéré comme condition suffisante du point de vue de la QCA). Là encore, une initiative fait exception : à Castelnau-de-Guers, le projet de transformer l'ancienne cave coopérative en un hangar collectif pour quatre agriculteurs du village et une salle polyvalente et d'y accoler un lotissement de logements pour les agriculteurs n'a pas abouti malgré l'importance de moyens humains et la coordination entre de nombreux acteurs publics. Ce projet n'entrait pas dans les critères habituels de financement (agricoles ou associatifs, mais pas mixtes). Il s'est aussi heurté à la lenteur d'élaboration du PLU et à l'évolution des contraintes réglementaires. Dans tous les autres cas, les moyens humains sont déterminants. *A contrario*, nous avons identifié plusieurs projets qui se sont arrêtés avec le départ du ou de la chargée de mission. Ce résultat nous semble essentiel comme enseignement pour les collectivités : les projets fonciers sont souvent très techniques, complexes et longs à monter et à mettre en œuvre, une personne dédiée est donc indispensable.

Toutes les initiatives de notre échantillon qui avaient impliqué un ou des porteurs de projet agricole dès le début de la conception avaient réussi lors du traitement QCA effectué en 2016. Cela nous semble un résultat très important, montrant que l'action foncière seule ne suffit pas si elle n'est pas couplée dès le début à un projet agricole. Les deux aspects doivent être traités en parallèle, même si les temporalités de concrétisation peuvent être différentes et nécessiter des ajustements, des repositionnements successifs (voire un changement du porteur de projet). En effet, les collectivités locales n'ont pas toujours conscience des besoins ou des contraintes de l'exploitation agricole future. Lorsqu'un porteur de projet agricole est présent durant le montage, il permet d'anticiper par exemple les besoins en bâti au-delà du foncier (cité dans les cas d'installation en pastoralisme ou maraîchage) ou la nécessité d'un bail de plus de cinq ans pour bénéficier des aides à l'agriculture biologique (cas de Clairac). De même, on peut penser que la présence d'un candidat à l'installation facilite la défense du projet pour obtenir des financements ou un soutien politique ou citoyen (c'est un élément clé dans le cas des fermes de Terre de Liens par exemple).

A contrario, l'initiative identifiée à Pézenas, considérée comme réussie en 2016, est aujourd'hui en suspens suite à l'abandon du porteur de projet choisi. En 2011 la municipalité avait acquis 14 ha pour installer un maraîcher bio qui devait fournir la restauration collective. Suite à un appel d'offres conçu avec l'appui de l'intercommunalité et de la chambre d'Agriculture, un porteur de projet avait été identifié. Un bail avait été signé entre la mairie et l'agriculteur. La demande de permis de construire était en cours d'instruction début 2016. Toutefois, l'agriculteur s'est heurté à un refus de prêt de sa banque, qui considérait

l'investissement trop rapide et demandait un échelonnement sur plusieurs années, et il a finalement eu l'opportunité de s'installer ailleurs plus rapidement. Il a donc abandonné le projet de Pézenas. Cet exemple nous semble instructif en ce qu'il montre la temporalité longue des actions foncières publiques comme des installations agricoles et leur complexité. L'aléa est toujours présent dans leur déroulement. Face à certains obstacles, le projet peut être abandonné pendant plusieurs années, avant de resurgir grâce à l'arrivée d'un nouvel élu ou à la demande d'un agriculteur, par exemple. Évaluer des innovations foncières nécessite ainsi un recul temporel important.

Enfin, les initiatives de notre échantillon localisées dans des espaces de forte pression urbaine, dans la métropole de Montpellier ou dans la première couronne des villes secondaires de la région, ont réussi lorsque tous les bénéficiaires étaient viticulteurs. La pression foncière n'est donc pas dans ce cas un frein à la réussite des projets. Ce résultat souligne en fait la puissance économique, sociale et politique de la viticulture en Languedoc-Roussillon. La filière est en crise structurelle depuis le début des années 1980 (Arnal et al. 2013), mais les viticulteurs sont encore majoritaires au sein des organisations professionnelles agricoles et ils sont aussi les principaux propriétaires du foncier agricole périurbain. Ils forment un lobby politique local actif. Ils ont mené à bien une série de projets en périurbain sous la forme d'une cogestion étroite avec des collectivités locales. Plusieurs hameaux agricoles en sont un exemple, tel celui de Saint-Génès-des-Mourgues, analysé par Nougarede (*infra*) dont l'accès était dans un premier temps réservé aux seuls viticulteurs de la cave coopérative du village.

Discussion de la QCA : des résultats à mobiliser en relation avec l'analyse qualitative

Le traitement par QCA nous a permis de repérer des facteurs favorables à la protection du foncier et au développement agricole périurbain en Languedoc-Roussillon : des moyens humains et financiers importants, la combinaison de plusieurs modalités d'action foncière, l'implication de porteurs de projet agricole dès le début des actions foncières et celle des viticulteurs dans les initiatives portant sur des territoires à forte pression urbaine où ils dominent le marché foncier rural et les instances agricoles.

Ces résultats sont évidemment étroitement liés à notre échantillon. Les affirmations ci-dessus ne sont valables que pour les 35 initiatives analysées en 2016. Ce sont des généralisations modestes.

Notre corpus d'innovations peut sembler peu représentatif ou les initiatives trop disparates pour pouvoir être comparées. Inclure plus de cas, et notamment plus d'initiatives échouées dans notre échantillon, aurait certainement produit des résultats différents. On pourrait également tester de conduire deux QCA séparées sur les initiatives portant sur

le foncier d'un côté et sur le bâti agricole de l'autre. On pourrait aussi tester des traitements par QCA du même échantillon relativement à d'autres éléments de résultats. Ainsi, nous avons essayé d'utiliser la douzième variable (présence de conflits) comme une variable de résultat, pour repérer les conditions qui pouvaient conduire aux conflits ou sentiments d'injustice, mais aucun « chemin » ou combinaison de conditions ne ressortait en particulier. De même, nous n'avons pas identifié de résultats liés à des configurations d'acteurs, alors que nous avions des hypothèses sur les modalités de gouvernance facilitant la réussite des projets.

Le codage des différentes variables (en 0 ou 1) est qualitatif et peut bien sûr être remis en cause. La façon de coder la variable résultat a posé un problème spécifique. Notre démarche exprime la réussite par rapport à un objectif fixé par nous (protection du foncier et maintien de l'agriculture), qui n'était pas toujours formulé explicitement de cette manière par les acteurs porteurs des initiatives, même s'il s'agissait d'une visée commune à toutes les initiatives sélectionnées. De plus, nous évaluons ce résultat à une date donnée, alors que les actions foncières sont des processus qui se déroulent sur le temps long. Cette temporalité apparaît selon les cas comme une source d'échec, d'abandon de certains projets, mais aussi de transformation et d'innovation. Il convient donc d'en décrire la trajectoire, pour comprendre où se situe la nouveauté et quel est son potentiel de changement. C'est l'objectif des études de cas du présent ouvrage.

Dans le prolongement de la QCA, on pourrait enfin envisager d'utiliser des méthodes proches, comme la *coincidence analysis* (CNA), qui permettent de tenir compte des temporalités et d'identifier par exemple des chaînes causales entre les différentes variables (Baumgartner 2013). Ce sont des pistes à creuser.

Compte tenu de ces limites, nos résultats apportent malgré tout une série d'enseignements utiles pour l'action. La comparaison par QCA permet bien d'identifier des leviers, des facteurs déterminants pour la protection du foncier agricole et le développement de l'agriculture. Certains auraient pu être identifiés intuitivement, comme les moyens humains ou financiers, la QCA nous en apporte alors la confirmation. D'autres n'avaient pas été repérés de manière aussi systématique, telle l'importance de la prise en compte des porteurs de projet agricole en amont dans les actions publiques. La QCA apporte ainsi une information nouvelle, une véritable plus-value qu'il s'agit d'exploiter en approfondissant l'analyse qualitative. Enfin, par l'analyse des similitudes entre cas, la QCA aide à identifier les contre-exemples, les cas singuliers, dont le résultat ne correspond pas à ce qui est attendu.

Ainsi, la QCA est une méthode intéressante pour faire une première comparaison systématique d'une collection de cas d'innovations sur lesquels on dispose déjà d'une somme

d'informations. Elle permet de dépasser les études de cas uniques et de formuler des propositions plus larges, d'avancer vers différentes formes de généralisation. Elle est parfois utilisée comme une méthode autonome. Nous l'avons plutôt mobilisée en dialogue avec l'analyse qualitative, comme un outil d'assistance à la réflexion, un complément conçu en relation avec le qualitatif, les va-et-vient entre les deux enrichissant les résultats obtenus. La QCA met en lumière des cas exemplaires (les plus typiques) ou particuliers (les plus déviants), dont il paraît intéressant d'analyser la trajectoire de manière qualitative, en termes de *process tracing* (Rohlfing & Schneider 2013). Une telle approche de va-et-vient requiert donc un équilibre entre un nombre suffisant de cas pour renforcer la portée des résultats et la connaissance fine des cas, nécessaire pour le choix du corpus et le codage (qui renvoie à des hypothèses tirées de la théorie mais aussi de la connaissance des cas).

CONCLUSION

Ce chapitre a présenté une démarche exploratoire pour identifier, décrire et comparer des innovations foncières. Il offre aussi des éléments de cadrage pour les études de cas des chapitres suivants. Dans le champ des politiques publiques, l'objectif des comparaisons est souvent d'expliquer les raisons des « succès » et des « échecs » (Giraud 2012). Ces comparaisons-évaluations ont été critiquées pour leurs visées normatives et leur manque de contextualisation (Santamaria & Bonerandi 2011). Différentes démarches comparatives peuvent toutefois être envisagées en sciences sociales pour tenir compte des différences de contextes (Perrin 2015). Dans cet article, à partir du repérage d'une collection de cas en Languedoc-Roussillon, nous avons croisé deux approches comparatives, l'une de type synthétique et qualitative aboutissant à une typologie d'innovations foncières, l'autre de type objective systématique permettant d'identifier des facteurs de réussite.

Les innovations foncières sont souvent peu visibles. Pour « traquer » ces innovations, il est nécessaire de mobiliser plusieurs sources d'information. Notre collection de cas a été construite de proche en proche, par des entretiens, à dire d'expert. Nous aurions pu identifier des initiatives très similaires ailleurs en France. La poursuite et l'élargissement de ce recensement sont en cours au niveau national via un partenariat INRAE-Terre de Liens (projet Récolte). Notre collection de 48 cas illustre déjà la diversité des formes et modalités d'action foncière, publiques et collectives. Elle montre aussi que les idées qui guident ces innovations circulent dans des réseaux d'acteurs et des institutions, par exemple : le principe de regroupement du bâti agricole, l'inversion du regard dans la planification urbaine, la représentation d'un foncier agricole comme bien commun ou la vision multifonctionnelle d'une agriculture au service du projet urbain. Outre les idées et les représentations, ce sont aussi des outils et des pratiques d'urbanisme qui circulent : l'agriparc, les PLU

dont les zones agricoles « sanctuarisées » sont inconstructibles, les PAEN. Il serait à présent nécessaire d'identifier les canaux de circulation et de diffusion de ces idées, pratiques et solutions.

Cette collection d'innovations montre ensuite qu'il n'y a pas de démarche « clé en main », pas d'outil polyvalent, mais qu'au contraire, l'innovation procède par tâtonnements, bricolages et assemblages de différents outils. Les acteurs locaux s'inspirent de démarches conduites ailleurs, recyclent des idées, adaptent des dispositifs aux caractéristiques spécifiques de leur territoire. C'est ce travail d'appropriation qui forge la dimension territoriale de ces innovations (Soulard et al. 2018). Les innovations foncières engendrent par conséquent une reconfiguration des relations entre la ville et l'agriculture, que ce soit par la formulation d'enjeux sociétaux nouveaux ou par la mise en relation d'acteurs urbains et agricoles qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Ces innovations ont aussi des conséquences en termes de justice sociale parce qu'elles conduisent à renégocier les conditions d'accès au foncier et au logement.

Si l'adaptation au contexte local singularise chaque innovation, les enjeux auxquels elles répondent sont souvent du même ordre. Partout, les acteurs cherchent des pistes pour non seulement éviter l'urbanisation du foncier agricole en périurbain, mais aussi maintenir l'agriculture, voire la (re)développer dans un contexte de déprise ou de friches agricoles, et notamment remobiliser du foncier non exploité que des propriétaires privés préfèrent ne pas louer. La gestion du foncier apparaît ainsi comme une pierre angulaire, selon le cas un frein ou un levier, pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine et aux attentes multidimensionnelles de la société en matière d'alimentation, de production, de paysage, d'environnement et de loisirs-éducation. Mais les acteurs locaux manquent souvent de références. Ils ne connaissent généralement pas les expériences conduites ailleurs.

Dans ce contexte, la structuration d'une base de connaissances sur les innovations foncières vise à amorcer le dialogue entre acteurs locaux. Le traitement exploratoire par QCA est un outil complémentaire d'aide à la réflexion, dans l'objectif d'identifier des freins et des leviers pour l'action. Les résultats de la QCA soulignent l'inégale capacité des territoires à mettre en œuvre avec succès des innovations foncières, selon leurs moyens humains, financiers et juridiques. Ces résultats soulignent aussi l'importance pour les collectivités locales de travailler en amont avec les futurs exploitants de ces espaces agricoles et de tenir compte des relations de pouvoir au sein du monde agricole, où des groupes dominants peuvent restreindre l'accès au foncier (Clément et al. 2019), et favoriser – ou au contraire freiner – la réussite de certaines initiatives foncières en fonction du profil des bénéficiaires. La QCA confirme donc la pertinence de s'intéresser aux enjeux de justice dans les innovations foncières (Perrin & Nougardès 2020).

Des associations spécialisées peuvent favoriser la diffusion et le transfert des innovations entre territoires. Par exemple, l'association Terres en Ville est déjà un intermédiaire important dans la connaissance et la diffusion des politiques métropolitaines en matière de gestion du foncier agricole périurbain (Bonnefoy & Brand 2014). Pour renforcer la portée opérationnelle de nos résultats, notre inventaire d'innovations foncières a été versé dans une plateforme web collaborative de portée nationale, accessible à tous. Cette plateforme nommée Récolte⁵, conçue en partenariat INRAE-Terre de Liens, répertorie de manière collaborative les innovations foncières favorables à la transition vers l'agroécologie partout en France. Outre la capitalisation d'expériences, l'objectif est de construire une communauté d'échange multi-acteurs autour du foncier agricole, en vue d'informer les collectivités locales, d'outiller les acteurs locaux et de favoriser le dialogue entre recherche et société.

REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

4. <http://www.recolte.org/centrederesources/>

ANNEXE 1

CODAGE DES 35 INITIATIVES POUR LA QCA

Initiatives	TEMP	PRESS	DIVERS	VITI	OUT	MOYF	MOYH	PPA	OPA	SCIV	COPP	CONF	RESULT
AgriPLaverune	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Beaulieu	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GrabelsPAEN	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0
GrabelsInst	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Lunel	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
MontblanchHA	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0
PinetZonage	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
VilleneuveHA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CastelnaudDG	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0
AgriPmasN	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
Florensac2	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Laverune	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1
Montpeyroux	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1
PinetHA	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1
PradesInstall	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1
StComeZAA	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1
StDionisyHA	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1
StgeniesHA	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1
VillesequelandeCoop	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1
AgriPviviers	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1
Aubagne	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
CanetCaveCoop	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1
Canoh_PAEN	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CCPSMV	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1
GruissanCaveCoop	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1
MasDieu	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Natalys	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Nizas	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
Pasto_CAHM	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1
Perpi_Ilots	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1
Pezenas	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1
St-ThiberyHA	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1
VerdissesPAEN	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1
VilleneuveSIF	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Villeveyrac	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Total	24	22	21	11	31	25	17	13	25	10	16	13	26

RÉFÉRENCES

- Ackermann G., Alavoine-Mornas F., Gueringer A. et al., 2013. « Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses », *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance en construction*, Update Sciences and Technologies, Editions Quae. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01606727>.
- Alterman R., 1997. "The challenge of farmland preservation: Lessons from a six-nation comparison", *American Planning Association. Journal of the American Planning Association* 63(2): 220-243. <http://search.proquest.com.www.ezp.biu-montpellier.fr/docview/229646027/abstract/CCICCCF03F394C9CPQ/6>.
- Amenta E., Poulsen J.D., 1994. "Where to Begin A Survey of Five Approaches to Selecting Independent Variables for Qualitative Comparative Analysis", *Sociological Methods & Research* 23(1): 22-53. <http://smr.sagepub.com/content/23/1/22>.
- Arnal C., Laurens L., Soulard C., 2013. « Les mutations paysagères engendrées par l'arrachage viticole, un vecteur de mobilisation des acteurs territoriaux dans l'Hérault », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography* 120 : 49-58. <http://journals.openedition.org/mediterranee/6673>.
- Banzo M., 2015. « L'espace ouvert pour recomposer avec la matérialité de l'espace urbain », *Articulo - Journal of Urban Research*, n° Special issue 6. <http://articulo.revues.org/2708>.
- Barral S., Loveluck W., Pinaud S., 2017. « Le pas-de-porte en agriculture, marqueur de la dérégulation foncière et de la financiarisation des exploitations », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* 17(1). <http://journals.openedition.org/vertigo/18347>.
- Barreau D., 2015. « Agir pour l'agriculture : Nantes Métropole », *Pour* 224(4) : 351-360. http://www.cairn.info/ressume.php?ID_ARTICLE=POUR_224_0351.
- Barthélemy D., 2000. « Être et avoir. Patrimoine versus capital : le cas de l'agriculture », *Économie rurale* 260(1) : 26-40. https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2000_num_260_1_1108.
- Barthès C., Bertrand N., 2016, « L'échelon intercommunal dans la gouvernance foncière des espaces agricoles ». *Économie rurale* 353-354(3) : 65-79.
- Baumgartner M., 2013. "Detecting Causal Chains in Small-n Data", *Field Methods* 25(1): 3-24. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1525822X12462527>.
- Baysse-Lainé A., 2018. *Terres nourricières ? La gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire : enquêtes dans l'Amiénois, le Lyonnais et le sud-est de l'Aveyron*. Thèse de doctorat, Université de Lyon.
- Baysse-Lainé A., Perrin C., Delfosse C., 2018. « Le nouvel intérêt des villes intermédiaires pour les terres agricoles : actions foncières et relocalisation alimentaire », *Géocarrefour* 92(92/4). <http://journals.openedition.org/geocarrefour/10417>.
- Bengston D.N., Fletcher J.O., Nelson K.C., 2004. "Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States", *Landscape and Urban Planning* 69(2-3): 271-286. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204603002019>.
- Bertrand N. (éd.), 2013. *Terres agricoles périurbaines: une gouvernance foncière en construction*. Versailles, France, Éd. Quae, 256 p.
- Boinon J.-P., 2011. « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 », in *Économie et statistique* 444-445 (*Le foncier et l'agriculture: développements récents*): 19-37.
- Bonnefoy S., Brand C., 2014. « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour* 89(1-2) : 95-103. <https://geocarrefour.revues.org/9424>.
- Bryant C.R., Johnston T.R.R., 1992. *Agriculture in the city's countryside*. Toronto, Buffalo, University of Toronto Press.
- Buhot C., 2012. *Démystifier le foncier. État des lieux de la recherche*. ADEF, Paris, 109 p.
- Bunce M., 1998. "Thirty years of farmland preservation in North America: Discourses and ideologies of a movement", *Journal of Rural Studies* 14(2): 233-247.
- Cadène P., 1990. « L'usage des espaces péri-urbains: Une géographie régionale des conflits », *Études rurales* 118/119 : 235-267. <http://www.jstor.org/stable/20125214>.

- Cavaillès J., Hilal M., Wavresky P., 2011. « L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture », *Économie et Statistique* 444-445 : 99-125. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377851?sommaire=1377863>.
- Cerema, 2012. *L'agriculture dans les SCoT*. <http://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/agriculture-scot>.
- Chanson G., 2019. « Pour une comparaison systématique de cas : l'apport de csQCA à la condensation des données qualitatives », *Finance Contrôle Stratégie* NS-6. <http://journals.openedition.org/fcs/3327>.
- Charmes É., 2011. *La ville émettée: essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Presses universitaires de France. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00677856>.
- Clément C., Perrin C., Soulard C.-T., 2019. « Les arrangements pour l'accès au foncier agricole périurbain. L'exemple de Montpellier », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 10(3). <http://journals.openedition.org/developpementdurable/15933>.
- Cochet H., 2008. « Vers une nouvelle relation entre la terre, le capital et le travail », *Études Foncières* 134 : 24-29.
- Crozat D., 2009. « La production culturelle de la norme spatiale à travers l'habitat illégal dans l'Hérault », *Géographie et cultures* 72 : 43-62. <http://gc.revues.org/2217>.
- Daniels T., Lapping M., 2005. "Land Preservation: An Essential Ingredient in Smart Growth", *Journal of Planning Literature* 19(3): 316-329. <http://jpl.sagepub.com/content/19/3/316>.
- Darly S., Torre A., 2008. « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France : résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain », *Géocarrefour* 83(4) : 307-319.
- Delattre L., Napoléone C., 2011. « Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels », *Le Courrier de l'environnement de l'Inra* 60(60) : 63-71. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01196838>.
- Dusa A., Thiem A., 2014. *Qualitative Comparative Analysis. R Package Version 1.1.4*. <http://cran.r-project.org/package=QCA>.
- Feitelson E., 1999. "Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel", *Journal of Rural Studies* 15(4): 431-446. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016799000133>.
- Frenkel A., 2004. "The potential effect of national growth-management policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland", *Land Use Policy* 21(4): 357-369. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837704000055>.
- Geniaux G., Napoléone C., 2007. « La constructibilité anticipée des terres agricoles », *Études Foncières* 126 : 12-14.
- Giacché G., 2014. « L'expérience des parcs agricoles en Italie et en Espagne : vers un outil de projet et de gouvernance de l'agriculture en zone périurbaine », *Géocarrefour* 89(1) : 21-30. http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=GEOC_891_0021.
- Giraud O., 2012. « Les défis de la comparaison à l'âge de la globalisation : pour une approche centrée sur les cas les plus différents inspirée de Clifford Geertz », *Critique internationale* 57(4) : 89-110. http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=CRII_057_0089.
- Hasnaoui Amri N., 2018. *La participation des agriculteurs à une politique alimentaire territoriale: le cas de Montpellier Méditerranée Métropole*. Thèse de Doctorat en géographie, Montpellier, France, Université Paul Valéry.
- Hobeika A., 2013. « La collégialité à l'épreuve », *Politix* 103(3) : 53-76. <https://www.cairn.info/revue-politix-2013-3-page-53.htm>.
- Jarrige F., Thion P., Delay C., Montfraix P., 2009. « L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération », *Innovations Agronomiques* 5 : 41-51.
- Jarrige F., Napoléone C., 2015. « Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? », *Options Méditerranéennes, Série B : Études et Recherches* 72 : 325-339. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01506400>.
- Jarrige F., Perrin C., 2017. « L'agriparc : une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 3(juin 2017) : 537-562. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2017-3-p-537.htm>.
- Jarrige F., Jouve A.-M., Napoléone C., 2003. « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Le Courrier de l'Environnement de l'Inra* 49 : 13-28.

- Kline J.D., Thiers P., Ozawa C.P. et al., 2014. "How well has land-use planning worked under different governance regimes? A case study in the Portland, OR-Vancouver, WA metropolitan area, USA", *Landscape and Urban Planning* 131: 51-63. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204614001765>.
- Laferté G., Sencebe Y., 2016. « Le contrôle du foncier en France, entre stratégies familiales et politiques publiques », in Blancard S., Détang-Dessendre C. et Renahy N. (coord.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Update Sciences & Technologies, Versailles, Editions Quæ: 129-140. https://www.cairn.info/campagnes-contemporaines—9782759225156—page-129.htm?try_download=1.
- Laurens L., 2003. « Le périurbain de Montpellier ou le grand chambardement », *Revue Canadienne de Sciences Régionales* 26(2-3) : 271-282.
- Léger-Bosch C., Alavoine-Mornas F., 2013. « Exploitation agricole périurbaine cherche reconnaissance et visibilité foncière », *Géographie et cultures* 87: 37-55. <http://gc.revues.org/2952>.
- Léger-Bosch C., 2015. *Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole: une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions*. Thèse de doctorat, France, Communauté d'universités et d'établissements Université Grenoble Alpes.
- Madeline P., 2006. « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *L'Information géographique* 70(3) : 33-49. <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2006-3-page-33.htm>.
- Margetic C., 2015. « Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations », *Pour* 224(4) : 341-349. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=POUR_224_0341.
- Mariola M.J., 2005. "Losing ground: Farmland preservation, economic utilitarianism, and the erosion of the agrarian ideal", *Agriculture and Human Values* 22(2): 209-223.
- Martin S., 2013. « Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes », in Bertrand N. (coord.), *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, Versailles: 71-80.
- Martin S., Bertrand N., Rousier N., 2006. « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société* 8(3) : 329-350. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=GES_083_0329.
- Marx A., Dusa A., 2011. "Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), Contradictions and Consistency Benchmarks for Model Specification", *Methodological Innovations Online*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.4256/mio.2010.0037>.
- Melé P., 2009. « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures* 72: 25-42. <http://gc.revues.org/2199>.
- Melot R., Paoli J.-C., 2012. « Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? Conflits autour de la loi Littoral en Corse », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires* 332: 60-73. <http://journals.openedition.org/economierurale/3661>.
- Melot R., 2013. *La valeur en procès: expropriation et stratégies judiciaires*. Paris, France, Adef éd., 230 p.
- Muller P., 2000. « La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles », *Économie rurale* 255(1) : 33-39. http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2000_num_255_1_5153.
- Mundler P., Consalès J.-N., Melin G. et al., 2014. « Tous agriculteurs ? L'agriculture urbaine et ses frontières », *Géocarrefour* 89(1-2) : 53-63. <http://journals.openedition.org/geocarrefour/9399>.
- Nougariès B., 2011. « Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault. », *Noréis. Environnement, aménagement, société* 221: 53-66. <http://norois.revues.org/3775>.
- Nougariès B., 2013. *Modes d'insertion sociospatiale du bâti agricole périurbain et sociabilités locales : le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault*. Thèse de Doctorat en sociologie, Université de Toulouse-Jean Jaurès.
- Nougariès B., 2015. « La gestion durable du bâti agricole périurbain: gouvernance et enjeux locaux. Le cas des hameaux agricoles dans l'Hérault », *Analyse* 81: 8.
- Paül V., McKenzie F.H., 2013. "Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain)", *Land Use Policy* 30(1): 94-105. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837712000294>.
- Peltier C., 2010. « Agriculture et projet urbain durables en périurbain: la nécessité d'un réel changement de paradigme », *VertigO - La Revue électronique en Sciences de l'Environnement* 10 : 2.

- Perrin C., 2013a. "Regulation of Farmland Conversion on the Urban Fringe: From Land-Use Planning to Food Strategies. Insight into Two Case Studies in Provence and Tuscany", *International Planning Studies* 18(1): 21-36. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563475.2013.750943>.
- Perrin C., 2013b. « Le foncier agricole dans les plans d'urbanisme: le rôle des configurations d'acteurs dans la production locale du droit », *Géocarrefour* 88(3) : 183-194.
- Perrin C., 2013c. « L'intervention publique locale sur le marché foncier agricole. L'exemple de Lavérune, dans l'Hérault », *Pour* 220 : 207-216. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=POUR_220_0207.
- Perrin C., 2015. « Pour une comparaison internationale constructiviste : une recherche sur l'agriculture urbaine en Méditerranée », *Espaces et sociétés* 163(4) : 89-105. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ESP_163_0089.
- Perrin C., Nougarede B., 2020. "An analytical framework to consider social justice issues in farmland preservation on the urban fringe. Insights from three French cases", *Journal of Rural Studies*. DOI : 10.1016/j.jrurstud.2020.07.007.
- Perrin C., Soulard C.-T., 2014. « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan », *Géocarrefour* 89(1-2) : 125-134. <https://geocarrefour.revues.org/9456>.
- Petel A.-L., Potier D., 2018. *Rapport de la mission d'information commune sur le foncier agricole de l'Assemblée Nationale*, <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/bibliographie/rapport-mission-foncier-agricole-assemblee-nationale>, 193 p.
- Poulot M., 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* 11(2). <https://vertigo.revues.org/11188?lang=pt>.
- Poulot M., 2014. « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? », *Espaces et sociétés* 158(3) : 13-30. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ESP_158_0013.
- Renard V., 1980. *Plans d'urbanisme et justice foncière*. Paris, France, Presses universitaires de France, 199 p.
- Rihoux B., Ragin C.C. (éd.), 2009. *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks (Calif.), USA, Sage, 240 p.
- Rihoux B., Marx A., Álamos-Concha P., 2014. « 25 années de QCA (Qualitative Comparative Analysis) : quel chemin parcouru ? », *Revue internationale de politique comparée* 21(2) : 61-79. <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2014-2-page-61.htm>.
- Robinson B.E., Holland M.B., Naughton-Treves L., 2014. "Does secure land tenure save forests? A meta-analysis of the relationship between land tenure and tropical deforestation", *Global Environmental Change* 29 : 281-293. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013000976>.
- Rohlfing I., Schneider C.Q., 2013. "Improving Research On Necessary Conditions: Formalized Case Selection for Process Tracing after QCA", *Political Research Quarterly* 66(1): 220-235.
- Salembier C., Elverdin J.H., Meynard J.-M., 2016. "Tracking on-farm innovations to unearth alternatives to the dominant soybean-based system in the Argentinean Pampa", *Agronomy for Sustainable Development* 36(1). <https://link.springer.com/article/10.1007/s13593-015-0343-9>.
- Santamaria F., Bonerandi E., 2011. « De la gouvernance à la gouvernance territoriale: enjeu de l'eupéanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 522. <http://cybergeo.revues.org/23530>.
- Scheromm P., Jarrige F., 2020. « L'agriculture comme nature en ville ? Le cas de l'Agriparc du Mas Nouguier, Montpellier, France », *Urbanités: Villes méditerranéennes : regards sur les espaces ouverts métropolitains*. <https://www.revue-urbanites.fr/vm-scheromm-jarrige/>
- Schmitt G., Rouget N., Margetic C., 2016. « Les métropoles lilloise et nantaise au prisme du foncier agricole », *Sciences Eaux & Territoires* 19(2) : 32-37. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SET_019_0032.
- Sencébé Y., Pinton F., Alphandéry P., 2013. « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », *Sociologie* 4(3) : 251-268. <https://www.cairn.info/revue-sociologie-2013-3-page-251.htm>.

- Serrano J., Vianey G., 2007. « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie, économie, société* 9(4) : 419-438. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=GES_094_0419.
- Soulard C.-T. et al., 2018. « Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*, Versailles, Quae éditions: 109-119.
- Soulard C.-T., 2015. « Les agricultures nomades, une caractéristique du périurbain », *Pour* 224(4) : 151-158. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=POUR_224_0151.
- Spaling H., Wood J.R., 1998. « Greed, need or creed? Farmland ethics in the rural-urban fringe », *Land Use Policy* 15(2): 105-118. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837798800094>.
- Thareau B., 2011. *Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole*. Thèse, Université de Nanterre-Paris X. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01061395/document>.
- Torre A., 2014. « L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas français », *Espaces et sociétés* 158(3) : 31-48. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ESP_158_0031.
- Trédan R., 2016. *Politiques d'aménagement des terres agricoles en périurbain, formes d'agriculture et enjeux de justice: analyse de deux innovations foncières instituées dans les Pyrénées-Orientales*. Mémoire de Master 2 géographie rurale, Université Lumière Lyon 2 (tutrice Coline Perrin, Inra UMR Innovation Montpellier), 187 p.
- Vanier M., 2008. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris, Économica, Anthropos, 159 p.
- Walzer M., 1983. *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York, USA, Basic Books, 364 p.
- Zasada I., 2011. "Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming", *Land Use Policy* 28(4): 639-648. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837711000184>.

POUR CITER CE CHAPITRE

Perrin C., 2020. « Repérer et comparer des innovations foncières. Enseignements d'une collection d'initiatives de gestion du foncier agricole périurbain en Languedoc-Roussillon », in Perrin C. & Nougariès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 31-66. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch1

AFFILIATIONS DE L'AUTEUR

Coline Perrin [1] [2] coline.perrin@inrae.fr

[1] INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

Regrouper les constructions agricoles

Des innovations pour préserver le foncier dans un contexte viticole

Brigitte NOUGARÈDES

Pour répondre aux besoins en bâtiments des agriculteurs tout en préservant les espaces agricoles, des collectivités développent des solutions qui peuvent se lire comme des innovations. Ces projets apportent des réponses plus ou moins efficaces en termes de développement durable, réduction ou limitation du mitage des espaces agricoles, mise aux normes des bâtiments, améliorations logistiques, etc. Mais leur mise en œuvre a des répercussions sociales. Ces dispositifs réallouent les droits à construire et font naître des sentiments d'iniquité sociale entre agriculteurs et entre agriculteurs et résidents. Certains projets concentrent les nuisances agricoles et peuvent engendrer des conflits de voisinage et des sentiments de relégation sociale. Enfin, la gouvernance de ces innovations est complexe et nécessite d'importantes ressources financières, juridiques et d'ingénierie de projets.

Mots-clés : bâti agricole, innovation, agriurbanisme, justice foncière, action publique

Le contrôle de l'urbanisation des espaces agricoles et naturels est un enjeu majeur de l'aménagement territorial. Il a donné lieu depuis les années 1960 à une législation importante en France. Mais face à la persistance de l'artificialisation des espaces agricoles, l'État a modifié, en 2000, la législation qui régit les constructions en zone agricole. Si les agriculteurs bénéficiaient jusque-là d'une dérogation leur permettant de construire aisément dans ces zones protégées de l'urbanisation, la nouvelle législation restreint leur « droit à construire », notamment pour les logements. Toutefois, du fait de la décentralisation, l'application de la législation nationale est négociée localement dans les départements et les collectivités locales, ce qui produit des interprétations variées de la loi et conduit progressivement les collectivités à repenser la gestion du bâti agricole (Nougarèdes 2015). Dans l'Hérault, le groupe de travail « urbanisme et agriculture » (GTUA) a conçu un dispositif innovant nommé « hameau agricole » qui vise à regrouper les

constructions agricoles dans des lotissements agricoles afin de limiter le mitage des zones agricoles tout en réallouant des droits à construire à certains agriculteurs. Ce type de dispositif modifie totalement la gouvernance des constructions agricoles ; une gestion spatiale et collective des constructions agricoles pilotée par la collectivité est venue se substituer à la régulation juridique de projets individuels basée sur des droits à construire associés à la propriété. Cette gestion offre aux agriculteurs l'accès à des terrains constructibles à un coût modéré mais dans le cadre de dispositifs souhaités par la collectivité. De surcroît, le regroupement des constructions en un seul lieu modifie radicalement l'insertion spatiale des exploitations agricoles dans la commune. Ces changements radicaux soulèvent des interrogations tant sur la gouvernance que sur les répercussions sociales de ces projets.

Ce chapitre s'attache à analyser le processus d'émergence, de diffusion/appropriation et d'acceptation sociale du dispositif « hameau agricole ». Quelles sont les motivations des acteurs qui le portent ? Quelles sont les conditions de mise en œuvre et quelle diffusion ? Comment est-il vécu par les agriculteurs et les autres habitants ? Permet-il de protéger les espaces agricoles ? Pour ce faire, nous nous référons à plusieurs cadres théoriques relatifs à l'innovation, la gouvernance territoriale, la justice sociale et la notion de durabilité. La première partie du chapitre présente les évolutions du cadre réglementaire et le contexte d'émergence des hameaux agricoles, les cadres théoriques et la méthodologie. La partie suivante est consacrée à la présentation des dispositifs quand la troisième partie analyse ces initiatives au regard des enjeux de durabilité environnementale, économique et sociale. Le dernier temps présente les spécificités de ces processus d'innovation.

SAISIR LES TRAJECTOIRES ET LES ENJEUX SOCIAUX DES « HAMEAUX AGRICOLES »

Évolution du cadre réglementaire régulant les constructions agricoles

En France, la réglementation des constructions agricoles a été entreprise dans les années 1960 avec la création de plans d'urbanisme communaux. Ces derniers, applicables aux communes de 10 000 habitants et plus, enjoignaient « la délimitation de périmètres à l'extérieur du ou desquels sont interdits les lotissements à usage d'habitation et les constructions autres que celles qui étaient nécessaires à l'exploitation agricole »¹. Ces mesures ont ensuite été généralisées à l'ensemble des communes par la loi d'orientation foncière (LOF)² de 1967 qui les a intégrées dans le règlement national d'urbanisme et

1. Article 5-1, décret n° 62-460 du 13 avril 1962 modifiant le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatifs aux plans d'urbanisme.

2. La loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967. Art. 12 JO 3 janvier 1968.

dans les plans d'occupation des sols (POS). Toutefois, dès l'origine, les constructions liées à l'exploitation agricole ont été autorisées dans ces zones agricoles instaurant ainsi un droit à construire « agricole ». L'instruction des permis de construire agricoles était alors assurée par les services déconcentrés de l'État, la direction départementale de l'Équipement (DDE) et la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), qui accordaient de manière quasi inconditionnelle aux agriculteurs le droit à construire en zone agricole. Si dans les années 1980, la loi de décentralisation a transféré les compétences d'urbanisme aux communes, les services de l'État ont toutefois continué à encadrer ou conduire eux-mêmes l'instruction des documents d'urbanisme et des permis de construire jusqu'au milieu des années 2000.

Ce cadre réglementaire souple a facilité le développement des constructions en zones agricoles. Dans certains départements, les DDE ont même délivré des permis de construire aux enfants d'agriculteurs n'exerçant pas d'activité agricole, par exemple dans le Gers jusqu'en 2007 (Nougarèdes 2013). L'urbanisation des terres agricoles a également été facilitée par la création de microzonages (Salles 1993) ou de vastes zones constructibles (Perrin 2013a) négociés avec les DDE par les maires ruraux, dont 45 % étaient encore agriculteurs dans les années 1980 (Koebel 2012).

Ainsi, malgré la diminution du nombre d'exploitations, les mutations de l'agriculture ont également engendré de nouveaux besoins en bâtiments (Madeline 2006a) qui ont mité les espaces agricoles : il en est ainsi de i) la décohabitation entre cédants et repreneurs (Barthélemy & Barthez 1978); ii) la spécialisation et l'industrialisation de l'agriculture et l'introduction de normes environnementales (Madeline 2006b, Soulard et al. 2007); iii) la relocalisation des sièges d'exploitations liée à la moindre tolérance d'ex-urbains (Berger 1989) aux nuisances agricoles (Soulard et al. 2007).

De surcroît, dans un contexte national de crise du logement (Bigot & Hoibian 2010), le différentiel de valeur entre foncier constructible et foncier non constructible a engendré des constructions en zone agricole basées sur des projets agricoles fictifs (Nougarèdes 2013). La multiplication des demandes de permis de construire en zone agricole dans certains départements en témoigne : 700 dossiers en Charente-Maritime en 2010³.

Face au double constat d'une artificialisation croissante des terres agricoles et du rôle notable des acteurs agricoles dans ce processus, l'État a renforcé le contrôle des constructions agricoles dans la loi SRU,⁴ en réaffirmant le principe selon lequel « seules les constructions et installations nécessaires (...) à l'exploitation agricole sont autorisées en zone A »⁵. Ce « principe de nécessité » remet profondément en question les droits des

3. Source : service urbanisme-foncier de la chambre d'Agriculture.

4. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

5. Article R.123-7 du Code de l'Urbanisme.

agriculteurs à construire en zone agricole. L'interprétation de ce principe a d'abord été laissée aux services départementaux de l'État (DDE, DDAF puis DDT-M) et les premières applications ont engendré des conflits avec la profession agricole qui a eu le sentiment de perdre un acquis social. S'appuyant sur des expériences locales, le ministère de l'Agriculture a alors instauré des groupes de travail « Agriculture Urbanisme et Territoire » (GTAUT)⁶, afin de négocier, dans les départements, l'interprétation du principe de nécessité avec la profession agricole, les collectivités et une large diversité d'acteurs concernés par l'urbanisation des espaces agricoles. Ces groupes de travail ont élaboré des chartes, faisant office de doctrines départementales pour l'instruction des permis de construire agricoles. Il en ressort une grande hétérogénéité d'interprétations du « principe de nécessité » et des critères de viabilité économique visant à établir la véracité et le caractère professionnel des exploitations agricoles (Nougarèdes 2015). Outre ces réponses juridiques, certains GTAUT ont commencé une réflexion sur l'insertion territoriale du bâti agricole. Plusieurs chartes ont préconisé des distances entre bâtiments agricoles et bâtiments à usage résidentiel pour réduire l'exposition des résidents aux nuisances agricoles et/ou le regroupement des constructions agricoles entre elles ou avec les zones résidentielles pour réduire le mitage des espaces agricoles (Nougarèdes 2015).

Une gestion du bâti agricole en crise dans l'Hérault

L'Hérault, département historiquement à forte spécialisation viticole, est marqué par un important développement résidentiel et touristique : sa croissance démographique annuelle varie entre + 1,4 et 1,5 % depuis les années 1990 (source Insee). Ainsi le département a connu de profondes mutations territoriales, notamment un arrachage massif de vignes (Seniuk et al. 1997, Arnal et al. 2013) lié aux crises récurrentes de la filière viticole et un étalement urbain important (Abrantes et al. 2010). En trente ans, 17 000 ha de terres ont été artificialisés, dont 16 000 de terres agricoles⁷. Il restait toutefois 6 535 viticulteurs coopérateurs, 839 vignerons indépendants et 259 exploitations combinant apport en coopérative et cave particulière en 2010⁸.

Le bâti viticole marque ainsi profondément le paysage. À l'exception des mas et domaines viticoles plutôt isolés et répartis dans le finage, la plupart des exploitations viticoles des coopérateurs sont regroupées dans les bourgs : l'exploitation viticole est donc historiquement urbaine. Si cette structure sociospatiale s'est longtemps maintenue, les exploitations se sont récemment relocalisées en dehors des bourgs avec l'apparition de gros engins agricoles et la moindre tolérance aux nuisances agricoles (Soulard et al. 2007).

6. Création des GTAUT par la circulaire « DGFAR/SDER/C2008-5006 » de la direction générale de la Forêt et des Affaires rurales, sous-direction de l'Environnement et de la Ruralité du 14 février 2008, dite « circulaire Barnier ».

7. Source : Agreste, Utilisation du territoire en France métropolitaine, 2014.

8. Source : Agreste Languedoc-Roussillon, septembre 2013.

En outre, ce mitage est accentué par des demandes de permis de construire basés sur des projets agricoles fictifs, la DDAF devant examiner pas moins de 450 dossiers par an entre 2002 et 2006⁹. Pour dépasser cette crise, un groupe de travail urbanisme et agriculture (GTUA) est créé dès 2004, formule dont s'inspirera le ministère de l'Agriculture pour généraliser les GTAUT.

La solution promue par le GTUA de l'Hérault est de regrouper les constructions agricoles (dont le logement des agriculteurs) au sein de lotissements agricoles (Poulot 2011) qu'il nomme « hameaux agricoles » (Goni & Durand 2005). La promotion de ce dispositif innovant auprès des collectivités locales est conçue, en collaboration avec le conseil général et la FDSEA, sous la forme d'un « paquet technique » précisant les modalités d'intervention (voir encart ci-dessous).

Dispositif « hameau agricole » (source GTUA, novembre 2007)

- Lotissement agricole accueillant locaux professionnels et logements agricoles
- Localisation en zone agricole, en limite de village et/ou proches des zones d'exploitation non constructibles, ou dans le cadre de la création ou l'extension d'un hameau isolé
- Maîtrise foncière : achat du foncier agricole, aménagement par la collectivité
- Maîtrise d'ouvrage communale, intercommunale, privée ou déléguée à un opérateur
- Revente des parcelles aménagées aux agriculteurs à un prix intermédiaire entre le foncier agricole et le foncier constructible
- Superficie des lots suffisante pour accueillir une habitation et un hangar agricole
- Bénéficiaires : agriculteurs à temps plein
- Contrôle de la destination agricole par limitation du droit à disposer des bâtiments. Trois dispositifs juridiques sont proposés par le GTUA.
- Construction simultanée de la maison d'habitation et des locaux professionnels

Méthodologie

Les recherches visant à examiner le processus de diffusion et d'appropriation du dispositif « hameau agricole » ont été essentiellement réalisées dans le cadre d'une thèse de sociologie (Nougarèdes 2013). Nous avons inventorié diverses formes de regroupement des constructions agricoles dans le département de l'Hérault en 2006, en 2010 puis poursuivi en 2017. Le repérage a été réalisé par entretiens auprès d'agents de la DDTM et de la chambre d'Agriculture. Des enquêtes complémentaires combinant analyses documentaires et entretiens auprès d'élus locaux et/ou employés des services municipaux d'urbanisme ont ensuite permis d'analyser chaque projet identifié (voir encart page suivante).

9. Étude réalisée en 2008 par la DDAF de l'Hérault. Il n'existe pas de données disponibles avant 2000.

Grille d'analyse

- Conditions d'émergence du projet : quelles motivations ? quels acteurs portent le projet ?
- Modalités d'élaboration du projet (négociation ou non entre élus et agriculteurs)
- Choix du dispositif : type d'aménagement (zonage, lotissement...), maîtrise foncière (publique/privée), portage financier (public/privé)
- Accès au dispositif : critères d'accès au dispositif (statut des agriculteurs, type de production...)
- Mise en œuvre des projets : état d'avancement, difficultés rencontrées, solutions alternatives...

En 2011, nous avons élargi le repérage à 27 départements viticoles¹⁰ de la France métropolitaine, cela à des fins de comparaison avec les projets essentiellement viticoles dans l'Hérault. Les enquêtes ont été réalisées à partir d'une soixantaine d'entretiens téléphoniques auprès des services administratifs concernés (DDAF, DDE, chambres d'Agriculture, municipalités sur lesquelles des projets avaient pu être identifiés). Même si cet inventaire n'est pas exhaustif, il a permis d'analyser le processus de diffusion du dispositif « hameau agricole » et de repérer d'autres initiatives. Depuis, une veille continue mais non exhaustive est assurée *via* des recherches bibliographiques, sur internet et *via* des activités d'expertise auprès de communes et d'intercommunalités.

Dans l'Hérault, nous avons également étudié la gouvernance de dix projets à partir d'analyses documentaires et d'une trentaine d'entretiens et d'enquêtes par questionnaires auprès d'élus, d'agriculteurs et de résidents. Il s'agissait d'explorer les processus de négociation entre élus et agriculteurs, le rôle des organismes supra-communaux et les interactions avec les résidents. Enfin, l'analyse des répercussions sociales des projets a été approfondie à partir d'une étude comparée des relations sociales dans une commune à l'habitat agricole traditionnel et dans deux communes ayant mis en œuvre quatre types de regroupement. Cette étude s'appuie i) sur le recueil des perceptions des regroupements par les agriculteurs et des résidents à partir d'entretiens compréhensifs et ii) sur l'évolution des sociabilités locales avant et après la mise en place des projets *via* des entretiens compréhensifs et une analyse des réseaux de sociabilité au sein des deux communes ayant mis en œuvre des projets. Au total 95 entretiens ont été réalisés.

10. La sélection des départements viticoles a été raisonnée à partir d'un critère économique : le chiffre d'affaires brut de la production viticole départementale devait dépasser de 5 % celui de l'ensemble des productions du département. Parmi les 34 départements répondant à ce critère, nous n'avons pu explorer que 27 départements : Alpes-Maritimes, Ardèche, Aube, Aude, Bouches-du-Rhône, Charente, Charente-Maritime, Côte d'Or, Drôme, Gard, Gers, Gironde, Hérault, Indre-et-Loire, Jura, Loire-Atlantique, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Marne, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Var, Vaucluse, Yonne.

Cadre théorique

Notre cadre d'analyse s'appuie sur des théories de l'innovation, de l'action publique négociée, de justice sociale et du développement durable.

DÉFINIR CE QUI FAIT INNOVATION

Pour évaluer la portée des initiatives que nous avons identifiées, il est nécessaire de bien distinguer les notions d'invention et d'innovation. En sociologie (Alter 2002) comme en économie (Schumpeter & Perroux 1935), l'innovation se distingue de l'invention parce qu'elle intègre l'appropriation sociale de cette nouveauté. Ainsi, Norbert Alter (2002) invite à distinguer « l'invention, qui n'est "qu'" une création, de l'innovation, qui consiste à donner sens et effectivité à cette création ». Pour lui, « L'innovation représente l'ensemble du processus social et économique amenant l'invention à être finalement utilisée, ou pas ». Le premier indicateur permettant de différencier l'innovation de l'invention reste donc l'ampleur de son adoption ou de sa diffusion (Rogers 1962). Toutefois, la théorie sociologique souligne également le fait que « le passage de l'invention à l'innovation repose sur une transformation simultanée des relations économiques, sociales et symboliques du terrain d'accueil » (Alter 2002) et sur une « coévolution du social et du technique » (Akrich et al. 1988). C'est donc sur ces éléments de définition de l'innovation que nous nous appuyons pour évaluer les initiatives repérées.

CARACTÉRISER LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE DES PRATIQUES INNOVANTES

Pour caractériser le contexte politico-administratif des initiatives de regroupement du bâti agricole, nous nous référons à deux concepts clés : la gouvernance territoriale (Bertrand & Moquay 2004, Rey-Valette et al. 2014) et l'action publique négociée (Duran & Thoenig 1996). En effet, la décentralisation a eu deux conséquences : i) l'État a perdu son hégémonie sur l'action publique territoriale, notamment du fait de la redistribution de ses prérogatives en matière d'urbanisme aux communes et intercommunalités ; ii) ces dernières développent leurs propres politiques publiques associant notamment les sphères publiques et privées dans la gestion des affaires publiques. L'action de l'État s'inscrit désormais dans une gouvernance territoriale menée avec une diversité d'acteurs publics et privés (Bertrand & Moquay 2004, Rey-Valette et al. 2014). Dans ce contexte, l'État est souvent conduit à négocier la mise en œuvre des lois qu'il promulgue avec les intéressés afin de réduire au maximum les résistances possibles (Duran & Thoenig 1996). L'application du principe de « nécessité » en est une illustration.

APPRÉHENDER LES DIFFÉRENTS ENJEUX DE JUSTICE

La gouvernance des droits à construire s'exerce dans les mêmes conditions que la gouvernance territoriale. Elle « met en interaction des acteurs publics et privés aux identités

multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques » (Rey-Valette et al. 2014). Cette asymétrie des ressources soulève des enjeux de justice foncière (Perrin & Nougarede, 2020). En effet, lors des processus de négociation pour définir l'accès aux droits à construire ou l'élaboration d'initiatives locales, des effets de domination de certains groupes sociaux (Young 1990) ou de non-reconnaissance de certains acteurs (Fraser 2005) infléchissent les prises de décision. Ils ont un impact sur les règles d'attribution des droits à construire ou d'accès à ces dispositifs innovants, faisant émerger des enjeux de (re)distribution de ressources (Leseur 2005, Mill 1861, Rawls 1987) ou de capacités (Sen 2011). La diversité des initiatives engendre également une hétérogénéité entre territoires dans l'attribution des droits à construire, ce qui soulève des enjeux de justice spatiale (Soja 2009). Enfin, l'impact des nuisances agricoles générées par certains projets soulève des enjeux de justice environnementale (Blanchon et al. 2009).

ÉVALUER LES INITIATIVES EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La visée des initiatives et plus largement des politiques locales examinées ici est une gestion plus durable du bâti agricole. Nous mobilisons le concept de développement durable¹¹ basé sur les trois piliers environnemental, économique et social, et qui constitue un concept englobant adapté pour évaluer les projets dans ces différentes dimensions. Ce cadre théorique nous permet d'analyser les diverses initiatives repérées comme autant de processus d'innovation et d'évaluer les performances de ces initiatives en termes de durabilité.

UNE FAIBLE DIFFUSION DU « HAMEAU AGRICOLE » ET L'INVENTION D'AUTRES SOLUTIONS DE REGROUPEMENT

Cette partie présente les résultats des inventaires sur les pratiques innovantes de gestion du bâti agricole, ces dernières visant toutes à regrouper les nouvelles constructions soit par zonage ou création de lotissements, soit par réhabilitation de bâtiments ayant perdu leur usage agricole. Elle est volontairement assez détaillée de manière à donner à voir la complexité de mise en œuvre des projets, les tâtonnements, les ajustements successifs et les jeux d'acteurs.

Ce travail d'inventaire révèle la faible diffusion du dispositif du « hameau agricole » mis au point par le GTUA de l'Hérault. Par contre, les acteurs se sont saisis rapidement du concept

11. Il est issu du rapport Brundtland de la commission mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) en 1987.

de regroupement des constructions agricoles. La gamme des solutions reste toutefois limitée car on retrouve des initiatives similaires dans tous les départements viticoles (tabl.1).

Les « hameaux agricoles », une solution difficile à mettre en œuvre

Si le dispositif « hameau agricole » connaît un certain succès, c'est qu'il permet aux élus de répondre à la demande de logement des agriculteurs tout en évitant les constructions en zone agricole. Les municipalités qui tentent de mettre en œuvre le dispositif promu par le GTUA sont, pour la plupart, situées dans l'Hérault : mais, sur 24 projets identifiés, deux seulement ont été réalisés (Saint-Geniès des Mourgues et Saint-Thibéry) ; une troisième commune (Florensac) a autorisé après coup l'ajout de logements à un regroupement de hangars existant, et un lotissement regroupant sept exploitations de grandes cultures a été réalisé hors de l'Hérault, sur la commune de Pierrelatte (tabl.1). Ces projets soulèvent toutefois, du fait notamment de leur visibilité, des réactions des populations locales sur l'équité tant en matière d'accès au foncier constructible que sur la pérennité de leur vocation agricole et leur capacité à répondre à des objectifs d'intérêt général.

À Pierrelatte, la commune a souhaité déplacer des sièges d'exploitations de grandes cultures situés en zone inondable et ayant subi des dégâts importants liés à la crue du Rhône. L'opération est réalisée par la Safer et des parcelles de grande taille (5 000 à 7 000 m²) sont revendues aux agriculteurs à des tarifs proches du foncier agricole (5,50 €/m²). Si des habitants approuvent l'idée de sortir des exploitations agricoles de la zone inondable, beaucoup regrettent qu'en contrepartie ne soit pas imposé le délaissement des bâtiments existants, ces derniers pouvant, selon eux, être loués ou vendus. En outre, la durée de quinze ans de maintien de la vocation agricole des constructions est jugée insuffisante et favorisant la spéculation, le prix d'achat des parcelles étant très faible¹².

La commune de Saint-Geniès des Mourgues a mis en place une politique stricte de protection des zones agricoles dès les années 1970. Dans les années 1990, elle aménage un regroupement de 12 hangars agricoles (ph.1). En 2000, quatre jeunes viticulteurs, dont le président de la coopérative viticole communale également président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), demandent la possibilité de construire des hangars et leur logement sur des terres agricoles situées à la périphérie du village. Une négociation s'engage alors avec la municipalité, dont le maire est président de la commission agricole de la communauté d'agglomération de Montpellier (CAM). La municipalité décide d'aménager un hameau agricole accueillant hangars, logements pour les viticulteurs et gîtes ruraux. Le maire et la CAM communiquent sur le projet, notamment sur son intérêt pour

12. Source : <http://forumcitoyen.over-blog.com/article-15798484.html>



Photo 1. Vue du 1^{er} regroupement de hangars agricoles à Saint-Geniès des Mourgues. Ils sont organisés autour d'une allée centrale qui facilite l'entraide et le dialogue (cl. B. Nougères 2007)

résoudre les difficultés de logement rencontrées par les jeunes viticulteurs affectés par la crise viticole. Mais pour les autres habitants de la commune, l'ensemble des jeunes rencontrent des difficultés pour se loger, si bien que ce projet, en faveur d'une seule catégorie socioprofessionnelle, leur paraît injuste. La municipalité promeut alors l'idée d'un nouveau quartier résidentiel intégrant divers modes d'accès au logement (logement social locatif, ou en accession à la propriété, logement à prix maîtrisé pour les jeunes couples à revenus modestes de la commune, parcelles constructibles au prix du marché). Le hameau agricole (ph.2) est intégré dans ce nouveau « quartier vigneron » (fig.1) afin, selon le maire, de répondre aux critiques et de « refaire du village » en favorisant la mixité sociale entre agriculteurs majoritairement autochtones et nouveaux résidents. Mais la création de ce quartier vigneron n'a pas réglé tous les conflits. Elle a engendré, au contraire, des sentiments d'injustice et de relégation sociale chez certains résidents, eu égard aux conditions différentes d'accès au foncier constructible, à l'existence de passe-droits et à la concentration de nuisances et de pollutions agricoles sources de problèmes de santé. En effet, ce sont les populations les plus modestes, dont les logements (représentés en rouge sur la figure 1) sont localisés entre les deux regroupements agricoles et la coopérative, qui sont le plus exposés aux nuisances agricoles. Leur accès à ces logements aidés est d'ailleurs conditionné à un accord implicite imposé par la municipalité, comme l'indiquent notamment les propos d'un élu : « Les gens qui ont acheté savaient qu'il y avait la cave et des agriculteurs. Ils étaient prévenus des risques que ça engendre ».



Photo 2. Vues du hameau agricole de Saint-Geniès des Mourgues (cl. B. Nougarières)

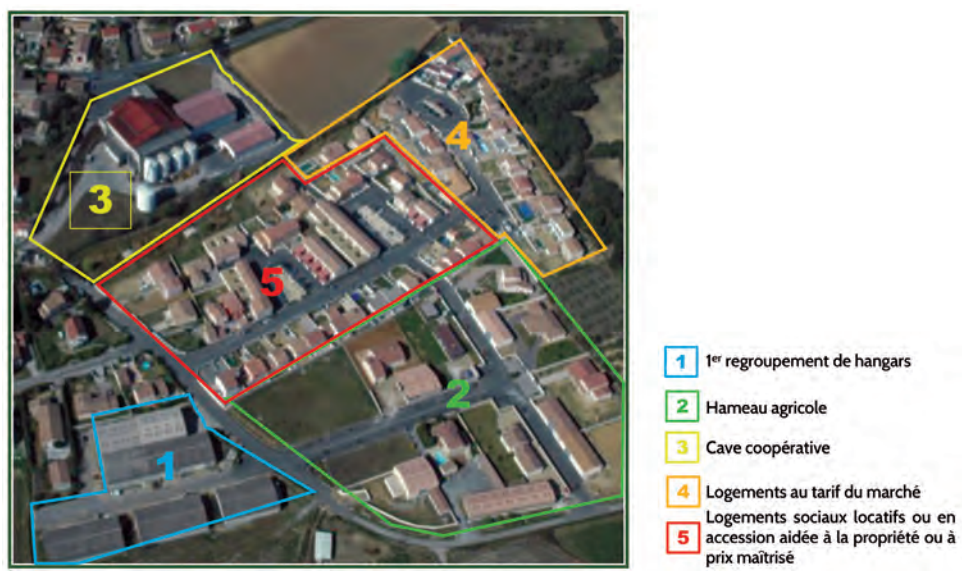


Figure 1. Organisation spatiale des constructions au sein du quartier vigneron

Les logements attribués aux populations les moins aisées sont localisés entre les trois secteurs regroupant les constructions agricoles. À noter que sur ce cliché certaines parcelles du hameau agricole apparaissent encore non construites mais ont été rapidement utilisées

Ainsi le choix des élus, en intégrant le hameau agricole dans le quartier résidentiel pour reproduire le modèle traditionnel du village et répondre aux normes urbanistiques de mixité sociale, a conduit à une nouvelle concentration des nuisances et à des conflits larvés entre agriculteurs et résidents.

Avertie des critiques émises contre le hameau agricole de Saint-Geniès des Mourgues, la municipalité de Saint-Thibéry a cherché à améliorer le dispositif. Le hameau agricole est éloigné du village afin de réduire les nuisances agricoles tout en limitant la prolifération de hangars qui, selon le maire, altère la qualité paysagère de la commune. Les élus imposent un cahier des charges et des conditions d'accès plus strictes (engagement pour une période minimale de production de 15 ans, logements attenants aux hangars : ph.3) et y associent un dispositif juridique garantissant la destination agricole des constructions pour une durée supérieure (18 ans à Saint-Thibéry contre 12 ans à Saint-Geniès des Mourgues).

La construction de ces deux hameaux agricoles a été possible grâce au soutien financier d'organismes publics, l'Agence de l'Eau, la région. La municipalité de Saint-Thibéry a transféré la gestion du projet à la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM) dont elle fait partie et la prise en charge de l'ingénierie du projet par la CAHM (repérage des candidats, négociation avec les agriculteurs, élaboration du règlement du lotissement et du dispositif juridique) a grandement amélioré ses conditions de mise en œuvre (augmentation du nombre de candidats repérés, rigueur dans les procédures). Reste que, malgré son succès, ce type de regroupement est peu développé car les municipalités ne peuvent les mettre en œuvre sans l'appui d'organismes publics supra-communaux. Or, ces derniers peinent à s'y engager.



Photo 3. Vues du hameau agricole de Saint Thibéry au sein duquel les logements doivent être adossés aux hangars agricoles (cl. B. Nougaredes)

Délimiter un ou des secteur(s) constructible(s) dans la zone agricole : solution de facilité ou réelle gestion spatiale du bâti agricole ?

Les premiers secteurs de ce type ont été repérés au milieu des années 2000. Les municipalités délimitaient un ou plusieurs secteurs constructibles dans la zone agricole (SCZA) quand le reste de cette dernière devenait totalement inconstructible. Le procédé constitue une solution peu onéreuse et facile à mettre en œuvre, l'action des municipalités se limitant à modifier le document d'urbanisme communal. De fait, la réalisation des infrastructures permettant l'aménagement des parcelles constructibles (réseau d'électricité, d'eau, assainissement, voirie, etc.) est généralement laissée à la charge des exploitants.

Ce type de solution a été largement critiqué. D'une part, il génère des formes lâches de regroupement s'apparentant à du mitage. Certaines municipalités exigeaient en effet la délimitation de grandes parcelles de terrain, de l'ordre de 3 000 à 7 000 m² (cas de Pinet, Villeveyrac en 1996 et Pierrelatte), afin de fournir l'espace nécessaire pour le fonctionnement des exploitations agricoles ou de limiter les faux projets agricoles en imposant l'achat de grandes superficies de terrain. Mais l'expérience montre que ces espaces « mités » préparent généralement une urbanisation ultérieure (Jarrige et al. 2009). En outre, cette solution engendre une spéculation foncière qui rend le dispositif inopérant à court terme. En effet, les municipalités comptent sur la solidarité entre agriculteurs et sur les ententes entre propriétaires et non-propriétaires dans la zone restée constructible, pour que tous puissent y accéder ; on constate au contraire un gel systématique des ventes et une envolée des prix qui rendent ces parcelles inaccessibles aux agriculteurs exclus de ce périmètre.

Enfin, cette technique peut engendrer des dérives. Ainsi, à Villeveyrac, à la fin des années 1990, la municipalité a délimité plusieurs secteurs préalablement négociés avec les agriculteurs de la commune. Au final, ces secteurs, couvrant la quasi-totalité de la zone agricole, permettaient en fait de contourner le principe de nécessité et de maintenir l'accès au logement en zone agricole aux agriculteurs en place. Cette solution a conduit à une prolifération de constructions et engendré de nombreux problèmes tant pour la commune, qui a vu certaines constructions perdre leur usage agricole, que pour certains agriculteurs qui n'ont pu ensuite financer l'accès aux réseaux (eau, électricité, etc.), la municipalité ayant arrêté de le prendre en charge suite à la multiplication des demandes.

Aujourd'hui, ce procédé a évolué vers une sanctuarisation de certaines zones agricoles. En effet, de nombreuses communes délimitent un ou plusieurs secteurs constructibles et interdisent ou limitent la construction dans le reste de la (des) zone(s) agricole(s) en invoquant divers motifs (paysagers, environnementaux, etc.). Ces secteurs à enjeux spécifiques dans la zone agricole sont désormais précisés dans les documents d'urbanisme communaux

(Ap, Ai, Ac, etc., paysagers, agronomiques, etc.) avec des droits à construire différenciés (Nougarèdes et al. 2014a) et leur nombre comme les enjeux notifiés ne cessent d'augmenter. Une telle répartition spatiale des droits à construire peut constituer un des outils de gestion du bâti agricole si elle résulte d'un diagnostic prospectif préalable sur les besoins en bâti agricole. Mais ce n'est généralement pas le cas.

En 2010, cette technique, qualifiée de pratique innovante par la DDTM de l'Aude, était déjà considérée comme une pratique courante dans le Haut-Rhin selon nos enquêtes. On peut toutefois parler d'innovation car s'il est impossible d'affirmer que ce procédé est généralisé, il a été repéré dans plusieurs départements (Aude, Gard, Charente-Maritime, Haut-Rhin, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône). Il est cependant difficile de savoir d'où est partie l'innovation, s'il y a eu diffusion à partir d'un ou de plusieurs noyaux.

Le regroupement de hangars agricoles : un compromis très apprécié des collectivités

C'est la solution la plus développée après celles des SCZA. Signe de son attrait et d'une certaine facilité de mise en œuvre, la technique est développée dans plusieurs départements : sur 18 projets identifiés, 12 ont vu le jour ; deux projets sont en cours d'élaboration et trois sont bloqués voire ajournés (tabl.1). La plupart des projets regroupent exclusivement des hangars viticoles (ph.2) mais certains associent plusieurs types de productions agricoles comme à Saint-Dionisy ou à Villeveyrac. Si certains projets sont portés par les agriculteurs (portage privé noté PV dans le tableau 1), la plupart sont réalisés par les municipalités (portage public noté PB dans le tableau 1) qui achètent le foncier agricole, aménagent les parcelles et les revendent aux agriculteurs. Certains cas conduisent à des portages innovants : ainsi la couverture des toits de hangars en panneaux photovoltaïques à Florensac a permis aux huit viticulteurs coopérateurs de prendre en charge l'aménagement des lots, la construction de deux barres de quatre hangars et la réalisation d'un forage.

Les élus qui portent ou accordent ce type de regroupement s'attachent à répondre aux besoins en hangars des exploitants sans considérer les demandes de logements, si bien que la question de la destination agricole est moins sensible que dans le cas des hameaux agricoles. Toutefois, l'usage agricole doit être garanti sur le plan juridique au risque de voir ces projets évoluer vers des usages résidentiels comme l'illustre la commune de Florensac. La municipalité ayant approuvé en 2000 la construction de six hangars près de la coopérative, une anomalie dans le règlement de la zone a contraint le maire suivant à autoriser l'adossement de logements agricoles à ces hangars (ph.4). Dans le même temps, la construction de lotissements résidentiels prévus dans le PLU a enclavé les hangars et engendré des conflits de voisinage. Pour le maire, ce site est à la fois une source de problèmes et une « verrue » sur le plan paysager. Échaudé par cette première réalisation, il a accepté, en



Photo 4. Vue des logements adossés aux hangars de viticulteurs à Florensac
(cl. C. Champigneule 2010)
On voit les hangars à l'arrière. Plusieurs logements ont ainsi été adossés au bout des barres de hangars

2011, l'implantation d'un regroupement de 8 hangars situé, cette fois, au cœur de la zone agricole.

La gestion des nuisances agricoles peut motiver la création de ce type de regroupement, mais c'est aussi la crainte d'une concentration des nuisances qui peut bloquer ces projets. Ainsi, à Marsannay-la-Côte, la municipalité a incité les viticulteurs à regrouper leurs hangars à la périphérie de la commune pour réduire les nuisances agricoles dont se plaignait la population. Le foncier a été acheté par la Safer et la municipalité a délivré le permis de lotir à un aménageur privé pour la création d'une dizaine de lots de 1500 m² et d'une aire de lavage des machines à vendanger. Les riverains du projet ont toutefois déposé un recours en justice craignant de subir des nuisances et de voir la valeur immobilière de leurs biens diminuer si bien que le projet est bloqué depuis 2013. Le promoteur a proposé un aménagement pour éloigner les bâtiments agricoles des logements mitoyens et la réalisation de limites séparatives végétalisées, mais cela n'a pas permis de résoudre le conflit.

Ce type de solution paraît constituer un compromis plus simple à mettre en œuvre que le hameau agricole. Il peut être pris en charge par les agriculteurs eux-mêmes tout en facilitant le contrôle des constructions par la collectivité. Il permet de limiter le mitage des terres agricoles, de répondre aux besoins de bâtiments agricoles et de gérer les nuisances agricoles. Mais la localisation du projet et la négociation avec les acteurs locaux sont déterminantes pour la réussite de l'opération.

La réhabilitation de bâtiments agricoles abandonnés

Dans certains cas, du fait d'opportunités ou de contraintes propres au contexte local, les acteurs optent pour la réhabilitation de bâtiments agricoles abandonnés, généralement

des coopératives vinicoles. Ces initiatives visent à protéger les espaces agricoles, à répondre aux besoins en bâtiments des agriculteurs tout en valorisant le patrimoine agricole local.

Dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon, les fusions de coopératives liées à la crise viticole ont laissé de nombreux bâtiments sans usage : 320 sur les 582 coopératives recensées (Gavignaud et al. 2010). Une vingtaine ont été détruites pour laisser place à des projets immobiliers. Or, de nombreux bâtiments ont aujourd'hui une valeur patrimoniale et une vingtaine ont obtenu la labellisation « patrimoine du XX^e siècle ». Des initiatives visant à valoriser ces bâtiments ont permis d'en réhabiliter 45. Si pour la majorité (environ 30), le projet de réhabilitation avait une finalité non agricole (logements, locaux professionnels et commerciaux, maisons de retraite, médiathèque, etc.), 15 ont conservé un usage viticole (Touzard 2011) dans le cadre de projets œnotouristiques portés par des acteurs agricoles en capacité d'investir d'importants capitaux.

Trois ont pu être étudiés de manière plus approfondie et tous résultent d'une démarche collective. Le premier est porté par une municipalité, les deux autres par des viticulteurs. À Castelnau de Guers et Saint-Jean de La Blaquière, le projet naît d'une volonté locale de protéger les terres agricoles alors qu'à Banyuls, il répond à de fortes contraintes naturelles et environnementales qui limitent les possibilités de construction sur l'ensemble du territoire.

En 2009, la municipalité de Castelnau de Guers envisage de réaménager les locaux inutilisés de la coopérative vinicole en scindant le bâtiment en deux étages : le rez-de-chaussée serait aménagé en locaux de stockage pour quatre viticulteurs et le premier étage en salle polyvalente. En outre, deux parcelles attenantes à la coopérative seraient loties et revendues aux quatre viticulteurs pour y construire leur logement. L'objectif des élus est triple : valoriser le bâtiment de la coopérative, répondre à la demande des viticulteurs et favoriser le lien social entre viticulteurs et nouveaux résidents. Ce projet n'a pu finalement voir le jour faute de financement. Aucun dispositif (départemental ou régional) ne pouvait compléter l'apport financier de la CAHM et de la municipalité.

À Saint-Jean de La Blaquière, le projet de réhabilitation de la cave coopérative initié par cinq vigneron en 2017 prévoit cinq caves de vinification et d'élevage, des locaux mutualisés pour la commercialisation (caveau de vente, *show-room*), le stockage et l'expédition des vins, une microbrasserie, un restaurant pour renforcer la promotion commerciale et des locaux administratifs réservés à des entreprises locales comprenant des espaces collectifs mutualisés (salle de réunion, espace de détente, sanitaires), etc. Ce projet a toutefois été abandonné en 2019 car il n'a pas pu obtenir de cofinancement par les organismes publics.

À Banyuls enfin, neuf caves particulières se sont associées pour racheter les bâtiments de la cave coopérative. Le bâtiment a été réhabilité et il abrite aujourd'hui des locaux

pour la vinification et la dégustation, un restaurant, une épicerie fine et trois gîtes ruraux. Cette nouvelle structure intitulée « Les neuf caves » accueille également des expositions et des concerts. Les porteurs de projets ont contribué à hauteur de leur capacité d'investissement et deux d'entre eux en cours d'installation louent leurs locaux. Malgré la complexité du montage financier et de l'aménagement, la structure, en place depuis 2015, est présentée comme une réussite par les viticulteurs concernés.

Bien que souvent envisagée par les municipalités dans l'Hérault, la réhabilitation par la collectivité des caves coopératives pour un usage agricole est pourtant souvent abandonnée au profit d'usages non agricoles. La difficulté réside dans l'absence de ressources financières publiques et plus encore dans l'opposition à l'utilisation de finances publiques pour des projets à caractère privé (cas de Saint-Jean de La Blaquière, notamment). *A contrario*, les projets basés sur un portage privé connaissent de meilleurs résultats comme en témoignent les 15 projets agricoles recensés par Touzard (2011), majoritairement portés par des domaines viticoles réputés et/ou des investisseurs non agricoles ou par un collectif tel le projet de Banyuls. Pour autant, ces projets ne restent accessibles qu'à des porteurs de projets à forte capacité financière ou à des collectifs agricoles en capacité de porter le projet.

Intégrer les bâtiments agricoles dans des zones d'activités économiques

Plusieurs communes optent pour l'intégration des constructions agricoles dans des zones d'activités économiques (ZAE). Pour certains élus, cette solution évite l'épineuse question du traitement dérogatoire accordé à l'activité agricole ; les bâtiments agricoles doivent être gérés au même titre que les autres activités économiques. Pour d'autres, il s'agit simplement d'une réponse en phase avec le type de demande des agriculteurs, en l'occurrence le besoin de hangars. Ainsi, la commune de Murviel Les Montpellier, par exemple, autorise la construction de domaines viticoles associant hangars, logement et chai en zone agricole mais offre également la possibilité à certains exploitants de construire des hangars dans la ZAE. Contrairement aux projets de regroupement de hangars, ces choix ne sont pas toujours liés à un refus de répondre à la demande de logements par les agriculteurs. Dans certaines communes, les ZAE autorisent d'ailleurs également la construction de logements. Ainsi, à Pinet, la ZAE mixte artisanale et agricole n'est pas encore réalisée mais le projet prévoit l'autorisation d'un logement dit « de fonction » qui doit rester, comme le souligne le maire, un « logement d'appoint¹³ » permettant d'assurer la surveillance du matériel stocké dans les bâtiments. À Villeveyrac, c'est un « hameau agricole » intégrant le logement des agriculteurs qui a été inséré dans la ZAE. Dans certains cas, ces projets répondent à la contrainte d'inconstructibilité imposée par la loi Littoral tels ceux repérés en Charente-Maritime.

13. La taille de ce logement d'appoint n'est pas précisée.

Alors que cette solution apparaît au premier abord relativement simple à mettre en œuvre, elle est peu développée (seulement 7 projets et 3 réalisations identifiés), la réglementation de certaines ZAE existantes n'autorisant pas l'intégration de bâtiments agricoles, et le coût du foncier dans ces zones étant plus élevé que dans les hameaux agricoles. De même, l'implantation des ZAE mutualisées à l'échelle intercommunale peut poser un problème logistique pour les exploitations.

Ainsi, la diversité des solutions identifiées constitue autant de formes d'appropriation du dispositif « hameau agricole ». Formes qui témoignent de l'impossibilité d'appliquer de façon systématique une solution clé en main et révèlent au contraire la nécessité d'élaborer des réponses adaptées à la diversité des contextes locaux : selon le nombre d'exploitations, le type de productions agricoles, les demandes des agriculteurs, les opportunités locales (telle la présence de bâtiments sans usage), les contraintes locales (risques naturels, enjeux environnementaux, paysagers), etc. Mais, si le dispositif « hameau agricole » a peu diffusé, plusieurs composantes de ce dernier se sont, elles, largement répandues. Il en est ainsi du principe de « regroupement des constructions agricoles », voire plus largement de la gestion spatiale des constructions agricoles dans le territoire communal ou encore de la gestion collective des projets de constructions agricoles et de leur prise en charge par la collectivité. L'application de ces nouveaux principes de gestion des constructions agricoles aux contextes locaux a donné le jour à des « innovations situées » (Hakmi & Zaoual 2008).

UNE CAPACITÉ VARIABLE DES DISPOSITIFS À RÉPONDRE AUX ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ces solutions tendent à répondre aux mêmes objectifs : i) limiter le mitage et l'urbanisation des terres agricoles, ii) répondre aux besoins en bâtiments voire en logements agricoles et plus largement soutenir l'activité agricole, et, dans certains cas, iii) réduire les nuisances agricoles et améliorer les relations sociales entre agriculteurs et résidents. Mais elles y répondent de manière variable (tabl.2).

Un compromis difficile à trouver pour répondre aux enjeux économiques et environnementaux

Sur le plan environnemental, l'objectif premier de ces dispositifs est de protéger les terres agricoles et les paysages. La réhabilitation de bâtiments agricoles existants tels que les coopératives viticoles est la solution la plus efficace puisqu'elle évite la construction de nouveaux bâtiments. Cette solution peut répondre simultanément à des contraintes

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX		ENJEUX ECONOMIQUES		ENJEUX SOCIAUX	
	Protection du foncier agricole et des paysages	Développement économique des exploitations	Transmission des exploitations Pérennité de l'activité agricole		Équité et relations sociales et vivabilité des dispositifs
SECTEUR(S) CONSTRUCTIBLE(S) DANS LA ZONE AGRICOLE (SCZA)	Inopérant * Formes lâches de regroupement * Favorise le mitage et l'urbanisation de ces secteurs * Favorise la spéculation foncière et la fermeture de ces zones dédiées à la construction agricole	Controversé * Peut faciliter l'agritourisme mais risques paysages * Peut conduire à une sanctuarisation des zones agricoles	Inefficace * Bénéficie uniquement aux exploitants propriétaires * L'offre de logement dans ces secteurs augmente la valeur monétaire des exploitations (notamment en périurbain) ce qui les rend difficilement transmissibles et favorise leur conversion en bâtiments à usage résidentiel	Augmente les inégalités sociales * Engendre des inégalités d'accès aux droits à construire entre agriculteurs propriétaires d'une même commune * Peut générer des sentiments d'injustice chez les agriculteurs non propriétaires dans le secteur et chez les résidents concernant l'accès privilégié des agriculteurs à des terrains constructibles à moindre coût * Solution toutefois moins visible que les hameaux agricoles pouvant ainsi limiter les conflits par méconnaissance	
	Efficace * Forme très dense de regroupement et d'usage agricole pérenne * Problème d'intégration paysagère	Efficace * Fournit des droits à construire à tous les exploitants même non propriétaires * Fournit des bâtiments techniques aux normes et un espace facilitant les conditions de travail et intégrant la logistique de l'activité agricole * Favorise la mutualisation des équipements et les achats groupés * Intégration d'élevages limitée (contraintes sanitaires) sauf projets d'élevage exclusivement (voir cas Bonneval sur Arc) * Peu attractif pour développer l'agritourisme et/ou la vente directe	Efficace * Facilite la transmission des exploitations en dissociant le logement du reste du foncier et du bâti agricole * Favorise l'intégration et l'apprentissage des jeunes agriculteurs * Les critères d'accès au regroupement conditionnent le soutien et l'intégration d'une diversité d'agriculteurs (pluriactifs, installations progressives, porteurs de projets non issus du milieu agricole)	Controversé * Favorise le dialogue et l'entraide entre agriculteurs * Permet de réduire/prévenir les vols de matériel * Peut réduire ou amplifier les nuisances agricoles selon la localisation * Ne répond pas aux aspirations des porteurs de projets agricoles désirant avoir leur logement au sein du siège d'exploitation	
HAMEAUX AGRICOLES	Efficacité limitée * Forme très dense de regroupement mais usage agricole peu pérenne * Incite à la construction de hangars pour obtenir un logement * Problème d'intégration paysagère / devenir de ces formes urbaines à long terme	Efficacité limitée * Fournit des droits à construire à des exploitants non propriétaires * Maintient l'offre de logement à moindre coût pour les agriculteurs * Fournit des bâtiments techniques fonctionnels et aux normes * Limite ou interdit les possibilités d'activités de transformation ou de vente directe	Contreproductif * La présence du logement entrave la transmission des exploitations et favorise le changement de destination des bâtiments vers un usage résidentiel * L'offre de logement tend à restreindre l'accès de ces dispositifs aux exploitants à titre principal et aux installations réalisées dans le cadre du dispositif national DJA	Controversé * Soulève des enjeux de justice sociale et environnementale et tend à générer des conflits * Peut générer des sentiments d'injustice chez les résidents concernant l'accès des agriculteurs à des terrains constructibles à moindre coût * La concentration des nuisances liées au regroupement des exploitations augmente l'exposition des agriculteurs aux nuisances agricoles et peut (selon la localisation) augmenter l'exposition des résidents ce qui soulève des questions de santé publique/justice environnementale * Soulève des enjeux paysagers et de qualité urbaine liés au changement d'usage des bâtiments agricoles vers du résidentiel * Nécessite d'importants moyens financiers et en ingénierie de projet	
	Efficace * Pas de nouvelle construction * Valorisation du patrimoine agricole / pas d'altération des paysages	Efficace * Fournit des bâtiments à tous les exploitants même non propriétaires fonciers * Fournit des bâtiments techniques aux normes * Favorise la mutualisation des équipements et les achats groupés * Permet de développer l'agritourisme qui conforte l'économie des exploitations et l'économie locale	Efficace * Alternative ou complément à la transmission des bâtiments d'exploitation	Controversé * Nécessite d'importants moyens financiers ce qui limite l'action des collectivités et soulève des enjeux d'équité sociale pour l'allocation de ressources à ces projets * Inégalité des ressources entre porteurs de projets a pu être prise en compte dans le cadre de portages privés * Favorise l'animation locale et le lien social autour des activités d'agritourisme	
REHABILITATION DU BÂTI AGRICOLE EXISTANT					

Tableau 2. Évaluation des dispositifs au regard des enjeux de développement durable

environnementales, comme le montre le cas de Banyuls, à des enjeux paysagers, tout en valorisant le patrimoine agricole local. Elle répond également en partie aux enjeux économiques puisqu'elle permet de développer l'agritourisme et ainsi de consolider les exploitations agricoles et l'économie locale. Par contre, dans le cas des coopératives vinicoles, la réhabilitation de ces bâtiments volumineux est complexe et nécessite de gros investissements financiers et en ingénierie. Si les coopératives vinicoles sont des bâtiments très difficiles à réhabiliter, d'autres bâtiments, agricoles ou non, pourraient être réaffectés à l'activité agricole : ainsi en Alsace, certaines communes telles que Dambach-la-Ville relocalisent les bâtiments techniques dans des regroupements de hangars localisés en périphérie du village, mais maintiennent ou réhabilitent les bâtiments anciens en caveaux de vente, la typicité de ces bâtiments étant plus adaptée pour l'œnotourisme.

Les solutions les plus performantes sur le plan environnemental sont ensuite les regroupements de hangars intégrés ou non dans des ZAE. Ils offrent une forme de regroupement dense contrairement aux SCZA de faible densité qui favorisent le mitage. Les regroupements de hangars apportent aux agriculteurs des bâtiments adaptés à leurs besoins et conformes aux normes sanitaires et environnementales. Ils permettent des améliorations logistiques (circulation et stationnement des engins agricoles) et divers avantages économiques et sociaux pour les agriculteurs : ils favorisent le dialogue et l'entraide, la mutualisation d'équipements et le groupement d'achats (Nougarèdes 2013). Certains projets intègrent d'ailleurs des équipements collectifs tels que les stations de lavage de machines à vendanger. S'ils sont bien adaptés à la viticulture, l'intégration d'élevages est rarement possible pour des raisons de risques environnementaux et sanitaires. Pour autant, le regroupement d'élevages exclusivement est possible. Un projet associant 9 bâtiments d'élevage (bovins lait, bovins allaitants, ovins et caprins) a d'ailleurs été réalisé à Bonneval-sur-Arc¹⁴.

En revanche, ces regroupements incluant surtout des bâtiments de stockage de matériel sont souvent mal intégrés sur le plan paysager. Des travaux conduits avec les CAUE¹⁵, des cahiers des charges paysagers et architecturaux pourraient pallier ces problèmes.

Si les hameaux agricoles, intégrant des logements, offrent également un habitat dense, leurs performances environnementales sont moindres comparées à celles des regroupements de hangars. En effet, les hameaux agricoles sont d'abord des espaces résidentiels. Leur structure est similaire à celle de l'habitat pavillonnaire, basée sur la coexistence d'espaces privatifs clôturés, ce qui modifie les pratiques d'entraide des agriculteurs et supprime partiellement les avantages logistiques offerts par les regroupements de hangars. Par ailleurs,

14. <http://www.fabriques-ap.net/2014/09/neuf-batiments-delevage-bonneval-sur-arc-73/>.

15. Conseil en architecture urbanisme et environnement.

les solutions telles que les regroupements de hangars, en n'intégrant pas l'offre de logements agricoles, facilitent la transmission des exploitations tout en limitant les nouvelles constructions et contribuent à pérenniser l'activité agricole. En effet, au moment de prendre la retraite, les cédants souhaitent naturellement conserver leur logement et quand celui-ci est localisé à proximité ou attenant aux bâtiments d'exploitation, le repreneur ne peut généralement pas les utiliser, ce qui conduit à de nouvelles constructions. Ce phénomène se reproduit dans les hameaux agricoles : à Saint-Geniès des Mourgues, dans le cadre d'une reprise d'exploitation familiale, le fils a construit un logement et de nouveaux hangars agricoles sur une autre parcelle du hameau agricole plutôt que d'utiliser ceux possédés par son père dans le même hameau agricole. De même, les cahiers des charges des hameaux agricoles, intégrant généralement l'obligation de construire des hangars agricoles pour pouvoir construire des logements, incitent les agriculteurs à construire des hangars dont ils n'ont pas forcément besoin. Ce système tend de fait à reconstruire des hameaux agricoles à chaque génération d'agriculteurs, ce qui réduit l'efficacité environnementale des dispositifs. Les hangars pouvant à terme être convertis en logements, ces hameaux agricoles peuvent produire des quartiers résidentiels de médiocre qualité urbanistique et paysagère, contre-productifs pour le développement de l'agritourisme.

Enfin, les SCZA peuvent faciliter le développement économique des exploitations qui peuvent en bénéficier mais ils ne préservent pas les terres agricoles : ils favorisent le mitage et la spéculation foncière s'ils ne sont pas associés à une démarche intégrée incluant un diagnostic préalable.

Des dispositifs qui ont de nombreuses répercussions sociales

Les divers dispositifs visent à répondre principalement à deux enjeux sociaux : la demande des agriculteurs de construire des bâtiments techniques et des logements en zone agricole, et la demande des résidents de limiter l'exposition aux nuisances agricoles. Les réponses apportées par les divers dispositifs vont au final avoir des répercussions sociales rarement anticipées et qui soulèvent des enjeux de justice sociale, spatiale et environnementale. Pour illustrer cela, nous nous appuyons sur deux cas éclairants : Pinet et Saint-Geniès des Mourgues.

DES SOLUTIONS QUI PEUVENT RÉDUIRE OU AMPLIFIER LES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX DROITS À CONSTRUIRE

Ces dispositifs, conçus dans un contexte où les objectifs environnementaux de protection du foncier agricole remettent profondément en question les droits à construire des agriculteurs, renvoient à des enjeux de justice intergénérationnelle (Rawls 1987). En effet, les agriculteurs se voient partiellement privés d'un droit à construire en zone agricole qui

était accordé à leurs ascendants et la plupart des dispositifs tendent à restaurer totalement ou partiellement ce droit, oscillant entre autorisation de bâtiments techniques et/ou de logements.

Plus encore, certains dispositifs ouvrent des droits à construire aux agriculteurs-fermiers qui n'en possédaient pas, c'est le cas des regroupements de hangars, des ZAE et des hameaux agricoles, ces derniers offrant aussi un accès au logement à ces agriculteurs. Ces dispositifs modifient donc profondément l'accès aux droits à construire qui est alors conditionné au statut d'exploitant défini par le dispositif. Ils compensent donc, en théorie, les inégalités sociales entre agriculteurs propriétaires et non propriétaires de terres. Toutefois, les critères d'accès de certains dispositifs tendent à exclure les installations hors cadre DJA¹⁶ comme les pluriactifs. Les SCZA favorisent le sentiment d'injustice en créant de nouvelles inégalités d'accès aux droits à construire entre agriculteurs propriétaires. Ils amplifient les problèmes de justice spatiale (Soja 2009) déjà existants du fait des différences de réglementation entre communes ou entre départements en créant de nouvelles inégalités infracommunales.

L'INTÉGRATION DE LOGEMENTS, DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES IMPRÉVUES

À travers la création des hameaux agricoles ou de SCZA, certaines municipalités ont tenté de restituer aux agriculteurs leur droit à construire des logements sur du foncier agricole.

Dans le cas des SCZA de Pinet, les réactions des habitants non-agriculteurs sont partagées. Certains concèdent cet avantage aux agriculteurs, considérant que le maintien de l'agriculture constitue aussi un rempart contre l'urbanisation. Ainsi une habitante témoigne :

« Je pense que c'est bien qu'ils aient des avantages, les agriculteurs. Pour moi c'est plus juste. Je dirais même, à la limite, c'est logique. Moi, je vais vous dire franchement : pour l'instant j'ai les vignes en face ; si elles devenaient constructibles, ça me gênerait. »

Toutefois, tous évoquent la crainte que les agriculteurs spéculent, tel que l'exprime cet habitant :

« Que ce ne soit pas un sujet de spéculation non plus parce que s'ils peuvent construire sur des terrains qui ne coûtent rien, ça vaut le coup de revendre les maisons après, alors il faut être très attentifs à ça. »¹⁷

Mais ce choix politique peut aussi faire naître des sentiments d'injustice chez les habitants. Certains résidents y sont opposés, telle cette habitante qui, parlant de la création du SCZA, s'exprime ainsi :

« Là, je trouve que c'est de l'abus de pouvoir. Je ne leur dirai pas parce que je les connais tous, mais c'est de l'abus de pouvoir. »

16. Installations ne bénéficiant pas de la dotation jeune agriculteur, dispositif national d'aide à l'installation.

17. Habitant de Pinet résidant à proximité du SCZA.

De même, à Saint-Geniès des Mourgues, la création du hameau agricole a contraint les élus à intégrer la politique de logement agricole dans une politique plus large d'aide au logement des populations les plus modestes. Mais, l'écart entre le prix du foncier constructible cédé aux agriculteurs et celui fixé pour les terrains à prix maîtrisé¹⁸ est contesté par les résidents. Un viticulteur, conseiller municipal, installé dans le hameau agricole, traduit à sa manière les sentiments d'injustice exprimés par les résidents :

« Il y a des jalousies. On nous reproche encore d'avoir construit là, quoi, d'avoir payé le terrain moins cher qu'eux. Ils ont calculé ce qu'aurait dû coûter un terrain de 1500 m² au prix où eux l'ont payé. Ça oui, ils l'ont tous calculé. »¹⁹

Le hameau agricole engendre de fait de nouveaux enjeux d'équité dans l'accès aux ressources locales, ici l'accès au foncier constructible.

L'HABITABILITÉ DE CES DISPOSITIFS EN QUESTION : GÉRER LES RELATIONS ENTRE AGRICULTEURS ET RÉSIDENTS, DES OBJECTIFS PARFOIS CONTRE-PRODUCTIFS

Certains dispositifs modifient considérablement les conditions de vie des agriculteurs et des résidents et interrogent sur leur habitabilité.

Certains élus cherchent avec ces regroupements à améliorer les relations entre agriculteurs et résidents, soit en sortant l'activité agricole des espaces résidentiels pour réduire les nuisances et préserver la paix sociale, soit en relocalisant les exploitations agricoles au sein de quartiers résidentiels afin de recréer du lien social et de la mixité sociale. À travers ces solutions, ce sont deux idéaux-types de société qui s'affirment et sont portés par ces élus (Nougarèdes et al. 2014b, Nougarèdes 2015) : un idéal-type de société « pacifiée » et un idéal-type de société « communuelle » (Debray 2005, cité par Genestier 2010).

Des plaintes émises par les résidents des hameaux agricoles

L'intégration des exploitations au sein de quartier résidentiel, comme à Saint-Geniès des Mourgues, est un échec, car les disparités d'accès au foncier constructible engendrent des conflits entre résidents et agriculteurs. Ces derniers abandonnent leurs pratiques de bon voisinage visant à limiter les nuisances et développent des pratiques sociales d'évitement vis-à-vis de leurs voisins non-agriculteurs (Nougarèdes 2017). De plus, la concentration des exploitations conduit à une concentration des nuisances agricoles. Certains résidents témoignent :

« Actuellement par exemple (été), on ne peut pas se permettre de laisser les fenêtres ouvertes la nuit, parce qu'à 5 heures du matin, ils laissent le tracteur tourner une demi-heure. Ils ne regardent pas s'il y a des gens à côté. C'est leur mentalité. Mais on ne dit rien. »²⁰

18. Les parcelles à prix maîtrisé, dont la superficie qui varie entre 350 et 420 m², ont été vendues à un prix variant entre 140 à 170 €/m². Les parcelles des viticulteurs, dont la superficie varie entre 900 et 1500 m², ont été vendues à un prix d'environ 33 €/m².

19. Viticulteur, conseiller municipal installé dans le hameau agricole.

20. Habitant de Saint-Geniès dont la villa est contiguë du regroupement de hangars.

Alors que ces résidents semblent tolérer plus ou moins bien les gênes sonores, ils se montrent plus réticents concernant les pollutions causées par les produits phytosanitaires :

« Celui qui est près de nous, pour nettoyer son appareil de traitement, il se met contre la haie là et il envoie en l'air tous ces produits, alors moi, quand je le vois arriver je ferme tout ce côté parce que c'est quand même des pesticides. »²¹

Un autre résident confirme que les agriculteurs connaissent la dangerosité des produits qu'ils utilisent :

« Il emploie que des produits qui sont, pfff... il le reconnaît lui-même. L'autre jour, je lui prends une caisse de pommes, il me dit : "pelle-les. Avec les produits qu'on y a mis dessus tu ne peux pas manger la peau". »²²

Et une autre résidente de souligner :

« Pour moi l'inconvénient de vivre dans ce quartier, c'est les produits phytosanitaires. Mon fils a une malformation. Est-ce que cela vient vraiment de ça ? On n'en sait rien mais on m'a dit que ça pouvait venir des produits phytosanitaires. »²³

De manière générale, ils signalent la pénétration des pesticides à l'intérieur des maisons, sur le linge étendu et dans les potagers. Ils développent tous les mêmes pratiques pour se protéger : guetter les agriculteurs et fermer les fenêtres, pratiques qui semblent dérisoires par rapport au problème posé. De leur côté, les viticulteurs indiquent qu'ils ne prennent pas de précautions particulières pour plusieurs raisons : soit ils nient les nuisances, soit ils justifient ainsi leur comportement :

« On habite dans un quartier vigneron ! Les gens qui ont acheté en face, ils le savaient qu'il y avait la cave, et des agriculteurs de l'autre côté. Ils étaient prévenus de toute façon des risques que ça engendre. Tout le monde est au courant. »²⁴

Le cas de Saint-Geniès des Mourgues constitue ainsi un cas éclairant sur les risques relatifs aux hameaux agricoles. Ici, la politique locale, exposant de façon plus ou moins consciente les populations les plus précarisées, pose au final des questions de justice environnementale (Blanchon et al. 2009). De manière générale, les agriculteurs adoptent des pratiques visant à limiter les nuisances lorsque les exploitations sont insérées dans les bourgs, mais les abandonnent une fois installés dans ces nouveaux dispositifs.

Un rejet des hameaux agricoles par certains agriculteurs

Enfin les agriculteurs sont partagés entre adhésion et rejet à propos des hameaux agricoles : attrait pour les conditions avantageuses d'accès au foncier constructible et rejet d'une forme

21. Habitant de Saint-Geniès dont la villa est contiguë du regroupement de hangars.

22. Employé à la cave coopérative, ancien propriétaire d'une villa implantée en contiguïté du regroupement de hangars.

23. Résidente, mariée, un enfant, installée dans une des parcelles à prix maîtrisé.

24. Viticulteur, 50 ans, installé dans le hameau agricole.

de « ghettoïsation ». Certains viticulteurs mettent aussi en avant le fait que l'obligation de vivre dans un lotissement les prive d'un mode de vie agricole :

« Moi, je voulais avoir mon potager, avoir mes poules, mais dans un lotissement, tout ça ce n'est pas possible. On est agriculteur et on nous empêche d'avoir une vie agricole. »²⁵

DES PROBLÈMES DE GOUVERNANCE

La mise en œuvre des dispositifs est souvent laborieuse et engendre de nouveaux problèmes pour les collectivités qui renvoient à des enjeux de justice procédurale (Rawls 1987).

L'accès au processus de négociation et aux dispositifs

La réalisation de tels projets n'est pas possible sans la volonté politique des élus et la mobilisation des agriculteurs. Si la délimitation des SCZA est souvent réalisée sans négociation, les autres formes de regroupement ne peuvent aboutir sans un accord minimal entre élus et agriculteurs. Les élus ayant tenté de les mettre en place sans négociation ont vu leur projet rejeté. Toutefois, les modalités d'interaction entre agriculteurs et élus varient de l'offre d'un dispositif déjà conçu à la négociation de tout ou partie du dispositif (type de regroupement, critères d'accès, etc.). Dans de nombreux projets, les négociations ont été tenues avec les seuls viticulteurs professionnels proches de la municipalité. Or, l'accès à la négociation est déterminant car s'y définissent les critères d'accès au dispositif. Ainsi, alors que les regroupements de hangars agricoles ont, en principe, l'avantage de fournir des droits à construire à l'ensemble des exploitants, la plupart des projets bénéficient aux viticulteurs en place et sont peu accessibles aux porteurs de projets en cours d'installation ou aux exploitants non viticoles. Cela s'explique par la domination (Young 1990) du secteur viticole, par des effets de proximité relationnelle entre élus et viticulteurs en place et par un manque de reconnaissance (Fraser 2005) de ces nouveaux agriculteurs par les élus, ce qui réduit leurs capacités (Sen 2011) pour développer une activité agricole.

Au-delà des négociations bilatérales entre élus et agriculteurs, c'est le dialogue entre les différents protagonistes (élus, agriculteurs, porteurs de projets agricoles, habitants) qui peut permettre le choix d'un dispositif adapté et favoriser son acceptabilité sociale. Or, la population est rarement associée à l'élaboration des projets. Mais lorsque les habitants en ont connaissance, ils se montrent très concernés et sensibles au caractère équitable des dispositifs et peuvent se mobiliser pour les modifier (Nougarèdes et al. 2017). La visibilité des dispositifs est également déterminante en matière d'acceptation sociale (Perrin & Nougarèdes, à paraître). Certains dispositifs peu équitables mais peu visibles tels les SCZA, sont moins polémogènes que ceux plus visibles et sources de conflits, tel le hameau de Saint-Geniès des Mourgues.

25. Viticulteur installé dans le hameau agricole et président de la coopérative de Saint-Geniès.

Influence des arguments politiques et du poids économique de l'activité agricole sur l'acceptabilité sociale des dispositifs

L'acceptabilité sociale dépend aussi de l'adéquation entre l'argumentaire politique et les modalités de mise en œuvre. Des projets ont perdu en crédibilité du fait de ce décalage. Ainsi, à Saint-Geniès des Mourgues, les élus ont argumenté de la nécessité du hameau agricole, au regard des difficultés d'accès au logement de jeunes viticulteurs. Or, par la suite, les critères d'accès au dispositif ont été ouverts à tous les viticulteurs professionnels si bien qu'au final, la majorité des bénéficiaires avaient plus de cinquante ans et possédaient déjà des biens immobiliers dans la commune. Ce décalage entre arguments et mise en œuvre a engendré des sentiments d'injustice et décrédibilisé la démarche, alors qu'au départ, les résidents de Saint-Geniès des Mourgues étaient majoritairement favorables au hameau agricole au nom de la protection des terres agricoles, des paysages et du soutien du secteur viticole. Ainsi, même s'il crée des inégalités sociales, un projet peut être accepté s'il répond à l'intérêt général. À Pinet, la politique de la municipalité semble mieux acceptée car la viticulture constitue l'identité de la commune et son activité économique principale :

« La viticulture, c'est l'essence de la commune, le picpoul de Pinet. Il n'y a pas d'industrie, ici. S'il n'y avait pas la viticulture, ça serait un village dortoir. »²⁶

A contrario, à Saint-Geniès des Mourgues, les arguments politiques ont porté sur le soutien à une activité en difficulté. Or, cet argument a été réfuté lors de sa mise en œuvre et a induit des comparaisons entre classes socioprofessionnelles engendrant des sentiments d'injustice.

L'existence de passe-droits

Des passe-droits ont été constatés dans certaines communes. C'est le cas notamment à Pinet, où les enfants du président de la coopérative, n'exerçant pas d'activité agricole, ont pu construire dans le SCZA. À Saint-Geniès des Mourgues, l'accès au dispositif a été accordé à deux viticulteurs à titre secondaire, membres ou proches du conseil municipal, alors qu'il visait des agriculteurs à titre principal et avait été refusé à d'autres pluriactifs. La construction d'un logement et d'un gîte sans hangar a été admise alors que la construction du hangar devait précéder celle des autres bâtiments. De même, des logements agricoles et un gîte ont été utilisés comme logements d'appoint pour accueillir des proches et non pour leur destination initiale, ce qui a contredit le besoin de logements de ces agriculteurs. Ces écarts ont également ruiné la crédibilité politique de ces projets chez ceux qui en ont eu connaissance.

26. Habitante de Pinet.

Conditions d'une gestion durable du bâti agricole

Toutes ces expériences permettent au final de définir ce que pourrait être une gestion durable du bâti agricole. Plusieurs enjeux doivent être simultanément pris en compte :

- les enjeux environnementaux à savoir : i) la limitation du mitage et de l'urbanisation des terres agricoles, ii) la limitation de constructions nouvelles par la réhabilitation de bâtiments existants, iii) la construction de bâtiments écologiques (écoconstructions);
- les enjeux paysagers : la qualité architecturale et l'insertion paysagère des constructions agricoles;
- les enjeux économiques : la fourniture de bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole et répondant aux normes environnementales et sanitaires; des dispositifs qui permettent le développement économique et la transmission des exploitations;
- les enjeux sociaux, qui recouvrent :
 - les enjeux de justice procédurale : la transparence des procédures et la participation de tous les acteurs concernés à la gouvernance des projets sans discrimination, sans passe-droits;
 - les enjeux de justice distributive : l'équité d'accès aux droits à construire entre agriculteurs et entre agriculteurs et résidents; l'équité d'accès aux dispositifs entre divers types d'agriculteurs;
 - les enjeux de justice environnementale : exposition aux nuisances agricoles notamment, prise en compte des répercussions sur les agriculteurs et les résidents;
 - l'habitabilité des dispositifs pour les agriculteurs : répercussions des dispositifs sur l'organisation du travail, sur le cadre de vie des agriculteurs (intégration ou non du logement) et pour les résidents (coexistence avec l'activité agricole) et de manière générale sur les sociabilités locales.

DES PROCESSUS D'INNOVATION LONGS, COMPLEXES ET REPENSÉS LOCALEMENT

Les diverses initiatives qui ont été exposées rendent compte de processus d'innovation variés car cherchant à répondre à une problématique locale.

Des innovations situées pour la mise en œuvre d'une nouvelle norme d'agriurbanisme

Le succès du concept de regroupement des constructions agricoles montre que l'innovation réside non pas dans l'adoption d'un « paquet technique », le hameau agricole, mais dans l'émergence et la diffusion d'une nouvelle norme d'action publique territoriale (Bonnal et al. 2016): la gestion spatiale du bâti agricole, par le regroupement du bâti agricole et/ou

dans certains cas par le maintien de distances entre les bâtiments agricoles et ceux à usage résidentiel²⁷, préconisations apparues également dans les chartes départementales produites par les GTAUT (Nougarèdes 2015). Ces nouvelles pratiques s'inscrivent dans un mouvement plus large de développement d'un agriurbanisme (Vidal 2014), qui vise à intégrer les enjeux agricoles dans les pratiques de planification urbaine. Toutefois, plutôt que le dispositif « clé en main » du hameau agricole, c'est en fait une diversité de dispositifs visant à trouver des solutions adaptées aux contextes locaux qui a prévalu. La plupart des solutions sont imaginées, choisies ou approuvées par les élus locaux. Les choix en termes de gestion du bâti agricole sont ainsi inféodés à l'imaginaire politique (Castoriadis 1975) des élus. Plusieurs aspects nous éclairent sur les valeurs ou les représentations qui orientent leurs choix :

- *les fonctions qu'ils assignent à l'activité agricole* (économiques, environnementales et paysagères), et/ou *les aménités négatives/positives qu'ils lui attribuent* (nuisances agricoles, altération des paysages/ lien social);
- *leurs conceptions des modalités de gestion de la coexistence entre activité agricole et espaces résidentiels* qui sont sous-tendues par leur représentation de la société; en quête de société pacifiée ou de société communiale;
- *leur position concernant le maintien ou non de l'offre de logement pour les agriculteurs;*
- *leurs conceptions variées de la justice sociale*: les principes de (re)distribution des droits à construire, de gestion de l'exposition aux nuisances, et d'ouverture à la participation.

Mais c'est aussi les contraintes (topographiques, paysagères, environnementales, sociales...) et opportunités (bâti sans usage, foncier disponible...) qui contribuent à façonner les choix opérés. C'est l'ensemble de ces considérations qui conduisent à l'élaboration d'innovations « situées » (Hakmi & Zaoual 2008).

Une diffusion des dispositifs freinée par leur complexité de mise en œuvre

Alors que la délimitation des SCZA semble diffuser largement, la mise en place des autres dispositifs est plus laborieuse. Ces solutions locales sont pour la plupart le fruit de processus longs et difficiles à mettre en œuvre. Chaque dispositif nécessite des ressources financières importantes, des compétences juridiques, d'ingénierie de projets, d'animation, de négociation. Bref, un panel de ressources et de compétences très pointues que la plupart des petites communes ne parviennent pas à rassembler et qui limitent leur diffusion (Rogers 1962). De plus, ils peuvent avoir des répercussions sociales mal maîtrisées par les élus, et les expériences peu concluantes sont rapidement connues des

27. Ces préconisations d'éloignement incluraient toutes les exploitations et pas seulement les installations classées pour l'environnement (ICPE).

autres communes. La gestion de ces projets par les acteurs publics nécessite un apprentissage qui se traduit par des essais-erreurs, des changements de stratégie comme en témoignent certaines communes qui ont mis en œuvre successivement des projets différents pour corriger leur politique. Face aux difficultés de gouvernance des projets par les élus, l'appui des structures supra-communales constitue un atout ; il apparaît même déterminant dans la réussite des projets.

Un frein à la diffusion des innovations est également lié à leur temporalité. En effet, les temporalités de l'agriculture, de la planification urbaine, et de l'innovation n'étant pas les mêmes, de nombreux projets sont abandonnés. Parce que trop longs à réaliser, les agriculteurs trouvent des solutions alternatives. De même, les dispositifs imaginés par certains acteurs publics pour contrôler la destination agricole portaient sur 30 ans, or la durée de vie de certaines carrières agricoles est bien inférieure, si bien que les départs à la retraite ont également contraint ces acteurs à réduire les durées des dispositifs juridiques.

Des innovations territoriales qui témoignent de nouvelles relations ville-agriculture

Alors que la gestion des terres agricoles est longtemps restée l'affaire des agriculteurs, elle devient aujourd'hui un objet central de l'aménagement urbain (Poulot 2014) car elle répond aux enjeux de développement durable, de la qualité du cadre de vie, de gestion des sociabilités et au final d'attractivité communale. Ces projets de regroupement illustrent des processus d'innovation territoriale (Soulard et al. 2018) qui témoignent de nouvelles relations ville-agriculture, *via* la mise en place de projets agri-urbains (Jarrige et al. 2006), de plus en plus en lien avec l'alimentation (Poulot 2014, Bariol-Mathais et al. 2018). Les nouvelles modalités de gestion du bâti agricole que nous avons présentées relèvent tant de politiques de protection du foncier agricole que du cadre de vie, la distinction et la priorisation entre ces objectifs n'étant jamais explicitées par les collectivités.

Mais ces nouvelles modalités de gestion du bâti agricole, pensées à l'aune de la ville durable (Nougarèdes 2011), remettent par ailleurs profondément en question les droits à construire des agriculteurs, et plus encore l'archétype de l'exploitation agricole qui intègre bâtiments d'exploitation et logement de l'agriculteur, et au final le mode de vie « agricole » revendiqué par certains agriculteurs. La plupart des solutions de regroupement conduisent en effet les agriculteurs à vivre comme les autres résidents périurbains. Entre l'insertion/concentration des exploitations dans le tissu urbain et la relégation dans certains espaces agricoles dédiés, les acteurs publics peinent à trouver la solution adéquate. La nécessité d'intégrer le logement agricole reste une question délicate : les hameaux agricoles montrent leurs limites. Leurs répercussions sociales négatives pourraient sans doute être amoindries par une meilleure gouvernance.

CONCLUSION : LES REGROUPEMENTS AGRICOLES, DES INNOVATIONS SITUÉES

L'émergence d'innovations dans la gestion du bâti agricole a été possible parce qu'elle s'est réalisée dans le cadre d'un urbanisme décentralisé et négocié (Duran & Thoenig 1996), qui autorise l'adaptation et la transgression de la règle nationale (Alter 2002). Ainsi, les hameaux agricoles, portés par les services déconcentrés de l'État, permettent la construction de logements par des viticulteurs coopérateurs qui n'auraient pas pu justifier de leur nécessité au regard de la loi. L'innovation peut en effet émerger et se diffuser « si les conditions de planification, de standardisation et de coordination laissent suffisamment de jeu pour que des initiatives imprévues puissent être prises » (Alter 2002). Ce contexte a permis la production, par le GTUA de l'Hérault, d'un modèle de gestion durable du bâti agricole, le hameau agricole, dont l'appropriation a donné lieu à une diversité de formes de regroupement. C'est le processus, bien connu des anthropologues diffusionnistes, de réinvention de l'invention, qui, parce qu'elle permet de trouver un sens adapté aux circonstances, transforme l'invention en innovation (Alter 2002). Il en est de même pour le transfert d'une norme d'action publique dont l'appropriation implique une transformation du modèle original (Bonnal et al. 2016). Ainsi, ce n'est pas le hameau agricole qui constitue l'innovation car il n'a pu être réellement approprié par les communes, mais c'est le concept de regroupement du bâti agricole – voire, plus largement, l'idée d'une gestion sociospatiale du bâti agricole – qui a largement diffusé et est en passe de devenir une nouvelle norme de l'aménagement urbain. Toutefois, sa mise en œuvre se fait par une diversité de formes de regroupement qui peuvent constituer elles-mêmes des innovations. L'innovation est ici double. Elle réside d'une part dans l'émergence d'une nouvelle norme d'agriurbanisme (Vidal 2014), c'est-à-dire d'un urbanisme permettant d'articuler développement de la ville et développement de l'agriculture; et d'autre part dans une série d'innovations « situées » (Hakmi & Zaoual 2008), issues de l'adoption et de l'adaptation/traduction d'une norme et/ou d'un modèle (Bonnal et al. 2016) et enchâssées dans les contextes locaux (Fontan et al. 2004).

Le contexte géographique, ici des territoires périurbains, est également propice à l'innovation (Soulard et al. 2011). En effet, ces regroupements voient généralement le jour dans des communes périurbaines connaissant une forte concurrence pour l'occupation de l'espace. Ils sont utilisés par les élus pour préserver la qualité paysagère, élément majeur du cadre de vie périurbain et de l'attractivité de leur commune (Cavailhès et al. 2007, Poulot 2013) et pour gérer les sociabilités locales (Nougarede 2011, Nougarede et al. 2017). Ces projets de regroupements s'inscrivent dans la construction de nouvelles relations ville-agriculture amorcées depuis les années 1990-2000 (Jarrige et al. 2006, Poulot 2014, Perrin 2013b).

La gestion des espaces agricoles et l'intégration de l'économie agricole dans les projets urbains sont aujourd'hui reconnues comme nécessaires pour répondre aux objectifs de développement urbain durable et de construction de systèmes alimentaires urbains (Viljoen & Wiskerke 2012). La gestion du bâti agricole est à la croisée de ces problématiques. Les innovations en matière de regroupement des constructions agricoles permettent en effet à la fois de limiter le mitage des espaces agricoles tout en répondant aux besoins en bâtiments des exploitations agricoles. Toutefois, elles présentent encore des limites : les regroupements n'intègrent pas toutes les productions agricoles, notamment les élevages ; ils sont souvent réservés aux agriculteurs en place et difficilement accessibles aux agriculteurs en cours d'installation (notamment en cas d'installation progressive) ; et ils soulèvent de nouvelles problématiques sociales relatives à l'équité d'accès aux droits à construire ou à la concentration de nuisances agricoles. Ainsi, d'autres pistes restent à explorer pour répondre à ce double enjeu de préservation des terres agricoles et de soutien au développement et à l'adaptation d'une agriculture périurbaine reconnectée à la ville.

REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

RÉFÉRENCES

- Abrantes P., Soulard C., Jarrige F., Laurens L., 2010. « Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc-Roussillon (France) », *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 485, mis en ligne le 13 janvier 2010. <http://cybergeo.revues.org/index22869.html>.
- Akrich M., Callon M., Latour B., 1988. « À quoi tient le succès des innovations ? 1. L'art de l'intéressement ; 2. le choix des porte-parole », in « Gérer et comprendre ». *Annales des Mines* n° 11 & 12 : 4-17.
- Alter N., 2002. « 1. L'innovation : un processus collectif ambigu », in Norbert Alter, *Les logiques de l'innovation*, La Découverte « Recherches » : 13-40.
- Arnal C., Laurens L., Soulard C., 2013. « Les mutations paysagères engendrées par l'arrachage viticole, un vecteur de mobilisation des acteurs territoriaux dans l'Hérault », *Méditerranée* [En ligne] 120, mis en ligne le 30 mai 2015, consulté le 06 décembre 2013.
- Bariol-Mathais B. et al., 2018. « Planification alimentaire : Enjeux et initiatives locales », *Les dossiers FNAU* 44, 35 p. <http://www.fnau.org/fr/publication/planification-alimentaire-enjeux-et-initiatives-locales/>.
- Barthélemy D., Barthé A., 1978. « Propriété foncière, exploitation agricole et aménagement de l'espace rural », *Économie rurale* 126, « Quoi de neuf dans l'agriculture et le milieu rural français depuis 10 ans ? » : 6-16 ; doi 10.3406/ecoru.1978.2569, http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1978_num_126_1_2569.
- Berger M., 1989. « Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée », *Strates* [En ligne], 4-1989, mis en ligne le 19 mai 2008, <http://strates.revues.org/4552>.
- Bertrand N., Moquay P., 2004. « La gouvernance locale, un retour à la proximité », *Économie rurale* 280 : 77-95.
- Bigot R., Hoibian S., 2010. « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Crédoc, Consommation et modes de vies* 226.
- Blanchon D., Moreau S., Veyret Y., 2009. « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie* 665-666 : 35-60. DOI 10.3917/ag.665.0035.

- Bonnal P., Chevalier P., Dedeire M., Sourisseau J.-M., 2016. *Production et circulation de normes pour l'action publique territoriale*. Presses universitaires de la Méditerranée, 317 p.
- Castoriadis C., 1975. *L'institution imaginaire de la société*. Paris, Le Seuil, 538 p.
- Cavaillès J., Brossard T., Hilal M. et al., 2007. « Le prix des paysages périurbains », *Économie rurale* 297-298 : 71-84.
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques* 4 : 580-623.
- Fontan J. M., Klein J.-L., Tremblay D.G., 2004. « Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation », *Géographie, économie, société* 6(2) : 115-128.
- Fraser N., 2005. *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*. Éditions la Découverte.
- Gavignaud-Fontaine G., Vayssette J.-L., Sauget J.-M., Touzard J.-M., 2010. *Les caves coopératives en Roussillon*. Ed. Lieux dits, 254 p.
- Genestier P., 2010. « La mixité : mot d'ordre, vœu pieux ou simple argument ? », *Espaces et sociétés* 140-141 : 21-36.
- Goni P., Durand S., 2005. « La mise en place de hameaux agricoles en région Languedoc Roussillon », *Revue mensuelle LexisNexis JurisClasseur - Revue de Droit Rural*, décembre 2005 : 41-46.
- Hakmi L., Zaoual H., 2008. « La dimension territoriale de l'innovation », *Marché et organisations* 7 : 17-35.
- Jarrige F., Thion P., Nougarede B., 2006. « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la communauté d'agglomération de Montpellier », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 3-2006 : 393-414. DOI 10.3917/eru.063.0393.
- Jarrige F., Delay C., Montfraix M. et al., 2009. « Mutation du foncier agricole en frange urbaine : une politique de régulation territoriale à l'épreuve », communication au XLVI^e colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF), *Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?* Clermont- Ferrand, 6-8 juillet 2009.
- Koebel M., 2012. *Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique*. Métropolitiques, 3 octobre 2012. <http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html>.
- Leseur A., 2005. *Les théories de la justice distributive*. École polytechnique, CNRS Laboratoire d'Économétrie, Cahiers n° 9, 35 p.
- Madeline P., 2006a. « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *L'Information géographique* 70 : 33-49. DOI 10.3917/lig.703.0033.
- Madeline P., 2006b. « Les constructions agricoles dans les campagnes françaises. Héritages et dynamiques actuelles d'évolution », *Histoire & Sociétés Rurales* 26 : 53-93.
- Mill J.S., 1861. Économiste et philosophe anglais, fils du philosophe James Mill (1773-1836). Sa philosophie emprunte les idées de Jeremy Bentham, d'Auguste Comte et de l'empirisme anglais. On lui doit une *Logique inductive et déductive* (1845) et *L'Utilitarisme*.
- Nougarede B., 2011. « Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des "hameaux agricoles" dans l'Hérault », *Noréis* 221 : 53-66.
- Nougarede B., 2013. *Modes d'insertion sociospatiale du bâti agricole périurbain et sociabilités locales. Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault*. Thèse de doctorat de sociologie, Toulouse 2 Le Mirail, 2 vol. (469, 152 p.).
- Nougarede B., 2015. « La gestion durable du bâti agricole périurbain : gouvernance et enjeux locaux. Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault », *MAAF-CEP Analyses* 80, 7 p.
- Nougarede B., Faure S., Salignac V., 2014a. *La gestion durable du bâti agricole, un enjeu pour le développement de l'agriculture en Pays Cœur d'Hérault*. 61 p + annexes. <https://www.coeur-herault.fr/scot/les-projets-et-groupes-de-reflexions-scientifiques/la-gestion-durable-du-bati-agricole-un-enjeu-pour-le-developpement-de-lagriculture-en-coeur-dherault>.
- Nougarede B., Candau J., Salles D., Soulard C., 2014b. « Régulation publique de la coexistence entre activité agricole et usages résidentiels via la gestion du bâti agricole en périurbain : le cas des "hameaux agricoles" de l'Hérault », Colloque SFER, *Le foncier agricole. Usages, tensions et régulations*, 11-12 juin 2014, Lyon, 18 p.
- Nougarede B., Candau J., Soulard C.-T., 2017. « Le rapport au lieu de vie : une lecture de la cohabitation entre agriculteurs et résidents périurbains (Hérault, France) », in Bonny Y., Bautès N., Gouëset V. (dir.), *L'espace en partage : approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux* : 75-96. Presses Universitaires de Rennes. <http://prodinra.inra.fr/record/401177>.

- Perrin C., 2013a. « Le foncier agricole dans les plans d'urbanisme: le rôle des configurations d'acteurs dans la production locale du droit », *Géocarrefour* 88(3) : 183-194.
- Perrin C., 2013b. « L'agriculture multifonctionnelle comme écran pour la ville durable: une vision urbaine des liens entre la ville et l'agriculture en Méditerranée? », *Bulletin de l'Association des géographes français* 90-3: 337-355.
- Perrin C., Nougaredès B., 2020. "An analytical framework to consider social justice issues in farmland preservation on the urban fringe. Insights from three French cases", *Journal of Rural Studies*. DOI : 10.1016/j.jrurstud.2020.07.007.
- Poulot M., 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain: du lotissement agricole au projet de territoire », *VertigO* [En ligne] 11/2, mis en ligne le 4 octobre 2011.
- Poulot M., 2013. « Du vert dans le périurbain », *EspacesTemps.net*, <http://www.espacestems.net/articles/du-vert-dans-le-periurbain-les-espaces-ouverts-une-hybridation-de-lespace-public/>.
- Poulot M., 2014. « L'invention de l'agriurbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture », *Géocarrefour* 89/1-2 : 11-19.
- Rawls J., 1987. *Théorie de la Justice*. Paris, Le Seuil (éd. originale 1971).
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S. et al., 2014. « Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, Économie, Société* 16: 65-89.
- Rogers E.M., 1962. *Diffusion of Innovations*. Free Press.
- Salles D., 1993. *Politiques publiques et décentralisation. Les plans d'occupation des sols dans les communes rurales*. Thèse de doctorat de sociologie, Université Toulouse Le Mirail, 378 p.
- Schumpeter J. A., Perroux F., 1935. *Théorie de l'évolution économique*. Paris, Dalloz.
- Sen A., 2011. *L'idée de justice*. Trad. Flammarion.
- Seniuk A., Strohl J., 1997. « Dynamiques spatiales du vignoble du Languedoc-Roussillon, 10 ans d'arrachage et de restructuration primés », *Inra-DADP*, 105 p.
- Soja E., 2009. *La ville et la justice spatiale*. Justice spatiale, <http://www.jsj.org>.
- Soulard C., Delfosse C., Nougaredès B., Lafage C., 2007. « Le bâti agricole périurbain: projets d'aménagement et besoins spatiaux des agriculteurs », in Madeline P., Moriceau J.-M. (éd.), *Bâtir dans les campagnes: les enjeux de la construction de la protohistoire au XX^e siècle*, Presses Universités de Caen: 15-32.
- Soulard C.-T., Margetic C., Valette E., 2011. « Introduction: Innovations et agricultures urbaines durables », *Noréis* 221: 7-10.
- Soulard C.-T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F., Temple L., Touzard J.-M., *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Quae, Versailles, coll. Synthèses: 109-119.
- Touzard J.-M., 2011. « Les caves coopératives dans la transformation du vignoble languedocien », *Études héraultaises hors-série*, « Vingt siècles de viticulture en pays de Lunel »: 101-112.
- Vidal R., 2014. *L'agriurbanisme*. Éd. UPPR, 40 p.
- Viljoen A., Wiskerke J.S.C. (dir.), 2012. *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wageningen Academic Publishers.
- Young I.M., 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

POUR CITER CE CHAPITRE

Nougaredès B., 2020. « Regrouper les constructions agricoles. Des innovations pour préserver le foncier dans un contexte viticole », in Perrin C. & Nougaredès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 67-100. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch2

AFFILIATIONS DE L'AUTEUR

Brigitte Nougaredès [1] [2] brigitte.nougaredes@inrae.fr

[1]INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

Le PAEN, une innovation réglementaire

Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres

Rozenn TRÉDAN, Coline PERRIN

Depuis 2005, un nouvel outil urbanistique, le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (raccourci en PAEN, PPAEN, PEAN ou PENAP selon les régions) associe pour la première fois un objectif de protection réglementaire à long terme contre l'urbanisation et une finalité de développement, avec une unité de vue entre espaces agricoles et naturels. Le premier périmètre de France a été approuvé en 2010 à Canohès-Pollestres, près de Perpignan. Il a été efficace contre l'urbanisation mais n'a pas encore permis de relancer une dynamique agricole dans un contexte de déprise, ni d'articuler espaces et enjeux agricoles et environnementaux. Ce constat s'appuie sur l'analyse de documents institutionnels et une vingtaine d'entretiens. La reconstitution de la trajectoire de ce dispositif et des acteurs impliqués explique pourquoi. À Canohès-Pollestres, l'objectif principal du PAEN était de préserver le paysage en protégeant de l'urbanisation certains espaces agricoles et naturels. Nouveau dispositif institutionnel, ce premier PAEN a engendré beaucoup d'attentes et sa mise en œuvre témoigne de tâtonnements, dans un contexte foncier local particulièrement difficile. La gouvernance du projet, qui se voulait multi-acteurs, a laissé à la marge certains acteurs agricoles. Cette expérience apporte des enseignements tant sur les modalités d'adaptation de cette innovation institutionnelle à un territoire spécifique qu'en termes de concertation sur les formes d'agriculture à promouvoir. Les collectivités locales ne doivent pas compter que sur l'action foncière publique pour réamorcer le développement agricole et préserver l'environnement.

Mots-clés : friches, urbanisme, gouvernance, modèles agricoles, Pyrénées-Orientales

La prise de conscience des conséquences de l'étalement urbain a engendré depuis une quinzaine d'années l'accumulation de textes réglementaires visant la protection des terres agricoles (Martin 2013). Depuis 2005, les collectivités territoriales disposent d'un nouvel outil urbanistique : le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN¹). Ce dispositif associe pour la première fois un

1. L'acronyme correspondant à ce périmètre n'est pas stabilisé : PAEN, PPAEN, PEAN ou PENAP sont utilisés

objectif de protection réglementaire à long terme contre l'urbanisation et une finalité de développement ; il encourage de plus une unité de vue entre agriculture et environnement. De nombreux projets sont en cours, 23 ont abouti (CGAAER 2018), mais on manque encore de recul sur ces expériences et sur les modalités d'adaptation de cette innovation institutionnelle à des contextes territoriaux différents. Les publications scientifiques sont rares (Rialland-Juin 2012, Margetic 2014). Ce dispositif est-il efficace contre l'urbanisation ? Permet-il d'éviter la spéculation, d'instaurer une nouvelle gouvernance dans la gestion du foncier et de soutenir l'agriculture périurbaine ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions et évaluer l'intérêt et les limites de cette innovation institutionnelle, nous proposons de reconstituer la trajectoire du PAEN de Canohès-Pollestres. Ce premier périmètre approuvé en 2010 avait des objectifs ambitieux, dans un contexte foncier et agricole très difficile. Cette expérience permet donc d'interroger les modalités concrètes de mise en œuvre de l'innovation et d'analyser en particulier ses effets sur l'agriculture périurbaine en termes de reconfigurations organisationnelles, institutionnelles et territoriales.

Notre recherche relève d'une investigation qualitative, fondée sur l'analyse de documents institutionnels et d'entretiens conduits dans les Pyrénées-Orientales auprès d'une vingtaine d'acteurs institutionnels, exploitants agricoles et propriétaires fonciers.

Après avoir présenté le contexte et les méthodes, nous proposons une chronique (trajectoire chronologique) du dispositif PAEN puis nous appuyons sur les perceptions des acteurs locaux pour discuter des résultats de ce dispositif vis-à-vis de l'urbanisation, du développement agricole et de l'innovation foncière.

LE PAEN, UN OUTIL QUI SEMBLE ADAPTÉ POUR PRÉSERVER LES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS AUTOUR DE PERPIGNAN

L'outil PAEN, une innovation institutionnelle

Le PAEN est une procédure d'urbanisme créée pour consolider la protection et coordonner la gestion d'espaces agricoles et naturels périurbains. Il implique au minimum deux niveaux de collectivités territoriales : le département ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)² l'instaure avec l'accord des communes concernées, après avoir mené une enquête publique et recueilli l'avis de la chambre d'Agriculture³ (CA).

selon les régions. Ce dispositif a été instauré par la loi relative au développement des territoires ruraux (loi DTR n° 2005-157) du 23 février 2005 (art. 73 à 76) et le décret d'application n° 2006-821 du 7 juillet 2006.

2. Depuis la loi NOTRe (loi n° 2015-991) et la loi d'avenir agricole (LAA) du 13 octobre 2014, les EPCI peuvent également instaurer des PAEN, alors qu'ils étaient auparavant une compétence des seuls départements.

3. Selon le périmètre concerné, les avis de l'Office national des forêts (ONF) et des établissements publics en

Le dispositif comprend un périmètre de protection, un programme d'action et un nouveau droit de préemption. Le périmètre ne peut inclure que des parcelles situées en zones agricoles ou naturelles des plans locaux d'urbanisme (PLU). Le programme d'action précise les aménagements et les orientations de gestion du territoire en vue de « favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages » (art. L113-21 Code de l'urbanisme). Il laisse aux collectivités la liberté d'y inscrire des mesures contraignantes concernant le développement agricole (préférence pour certaines formes d'agriculture ou modalités de mise en marché des productions, par exemple). Toutefois, la loi n'accorde aux collectivités aucun moyen financier spécifique pour mettre en œuvre ce programme d'action. Le département est simplement doté d'un nouveau droit de préemption. Il peut déléguer ce droit à la Société d'aménagements fonciers et d'établissement rural (Safer) ou à une autre collectivité⁴. Les biens ainsi acquis « ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action » (art. L113-28). Un cahier des charges est annexé à l'acte de vente. Il reste valable si l'acquéreur cède la parcelle ou en confie la gestion à un tiers.

L'outil PAEN est innovant à différents niveaux. Pour la première fois, un zonage de protection des espaces agricoles face à l'urbanisation est non seulement associé à un nouveau droit de préemption mais aussi à un projet de développement agricole. Ce n'était pas le cas des zones agricoles protégées (ZAP) créées en 1999⁵. Le ciblage sur les espaces périurbains est également nouveau, de même que le niveau très élevé de protection des terres. Le périmètre ne peut être réduit ou supprimé que par décret interministériel. Il est donc durablement protégé de l'artificialisation : seuls les bâtiments compatibles avec le règlement des zones agricoles ou naturelles du PLU, et avec le programme d'action, peuvent être autorisés par le maire, au cas par cas. Ce faisant, le foncier agricole n'est plus seulement considéré comme un simple « support » mais aussi comme « une ressource territoriale pour articuler dans des projets de territoire aménagement urbain et développement agricole » (Perrin et al. 2016). Enfin, l'outil PAEN est innovant par le co-portage public entre collectivités qu'il implique. Il s'agit donc d'une innovation institutionnelle qui apparaît intéressante pour mieux gérer le foncier agricole périurbain.

Toutefois, « force est de constater que les ZAP et PAEN n'ont connu qu'une mise en œuvre limitée et ont peiné à se mettre en place » (CGAAER 2018). Rialland-Juin (2012) notait des tensions importantes dans le projet en cours au nord de Nantes opposant les propriétaires de parcelles à chevaux menacés d'expropriation face aux exploitants agricoles. En 2014, 22 périmètres avaient été approuvés (Margetic 2014). En 2018, le conseil général

charge du PNR (parc naturel régional) et/ou du SCoT (schéma de cohérence territoriale) doivent également être recueillis.

4. Par exemple l'Agence des espaces verts (AEV) en Île-de-France.

5. Loi d'orientation agricole (LOA) n° 99-574.

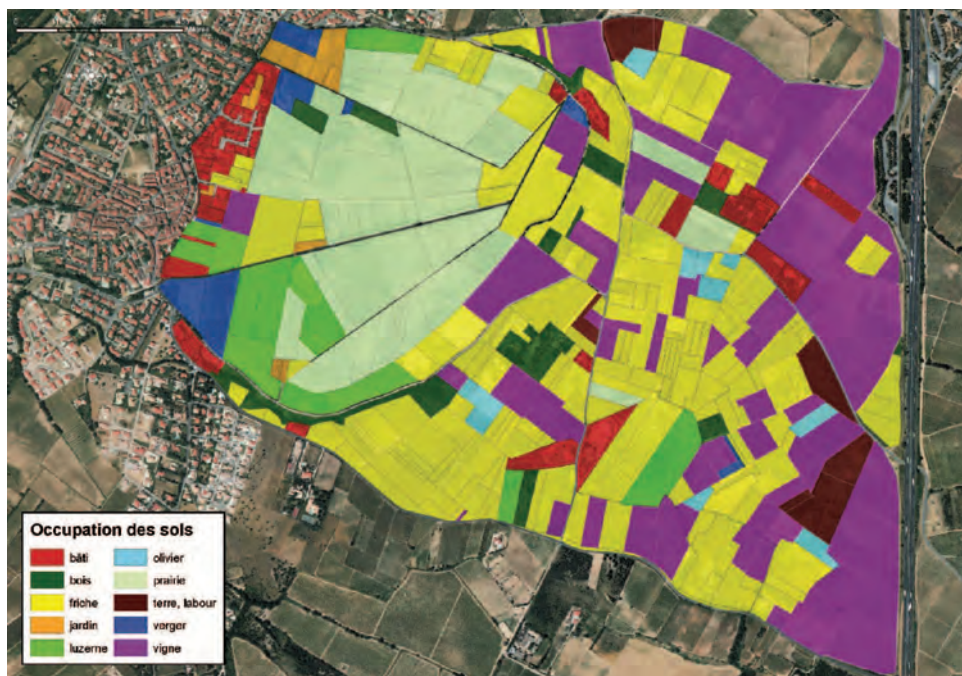


Figure 1. Occupation du sol en 2009 dans le PAEN de Canohès-Pollestres (source : ONF & CA66 2009, réalisation : Écosys)

de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) en comptait 23 dans 9 départements (couvrant 95 000 ha), dont 18 dans seulement 4 départements (Rhône, Loire, Pyrénées-Orientales et Loire-Atlantique) et 14 autres en projet dans 5 départements. Dans le Rhône, le dispositif est jugé comme « efficace vis-à-vis de la pression foncière » et « pertinent pour accompagner l'agriculture périurbaine ». Rien n'est dit sur les expériences des Pyrénées-Orientales. Pour expliquer cette diffusion limitée, le CGAAER souligne la lourdeur de la procédure, la nécessité d'une forte volonté politique et de trouver des financements pour réaliser le programme d'action. Il évoque aussi le risque que la délimitation d'un tel périmètre puisse « déprécier les terres agricoles environnantes ou être une simple monnaie d'échange à une zone d'activités se développant dans le territoire et consommant des terres agricoles ». L'étude des expériences de PAEN réalisés apparaît donc utile.

La plaine du Roussillon, un territoire marqué par l'urbanisation et la déprise viticole

Le PAEN de Canohès-Pollestres est situé dans la plaine du Roussillon immédiatement au sud-ouest de Perpignan. Il couvre 281 ha sur les communes de Canohès et Pollestres, toutes deux membres de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM). Depuis 1950, plus

de la moitié de la superficie de Canohès a été artificialisée, principalement du fait de l'urbanisation. Canohès comptait 1 512 habitants en 1968, 3 568 en 1990 et 5 540 en 2015. Avant l'instauration du PAEN, le village s'étendait essentiellement vers l'est, en direction de la prade, une zone humide potentiellement inondable occupée par des prairies de fauche (en vert sur la figure 1). Les coteaux et le plateau agricole attenants présentent des sols sableux, caillouteux, acides et à faible teneur en matière organique. Non irrigués, ils comprennent des parcelles de vignes (70 ha) et quelques hectares d'oliviers. Mais un tiers de la surface du PAEN était en friche en 2009 (69 ha, en jaune sur la figure 1). Les crises successives de la viticulture régionale et les campagnes d'arrachage subventionnées par la Politique agricole commune (PAC) jusqu'en 2011 expliquent le recul de la vigne depuis les années 1980.

Cette déprise agricole est renforcée par un blocage foncier : les ventes de terres agricoles sont peu nombreuses et le faire-valoir indirect reste exceptionnel. Les propriétaires refusent de vendre ou de louer leurs terres, même lorsque celles-ci ne sont plus cultivées. Au sein du périmètre, la propriété est très morcelée (1 ha par propriétaire et 0,5 ha par parcelle en moyenne). Les 22 propriétaires exploitants agricoles sont âgés (les deux tiers avaient plus de 50 ans en 2014) et les propriétaires non-agriculteurs résident pour la plupart loin de Canohès (CA66 2014).

Forte pression urbaine, déprise agricole, foncier bloqué, ces trois éléments justifient la mise en œuvre d'un PAEN.

Une étude de cas qualitative approfondie

Notre recherche relève d'une enquête qualitative conduite selon une démarche compréhensive (Simon 1986) et processuelle (Colin 2004). Notre corpus de données est composé de documents institutionnels et législatifs (convention de partenariat, plans de gestion et d'action, comptes rendus de réunions, contrats fonciers, lois, etc.) ainsi que d'entretiens semi-directifs conduits entre mars et août 2016 dans les Pyrénées-Orientales auprès d'une vingtaine d'acteurs institutionnels, exploitants agricoles et propriétaires fonciers. Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. Ils ont été conduits et analysés selon une grille élaborée dans le cadre du projet de recherche interdisciplinaire ANR Jasminn, dont l'objectif est de mieux comprendre les conditions de préservation du foncier agricole périurbain en Méditerranée, en évaluant notamment des initiatives locales innovantes (Perrin & Nougardès 2016).

Appliquée à notre corpus de données, cette démarche a permis d'explicitier i) l'émergence et le développement du PAEN (avec un focus sur les jeux d'acteurs et la gouvernance), ii) les arguments de légitimation de l'action publique et iii) l'influence du dispositif sur l'agriculture. La trajectoire du dispositif PAEN a en particulier été reconstituée suivant

la méthode de chronique de dispositif (Rey-Valette et al. 2011), qui permet d'élaborer le récit d'un processus d'innovation en identifiant différentes étapes selon les acteurs impliqués, les actions engagées, les événements extérieurs influençant le dispositif et les éventuelles controverses qui émergent. Cette démarche s'avère instructive dans le cas du PAEN de Canohès.

UNE MISE EN ŒUVRE ASSEZ RAPIDE DE L'OUTIL PAEN À CANOHÈS-POLLESTRES

La chronique du PAEN montre que le projet initial, porté par la municipalité, la métropole et le département, avait des objectifs ambitieux, ce qui explique peut-être les critiques et un sentiment d'échec partiel de la part des acteurs concernés par le projet.

Un projet associant trois collectivités : municipalité, métropole et département

Dès la publication de la loi en 2005, le chef du pôle agriculture au conseil départemental (CD) a identifié l'intérêt du PAEN au vu des problématiques agricoles et foncières des Pyrénées-Orientales. Il est à l'initiative d'un groupe de réflexion national sur cet outil rassemblant l'Assemblée des départements de France, l'association Terres en ville et la fédération nationale des Safer. À l'inverse de certains départements, tels l'Hérault, qui souhaitent piloter et coordonner la création de PAEN, le CD des Pyrénées-Orientales souhaite accompagner des volontés communales. Dans cette perspective, un juriste est recruté en 2007 pour conseiller les municipalités intéressées. C'est le cas du maire de Canohès qui a alors pour projet de préserver le « poumon vert » de la prade. Ses mandats d' élu départemental et intercommunal lui permettent d'avoir eu connaissance de cet outil et d'engager rapidement des discussions pour associer dès le départ PMM au projet, alors que le dispositif ne l'impose pas. D'autres acteurs « multicasquettes » (Gumuchian et al. 2003), notamment un ancien député des Pyrénées-Orientales, également élu au département où il est en charge de l'agriculture, contribuent au rassemblement des trois collectivités, pourtant de sensibilités politiques différentes (CD et commune à gauche, PMM à droite).

Les trois collectivités signent fin 2008 une convention lançant une étude de faisabilité. Le CD se positionne sur la composante agricole (via son pôle agriculture et foncier), tandis que PMM s'occupe davantage du volet espaces naturels (via sa direction de l'environnement et de l'eau).

Un projet combinant des objectifs agricoles, paysagers, environnementaux et récréatifs ambitieux

L'étude de faisabilité, coordonnée par le CD, comprenait un état des lieux et l'élaboration d'un programme d'actions. L'état des lieux comportait un diagnostic foncier (réalisé par la Safer), une étude naturaliste et paysagère (faite par l'ONF) et un diagnostic agricole (conduit par un bureau d'études). Le périmètre définitif est délimité à l'ouest par les espaces urbanisés. À l'est, il s'étend finalement jusqu'à l'autoroute A9, ce qui inclut quelques parcelles de la commune voisine de Pollestres. Sur 281 ha, 236 sont sur Canohès et 45 sur Pollestres. Cette superficie est réduite par rapport à celle d'autres projets de PAEN sur plusieurs milliers, voire 19 000 ha (Rialland-Juin 2012).

En 2009, la définition du programme d'actions de mise en valeur implique une démarche participative et l'information de la population. Deux comités techniques (CoTech) ont réuni en 2010 la commune de Canohès (Pollestres n'étant pas encore concernée), le CD, PMM, la Safer, la chambre d'Agriculture et l'agence d'urbanisme AURCA. Trois comités de pilotage (CoPil), présidés par le maire de Canohès, ont rassemblé une grande diversité de personnes (fig.2). Les acteurs agricoles sont toutefois peu nombreux et la chambre d'Agriculture reste relativement en retrait durant l'élaboration du PAEN. Une enquête publique a également été menée, avec des rencontres sur les thématiques « hydraulique », « chasse et environnement » et « viticulture », ainsi que deux réunions d'information, dont une spécifiquement destinée aux propriétaires fonciers. Ils sont en effet les principaux opposants au projet qui hypothèque définitivement la possibilité que leurs parcelles deviennent un jour urbanisables. Dès l'annonce dans la presse locale, cinq propriétaires créent l'association « Sauvons la prade de Canohès ». Ils déposent un recours au tribunal administratif de Montpellier mais sont déboutés courant 2010.

« Le maire avait le projet en tête depuis un moment. Nous, on a découvert le projet sur Internet par hasard. C'est un collègue qui a découvert ça. Il est venu me voir, on a regardé et ils allaient voter le projet trois ou quatre jours plus tard au CD. Les gens de Canohès l'ont vu et on s'est gendarmé, on a mis les gens au courant et on a provoqué trois réunions ». Un membre de l'association Sauvons la prade de Canohès

Ces contestations des propriétaires sont fréquentes lors de la mise en place des PAEN (Rialland-Juin 2012). Elles ont aussi concerné le PAEN de Laroque-les-Albères (également dans les Pyrénées-Orientales).

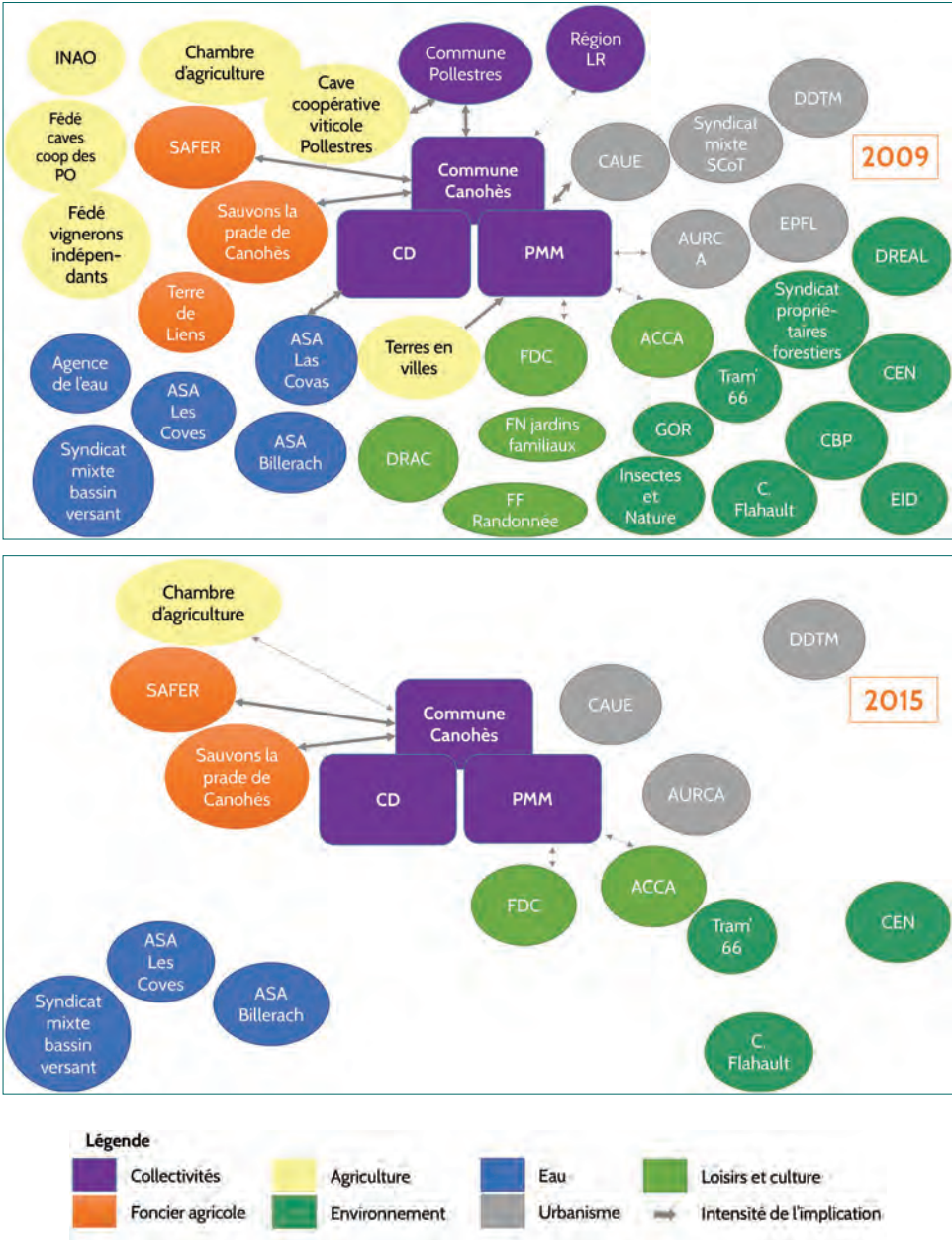


Figure 2. Acteurs présents au CoPil du PAEN de Canohès-Pollestres en 2009 et 2015 (R. Trédan, 2016)

Acronymes : ACCA (Association communale de chasse agréée), ASA (Associations syndicales autorisées), AURCA (Agence d'urbanisme catalane), CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), CBP (Conservatoire botanique de Porquerolles, CD (conseil départemental), CEN (Conservatoire des espaces naturels), DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer), DRAC (Direction régionale des affaires culturelles), DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), EID (Entente interdépartementale pour la démoustication), EPF (Établissement public foncier), FDC (Fédération départementale des chasseurs, FN (Fédération nationale), GOR (Groupe ornithologique du Roussillon), INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), LR (Languedoc-Roussillon), PMM (Périgord Méditerranée Métropole), PO (Pyrénées-Orientales), SCoT (Schéma de cohérence territoriale)

La notice et le programme d'action du « PAEN de la prade de Canohès et du plateau agricole attenant » s'articulent autour de quatre objectifs (CD des Pyrénées-Orientales 2010):

- « le maintien de l'agriculture sur le plateau et les coteaux, en grande partie viticoles mais aujourd'hui envahis par la friche;
- la qualité du paysage singulier de la prade, espace de prairies, de canaux et fossés qui recouvre des milieux riches en espèces et habitats;
- le fonctionnement du réseau hydraulique qui confère à la prade ses qualités particulières et qui appelle une attention spécifique;
- enfin, une opportunité d'offre en espaces récréatifs et sociaux à saisir aux portes d'une commune périurbaine en expansion. »

Au même moment, la prade est déclassée de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)⁶, ce qui empêche l'attribution des mesures agro-environnementales souhaitées par le CD.

Une réduction progressive du nombre d'acteurs participants

En 2011, la commune de Canohès, PMM et le CD organisent plusieurs réunions pour élaborer le plan de gestion. Adopté en CoPil réduit (19 acteurs contre 38 en 2009), ce plan de gestion promeut le maintien de l'agriculture en place et évoque une possible diversification des productions (oliviers, amandiers, plantes aromatiques). Outre les objectifs déjà explicités dans le programme d'action, il mentionne la nécessité de « valorisation du foncier » et la « biodiversité ». Près de la moitié du budget prévisionnel de 2470 500 euros, cofinancé par les trois acteurs et la région, est d'ailleurs destinée à la surveillance, aux acquisitions et à la restructuration foncières.

De 2010 à 2015, deux agriculteurs se sont installés au sein du PAEN. Fin 2010, d'abord, un viticulteur de Pollestres y a relocalisé son siège d'exploitation. Il a obtenu un permis de construire pour une cave ainsi qu'une habitation à Canohès, après un refus du maire de Pollestres. Il était en 2016 propriétaire de 53 ha dont 18 ha dans le PAEN et se portait souvent acquéreur lorsque des parcelles au sein du périmètre étaient en vente. Son système technique était intensif en intrants et son vin exporté en vrac en Allemagne. En 2013, ensuite, un éleveur de volailles de chair en système technique « conventionnel » s'est installé sur 6,7 ha.

Le pilotage du projet est marqué par une assez faible représentation du monde agricole. L'animation a été confiée en 2013 à une écologue recrutée par PMM au sein de la direction de l'environnement et de l'eau. Elle a fait le lien entre les acteurs et a reçu les porteurs de

6. La raison affichée est une trop forte artificialisation des milieux. Les prairies auraient été retournées, les haies arrachées.



Genêts caractéristiques des friches, Pollestres, Pyrénées-Orientales (cl. R. Trédan 2016)

projet agricole – 21 entre 2014 et juin 2016. Elle a lancé plusieurs études (dont un diagnostic foncier coordonné par la chambre d'Agriculture). Elle a aussi organisé les comités de suivi et CoPil, mais ils sont de plus en plus restreints (15 acteurs fin 2015 contre 38 en 2009, cf. fig.2). On note notamment le retrait de plusieurs acteurs agricoles.

Fait marquant en 2014, le chef du pôle agriculture et foncier au CD, qui avait été à l'initiative du groupe de réflexion national sur les PAEN et qui était très impliqué dans le projet de Canohès, notamment sur les aspects agricoles, doit quitter son poste. En 2015, un autre fait marquant intervient : la visite du ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll. Alerté par la forte déprise agricole, il a mandaté une étude du CGAAER sur la mobilisation du foncier agricole dans les Pyrénées-Orientales. Cette étude a provoqué une prise de conscience des acteurs locaux sur la nécessité de travailler collégialement – collectivités et organisations professionnelles agricoles (OPA) – à la mobilisation du foncier et à un projet agricole ambitieux. Pratiquement tous les acteurs rencontrés en entretien en 2016 ont évoqué cette visite du ministre. Une des conséquences est que la chambre d'Agriculture participe depuis plus activement au PAEN.

Fin 2015, une controverse a lieu sur le meilleur moyen de conduire une restructuration foncière. PMM, le CD et la chambre d'Agriculture se positionnent pour un aménagement foncier agricole et forestier (AFAF), tandis que la commune de Canohès préférerait une

bourse au foncier, reposant sur des échanges à l'amiable, afin de ne pas accentuer le mécontentement des propriétaires. La bourse au foncier est finalement retenue et un appel d'offres était en cours d'élaboration fin 2016. La Safer et la chambre d'Agriculture espèrent remporter ensemble le contrat. Depuis 2011, la Safer surveille les ventes de terres agricoles et a préempté 7 ha au sein du PAEN, dont la majorité a été rétrocédée à la commune de Canohès (4,42 ha), faute d'acquéreur agricole.

La figure 3 permet de synthétiser cette chronique du PAEN. Elle montre les grandes étapes depuis l'émergence de l'idée (2005-2008), l'élaboration du dispositif (2009-2011) jusqu'à l'animation. Ce dispositif s'est finalement concrétisé assez rapidement, mais son bilan pour les acteurs apparaît en 2016 mitigé.

Un bilan mitigé pour les acteurs locaux

Pour les acteurs rencontrés, le PAEN est considéré comme une initiative partiellement réussie. Pour tous, son principal acquis réside dans la protection efficace des terres de l'artificialisation. Le périmètre est rendu durablement inconstructible, quels que soient les élus qui pourront se succéder. Plusieurs acteurs soulignent d'ailleurs le courage politique du maire, qui a maintenu le projet malgré le mécontentement des propriétaires fonciers et d'investisseurs immobiliers.



Vignes et friches, Canohès, Pyrénées-Orientales (cl. R. Trédan 2016)

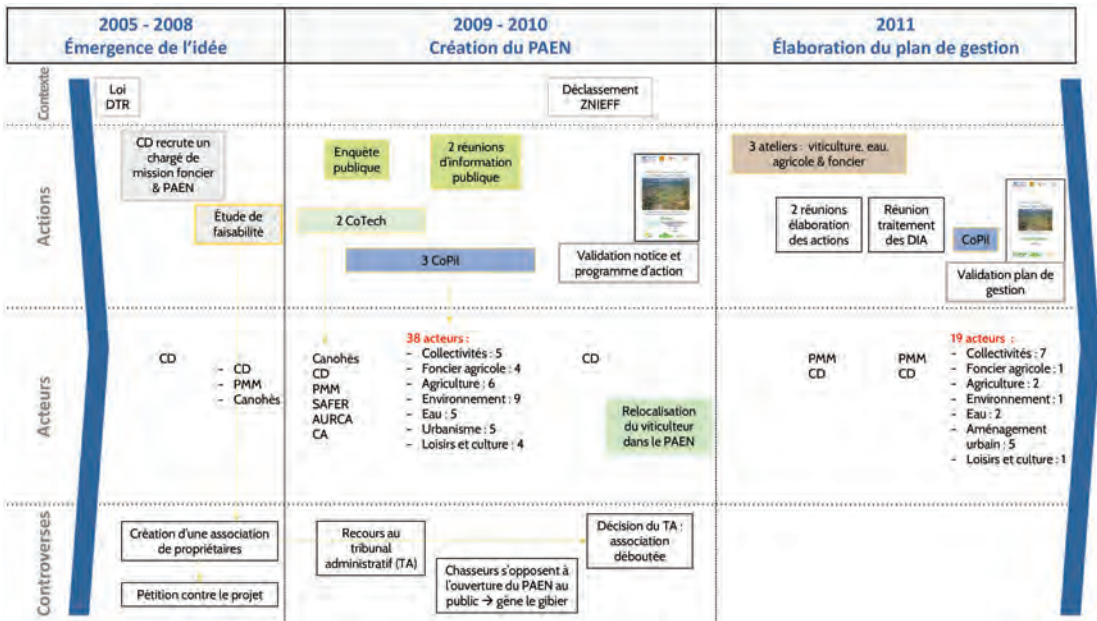


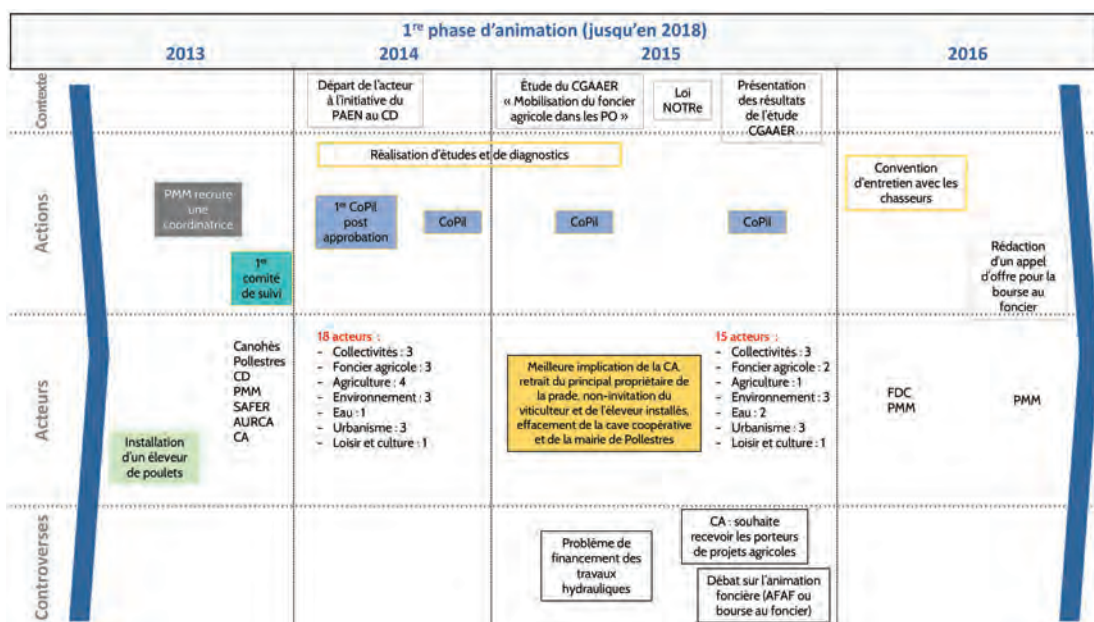
Figure 3. Chronique du PAEN de la prade de Canohès et du plateau attenant. Trédan & Perrin 2016

« On ne construira jamais sur ce secteur, et, pour moi, c'est le plus important. [...] Je suis très content que ce patrimoine historique et naturel soit préservé pour les générations futures. »
(un employé de la mairie de Canohès)

De plus, le dispositif garantit qu'il n'y aura pas de voisinage gênant pour les agriculteurs installés et il a permis de financer plusieurs études, notamment sur le foncier ou le réseau hydraulique.

En revanche, il n'empêche pas pour le moment les comportements de rétention de terres : il n'a pas dynamisé le marché de vente de terres, ni encouragé le faire-valoir indirect.

« Il y en a qui n'ont pas compris encore ce que c'était le PAEN, que c'était une zone agricole et que ce n'était même plus le maire qui gérait. Il y en a qui ont des parcelles en friche le long de la route goudronnée et ils se disent "peut-être un jour je ferai une maison". » (un exploitant agricole au sein du PAEN)



Le dispositif n'empêche pas non plus l'usage récréatif des terres agricoles, ni la cabanisation. La surveillance des achats par la Safer peut en partie les prévenir. Deux cas de vente à des prix non agricoles au sein du périmètre nous ont été rapportés, prix qui font référence ensuite et qui limitent l'accessibilité au foncier. Les deux ventes approchaient les 45 000 euros l'hectare (selon un acteur rencontré en entretien) tandis que la moyenne des ventes était de 15 000 euros par hectare sur les cinq dernières années (données Safer). L'absence d'animation foncière est aussi perçue comme un frein au redéploiement de l'agriculture. Aucun des 21 porteurs de projet agricole qui se sont présentés à la coordinatrice entre 2014 et 2016 ne s'est installé dans le PAEN.

« Il n'y a pas d'animation foncière, donc le foncier est toujours bloqué. S'il n'y a pas de foncier libre, personne ne viendra s'installer. » (un exploitant agricole au sein du PAEN)

Tandis que le projet apparaît ainsi réussi du point de vue de la protection du foncier agricole contre l'urbanisation, la relance difficile de l'agriculture s'explique, à la lumière de notre chronique, par plusieurs facteurs.

LA PROTECTION FONCIÈRE NE SUFFIT PAS POUR RELANCER L'AGRICULTURE EN DÉPRISE

Au-delà du bilan mitigé dressé par les acteurs, l'analyse des documents et le croisement des dires des acteurs nous permet d'avancer plusieurs pistes pour comprendre la relance difficile de l'agriculture au sein du PAEN.

L'agriculture : un objectif secondaire

La faible relance de l'agriculture au sein du PAEN s'explique peut-être par le rôle secondaire accordé à l'agriculture dans le projet.

Dans les documents écrits, les objectifs agricoles, paysagers, environnementaux et récréatifs ne sont pas priorisés. Les fonctions économiques, alimentaires, environnementales ou sociales de l'agriculture ne sont pas mentionnées. Seules les fonctions paysagères (paysage non bâti) et de gestion des risques naturels (incendies, inondations) sont mises en avant. Préserver l'agriculture apparaît en fait comme un moyen plus qu'une fin dans les documents.

Dans les entretiens, l'objectif paysager semble prévaloir sur l'objectif environnemental, qui lui-même semble prioritaire par rapport au maintien de l'agriculture. Les acteurs ont soutenu le projet pour des raisons personnelles ou institutionnelles qui ne correspondent pas forcément à celles qui légitiment l'action publique. Différentes motivations ont été évoquées en entretien, mais elles sont difficilement vérifiables. Selon certains, la mairie de Canohès, par exemple, aurait perçu dans le PAEN une possibilité de drainer des financements publics ainsi qu'un projet facilitant la poursuite de l'urbanisation de l'autre côté du village. PMM aurait pu justifier grâce au projet le maintien d'un poste à plein temps dans un contexte de crise budgétaire. Le viticulteur qui y a relocalisé son exploitation y aurait simplement vu une réponse à son besoin de restructuration foncière ; la FDC, un moyen de renforcer son rôle de protection de la nature et de maintenir un environnement favorable au gibier ; la Safer et la chambre d'Agriculture, des opportunités de contrats de prestation. Ces motivations hétérogènes des acteurs sont très fréquentes dans les mouvements de défense des terres agricoles contre l'urbanisation (Bunce 1998, Spaling & Wood 1998). Dans le cas du PAEN, elles ont pu être un facteur limitant la cohérence du projet agricole.

Ensuite, le choix du périmètre pourrait aussi expliquer les difficultés à redévelopper l'agriculture. Plusieurs acteurs du monde agricole soulignent qu'il aurait été plus judicieux de délimiter le PAEN à l'ouest du village, où les terres sont de meilleure qualité agronomique et tout autant menacées par l'urbanisation.

« Après coup je pense que la zone est mal choisie, il n'y a pas d'eau, c'est morcelé, et je n'ai pas de porteur de projet. » (un employé de la Safer)

La commune de Canohès justifie sa localisation par sa volonté de protéger le patrimoine naturel et historique de la prade⁷. L'outil PAEN vise d'ailleurs autant les espaces naturels qu'agricoles. Contrairement à la ZAP, il n'est pas dédié à l'agriculture.

Enfin, si l'on compare ce cas avec d'autres cités dans la littérature, l'action foncière publique est parfois mieux acceptée sur les moins bonnes terres, les terres en friche, où la concurrence entre agriculteurs est moins forte, ce qui peut favoriser l'implantation de formes d'agriculture innovantes ou minoritaires localement. Des terroirs marginaux ont ainsi été récemment des lieux d'installation d'agriculteurs en circuits courts de proximité autour de Millau (Baysse-Lainé & Perrin 2017).

Ce rôle secondaire accordé à l'agriculture dans le projet permet de comprendre la faible représentation des acteurs agricoles.

Une gouvernance tricéphale qui laisse à la marge les acteurs agricoles

La gouvernance du projet explique peut-être aussi la faible relance de l'agriculture au sein du PAEN.

La loi impose une enquête publique lors de la délimitation du périmètre et la consultation de la chambre d'Agriculture (entre autres⁸) lors de l'élaboration du programme d'action. Cette procédure a été respectée. Toutefois, comme souvent lors de projets d'aménagement des territoires et de prise en compte de l'environnement (Beuret & Cadoret 2010), la concertation a finalement été limitée. La gouvernance du PAEN apparaît tricéphale (commune de Canohès, PMM, CD). Les CoPil, par exemple, sont plus des réunions d'information que de réels espaces de débats. Les comptes rendus montrent que moins de la moitié des acteurs présents y prennent la parole. De plus, la diversité des acteurs décroît au fil des années (fig.2). Certains ne sont plus invités (par exemple Terres en ville, la Fédération des vignerons indépendants et le viticulteur installé en 2010). D'autres décident de ne plus participer, notamment la région, la mairie de Pollestres, ou encore la cave coopérative de Pollestres, laquelle se dit déçue de ne pas voir avancer le projet de restructuration foncière.

« Pour l'instant des lots de 5 ha d'un seul tenant n'ont pas pu leur être proposés, et ils disent aussi que vu qu'il y a beaucoup de secteurs en friche dans le département, ils peuvent trouver d'autres terres ailleurs que dans le PAEN. » (un employé du CD)

Les acteurs agricoles sont aussi moins nombreux que les acteurs portant le volet environnement. Ce déséquilibre a été accentué par le recrutement d'une coordinatrice écologique et par le départ du chef du pôle agriculture au CD.

7. Rappel : le titre officiel du périmètre est « PAEN de la prade de Canohès et du plateau agricole attenant ».

8. Cf. note 4 *supra*.

« Il y a un trou de compétence agricole à PMM. Moi j'étais le côté agro, eux environnement. C'était un fait. [...] Donc, en fait, plus personne ne porte le côté agro dans ce PAEN. » (l'ex-chef du pôle agriculture au CD)

De plus, les acteurs agricoles présents ne représentent pas la diversité du monde agricole. Aucun syndicat n'est directement impliqué. La Confédération paysanne nous a dit ne pas avoir été sollicitée mais elle ne considère pas non plus sa participation comme indispensable.

« Le PAEN, on y est favorable, c'est un outil intéressant pour nous, donc on n'a pas été associé mais on préfère dépenser de l'énergie ailleurs. » (l'ancienne secrétaire nationale, Confédération Paysanne)

La Safer et la chambre d'Agriculture s'impliquent progressivement dans un projet avant tout impulsé et piloté par des collectivités territoriales. La Safer participe aux débats en CoPil, mais elle se positionne comme un prestataire, par la réalisation d'études (diagnostic foncier) et la surveillance des marchés fonciers. La chambre d'Agriculture a été consultée durant la phase de faisabilité. Elle était présente à certaines réunions (sans intervenir), mais elle n'a pas été associée à la définition du zonage, ni à l'élaboration du projet agricole. Jusqu'en 2015, elle a joué un rôle de prestataire (étude sur la mobilisation du foncier agricole). Depuis la visite du ministre en 2015, elle s'implique davantage et prend vraiment part aux débats. Toutefois, elle a déjà beaucoup d'autres missions, et « le PAEN de Canohès, c'est la cerise sur le gâteau » (employé de la CA).

Plusieurs acteurs rencontrés estiment ainsi ne pas disposer d'assez de temps à consacrer au projet. Ces difficultés sont accentuées par une dotation financière insuffisante. Le programme d'action est surdimensionné au vu des capacités de financement. Certains postes de dépenses n'ont pas été anticipés (travaux hydrauliques) et des sommes sont indiquées pour chaque fiche-action sans toujours préciser qui sera chargé de les supporter. L'éleveur installé en 2014 pensait bénéficier d'un accompagnement spécifique lié au PAEN, mais l'animation du projet sur le terrain se heurte à un manque de moyens humains et financiers.

« Coordinatrice ne signifie pas que je vais être au contact direct de tous les agriculteurs. Néanmoins, étant donné les faibles moyens actuels, je me situe en palliatif à l'absence d'animateur sur le terrain. Mais c'est un peu bancal, normalement je suis le chef d'orchestre, je mets en route des fiches d'actions, etc. Il y a un grand écart entre ce qui est écrit sur le papier et la réalité du terrain. » (la coordinatrice du PAEN, PMM)

Les rapports de force et conflits entre acteurs urbains et agricoles ont probablement aussi retardé la mise en œuvre du programme d'action.

Des tensions entre acteurs urbains et agricoles

On constate une méfiance réciproque entre collectivités locales et organismes professionnels agricoles (OPA). Les OPA ne considèrent pas les collectivités comme compétentes et/ou légitimes pour porter une action agricole. Le positionnement de la chambre d'Agriculture sur la question du repérage et de l'accompagnement des porteurs de projet agricole l'illustre.

« Là c'est compliqué. Ce que je propose à [la coordinatrice écologue] et à PMM avant qu'elle ne soit là, c'est de s'appuyer sur les structures existantes, c'est-à-dire sur nos compétences en matière d'installations en agriculture. Plutôt que d'imaginer quelque chose à côté qui ne fonctionnera pas, pour ce qui est de l'examen des projets, cela demande une compétence, il faut un réseau de techniciens. Impossible pour quelqu'un qui n'a pas de formation en agronomie, ce qui est son cas. Donc il faut se rapprocher de l'organisation départementale existante. Je lui propose qu'elle fonctionne comme un pré-accueil, et qu'elle soit en relation avec le pôle accueil installations du département, et qu'elle les oriente dans le dispositif. » (un employé de la chambre d'Agriculture)

Le monde agricole a en effet été peu associé au repérage et à l'accompagnement des porteurs de projet agricole qui auraient pu s'installer. Jusqu'en 2016, la coordinatrice redirigeait les porteurs de projet vers les services techniques de la mairie, sans passer par la chambre d'Agriculture.

« Jusqu'ici je n'avais pas accès au listing des agriculteurs dans la zone, ni aux résultats de l'étude foncière réalisée par un stagiaire de la chambre. [...] Maintenant nous ne sommes plus fâchés, mais il y a toujours des histoires avec ce PAEN. » (la coordinatrice du PAEN, PMM)

Des différends antérieurs entre la chambre d'Agriculture et PMM rejaillissent probablement sur le projet.

« Il y a eu des désaccords entre la chambre d'Agriculture et l'agglo depuis le SCoT (2002). Je crois qu'à la chambre, à tort ou à raison, ils se sont dit "l'agglo nous considère comme des incapables et veut nous donner des leçons". » (un ancien élu de PMM)

On ressent ainsi dans les entretiens un conflit de compétences sur l'agriculture, voire de pouvoir et d'objectifs, entre la chambre d'Agriculture et les collectivités locales (commune, PMM). L'étude réalisée par le CGAAER (2015) à l'échelle des Pyrénées-Orientales vient conforter cette analyse des rapports de force. Elle décrit des acteurs qui peinent à élaborer un projet collectif lisible pour l'agriculture et qui sont en attente réciproque, reportant la responsabilité de l'initiative sur les autres, sans identifier et assumer leur propre part. L'étude souligne également des rôles mal identifiés et des responsabilités mal partagées, qui génèrent des crispations entre acteurs, notamment entre OPA et collectivités territoriales.

« L'étude commanditée par le ministre – car le foncier dans les Pyrénées-Orientales, c'est quelque chose de dramatique – a pointé le manque de coordination entre les structures concernées par la question foncière, et a invité à stopper les querelles de chapelles notamment entre élus de différents bords politiques. La Préfète a aussi donné des recommandations en ce sens. Cela a dû jouer dans la plus forte implication de la chambre d'Agriculture aujourd'hui. » (un employé de PMM)

La restitution de cette étude semble effectivement avoir insufflé une nouvelle dynamique collective autour du projet de Canohès, même si les visions de l'agriculture restent assez différentes.

Une déconnexion entre les volets agricole et environnemental

En l'absence de consensus autour des formes d'agriculture à promouvoir, les volets agricole et environnemental du PAEN sont pensés séparément.

La relance de l'agriculture aurait pu contribuer à atteindre des objectifs environnementaux. Lors des premières discussions sur les PAEN au CD entre 2005 et 2008, l'idée avait émergé que l'installation de jeunes en agriculture biologique devait être privilégiée, afin de combiner agriculture et protection de l'environnement. L'ancien chef du pôle agriculture et foncier au CD était surpris d'apprendre que le périmètre de Canohès ne contraignait pas les systèmes techniques agricoles : « Au départ c'était clair que c'était pour faire du bio le PAEN ».

Pour les trois collectivités *leaders* du projet, la priorité du volet agricole est le développement de l'agriculture, quelle que soit sa forme. Leurs représentants expriment toutefois en entretien une préférence pour l'agriculture biologique et ils ne sont pas opposés à des projets nécessitant de petites surfaces ou un temps long d'amorçage.

« Si on avait une multitude de porteurs de projets et qu'on avait le choix avec des projets en agriculture biologique, voire en biodynamie, on donnerait notre préférence à ceux-là. C'est une évidence et ça se traduit à travers les orientations de notre Agenda 21. On est une commune zéro-phyto sur les espaces publics, on est reconnu au niveau régional niveau 3, la restauration des petits à la cantine est traditionnelle et 25 % de bio (pâtes, riz, les laitages parfois, et les fruits et légumes). On essaie donc d'aller dans ce sens. » (un employé de la mairie de Canohès)

« Pour les petits projets, on peut imaginer de l'apiculture, idéale pour des friches et parcellaire morcelés. Il y a pas mal d'apiculteurs qui ont une double activité, et donc cela ne les dérange pas s'il y a un amorçage long. » (un employé de PMM)

Toutefois, les documents de projet du PAEN étant non contraignants et n'ayant pas inscrit de priorité claire dans les formes d'agriculture à promouvoir, les trois *leaders* n'ont pas vraiment de leviers pour favoriser l'agriculture biologique. La municipalité peut simplement orienter le choix des porteurs de projet en autorisant (ou non) la construction de bâtiments agricoles.

Pour la Safer et la chambre d'Agriculture, il ne faut pas opposer agriculture conventionnelle et biologique, mais favoriser les exploitations performantes économiquement.

« On regarde le sérieux, la faisabilité et la solidité du projet avec des critères économiques, les perspectives d'évolution, les grands classiques quoi. C'est peut-être moins *fun*, mais c'est efficace et rationnel. » (un employé de la chambre d'Agriculture)

Les deux acteurs pensent développer en priorité sur le périmètre la viticulture puis l'arboriculture. La chambre cite aussi les plantes aromatiques et médicinales, orientation souhaitée par le maire de Canohès : « la filière est en train de se structurer à l'échelle départementale et donc on ne part pas à l'aventure ». L'agriculture biologique apparaît pour la chambre comme une option dans la prade.

« C'est principalement sur la prade qu'on peut envisager de l'agriculture bio, il y a une biodiversité à préserver et une problématique autour de la qualité de l'eau. Mais pour autant, il ne faut pas faire non plus n'importe quoi sur les autres terres. Il n'a pas été décrété que tout le territoire serait en bio, il y a de la place pour tous les systèmes de production. En plus, si on avait l'objectif que tout soit en bio, cela aurait été un handicap supplémentaire, on n'allait pas trier les projets selon le fait qu'ils soient en conventionnel ou en bio ! » (un employé de la chambre d'Agriculture)

La Safer a émis lors de notre entretien un avis plus tranché, défendant ce qu'elle appelle « une vision traditionnelle de l'agriculture ».

« Le PAEN, les élus en ont fait un outil politique, ils veulent que le paysage change, et puis ils veulent que ce soit en bio. On n'a rien contre le bio mais... c'est presque un dogme de la part des élus de la commune [...]. Vous pouvez avoir des pratiques respectueuses de l'environnement sans être forcément en bio. »

« Je m'attends un jour à m'engueuler avec la commune, parce qu'elle va nous contraindre à imposer des pratiques culturales à un exploitant. Et moi, dans mes attributions à la Safer, je n'ai pas le droit. La loi m'interdit d'imposer des pratiques. [...] Choisir un bio, cela va à l'encontre de la liberté d'entreprendre. De toute façon, c'est le comité technique de la Safer qui choisit l'acquéreur, la mairie n'a normalement pas son mot à dire, mais notre objectif n'est pas de nous fâcher avec les maires. »

« Quand on parle de remise en valeur de friches, ce n'est pas avec un exploitant en maraîchage bio qui a juste besoin de 2500 m² que vous allez avoir un impact paysager. »

« Moi j'aimerais des jeunes qui veulent s'installer et qui prennent 15 ou 20 ha ; là vous avez un impact sur l'aménagement. Le jour où j'arrive à assembler 5 ha d'un seul tenant, je peux commencer à intéresser des caves particulières, et si en plus j'arrive à mettre l'eau, j'intéresse tout le monde. » (un employé de la Safer)

Ces deux acteurs peuvent orienter le développement agricole. Lors d'une vente de terres, la Safer peut préempter et, en présence de plusieurs acquéreurs possibles, choisir celui qui lui convient le mieux. La chambre d'Agriculture joue aussi un rôle dans l'accompagnement des porteurs de projet. Les deux agriculteurs installés depuis 2010 dans le PAEN correspondent effectivement à des systèmes de production « conventionnels », avec des surfaces importantes. Ils étaient déjà connus de leurs services, passés par la formation agricole et avaient bénéficié des dotations aux jeunes agriculteurs (DJA).

Pour la Safer et la chambre d'Agriculture, le faible nombre d'installations s'expliquerait par un marché foncier bloqué (offre faible), un déficit de porteurs de projet agricole (demande faible) et par le morcellement et la qualité médiocre des terres disponibles au sein du PAEN. Toutefois, pour d'autres, la commune pourrait mettre à disposition les 4,4 ha déjà préemptés via la Safer et la demande existe :

« Dans le département il y a environ 300 jeunes qui sont sans terre, prêts à s'installer en bio, avec de la vente directe, souvent sans passer par les DJA. » (un employé du CD)

Parmi les 21 projets recensés par la coordinatrice depuis 2014, plusieurs projets d'apiculture recherchaient une surface inférieure à 1 ha, un projet oléicole (prévoyant la construction d'un moulin à huile), 2,5 ha, un projet de verger bio et d'agritourisme souhaitait s'installer sur 2 ha dans la prade, ou encore un projet de plantes aromatiques aurait pu valoriser des petites surfaces. L'absence de concrétisation de ces projets laisse donc des questions en suspens. Certains porteurs ont pu trouver plus facilement des terres ailleurs ou sont peut-être encore en phase de maturation de leur projet.

Depuis 2016, l'entretien de l'environnement est confié par PMM aux chasseurs (FDC) *via* une prestation de service visant à restaurer le bocage de la prade, mettre en place des cultures faunistiques sur des friches et suivre la perdrix, espèce représentative des milieux ouverts. La FDC possède *via* l'association communale (ACCA) un tissu d'adhérents à Canohès, qui pourrait selon elle faciliter les négociations avec les propriétaires pour libérer du foncier. L'instauration d'une bourse au foncier apparaît donc utile pour démarcher les propriétaires privés et identifier des parcelles qui pourraient être vendues, louées ou mises à disposition à des agriculteurs.

Enfin, les formes d'agriculture ne semblent pas avoir été débattues en comité de pilotage. Les deux volets agricoles et le volet environnemental ont été conçus séparément. Cela fait écho au concept de *land sparing* (Fischer et al. 2008), qui considère l'absence de bénéfices

mutuels entre agriculture et biodiversité. Cette situation est toutefois susceptible d'évoluer, puisqu'une clause pourrait être ajoutée au cahier des charges de la bourse au foncier pour encourager les systèmes durables, et ainsi des formes d'agriculture améliorant la cohérence au sein du PAEN entre développement de l'agriculture et préservation de l'environnement.

ADAPTER UN NOUVEL OUTIL AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES : UNE INNOVATION FONCIÈRE ?

La mise en œuvre d'un PAEN à Canohès-Pollestres constitue-t-elle une innovation foncière ?

L'innovation réside d'abord dans l'expérimentation d'un nouveau dispositif institutionnel qui n'avait encore jamais été utilisé ailleurs. Les acteurs qui s'en saisissent, au conseil départemental et à la mairie de Canohès, sont donc des pionniers de l'innovation, au sens de Rogers (1962). Ce contexte d'expérimentation a engendré beaucoup d'attentes et peut expliquer certaines critiques ou sentiments d'échec ou de frustration vis-à-vis du projet :

« Il y a eu beaucoup d'attentes quant à ce projet, une com' qui a été faite sur le côté exemplaire et innovant. Mais pour les exploitants agricoles, beaucoup d'attentes ne se sont pas traduites dans les faits. Donc aujourd'hui il y a un peu de déception, et ils n'en attendent plus trop. » (un employé de la chambre d'Agriculture)

Par rapport aux dispositifs antérieurs comme la ZAP, l'outil PAEN est innovant par la protection renforcée contre l'urbanisation qu'il apporte, par sa prise en compte des espaces agricoles mais aussi naturels, et par les perspectives de mise en valeur ouvertes par le programme d'action. À Canohès, nous avons vu que les acteurs avaient donné au PAEN des objectifs agricoles, paysagers, environnementaux et récréatifs très ambitieux. Lors de notre enquête en 2016, après six ans de mise en œuvre, ces objectifs apparaissaient peut-être trop ambitieux, démesurés par rapport à ce que l'outil peut effectivement apporter, dans un contexte foncier et agricole défavorable. Le bilan est en fait très positif sur la protection du foncier contre l'urbanisation et les nouveaux liens tissés entre acteurs, mais décevant sur le volet agricole et l'articulation agriculture/environnement. Le contexte d'expérimentation explique aussi quelques hésitations :

« Au niveau de la collectivité, on souhaitait le mettre en œuvre à titre expérimental, pour voir si c'était un outil pertinent ou pas, quelles étaient les difficultés pour aboutir, en vue éventuellement de le déployer à une échelle plus vaste. Mais cela a entraîné de nombreux tâtonnements. » (un employé du CD)

Notre chronique de dispositif montre notamment des difficultés dans le financement du programme d'actions et des tâtonnements dans la répartition des rôles entre collectivités (CD, PMM et commune) et avec les acteurs agricoles.

Être pionnier dans l'innovation signifie ne pas pouvoir bénéficier de l'exemple et de l'appui éventuel d'autres territoires. Il a fallu inventer à Canohès-Pollestres les modalités concrètes de mise en œuvre de la loi. Les acteurs en situation ont interprété le cadre institutionnel tout en l'adaptant aux demandes et contextes locaux. Cette appropriation de la norme dans une action territorialisée et des systèmes d'interaction de proximité (Lascoumes 1990) implique toujours des processus de négociation, de transactions pour la construction d'un « ordre juridique localisé » (Melé 2009). C'est un des cas d'innovation territoriale identifiés par Soulard et al. (2018).

Le projet de PAEN analysé ici est donc innovant parce qu'il suscite des transactions nouvelles entre acteurs pour « l'actualisation locale du droit » (Melé 2009), que ce soit *via* des controverses ou des conflits, des coordinations ou des arrangements. Le dispositif a été impulsé et porté principalement par des acteurs urbains (la municipalité et la métropole), surtout après le départ du chef du pôle agriculture et foncier au département. Les acteurs agricoles n'ont pas été impliqués dans le montage et ils restent encore aujourd'hui en retrait. Les relations institutionnelles ou directes entre les collectivités territoriales et les acteurs agricoles souffrent de différends historiques entre institutions, d'opposition politique et de représentations différentes des formes d'agriculture à promouvoir dans le PAEN. Malgré ces difficultés, les échanges entre ces acteurs autour du PAEN ont permis une meilleure interconnaissance et des apprentissages. Ils travaillent aujourd'hui ensemble.

Du point de vue des relations entre la ville et l'agriculture, le dispositif PAEN s'inscrit dans une logique de séparation, voire de ségrégation, entre urbanisation, agriculture et environnement. Cette relation triangulaire est assez fréquente et difficile à gérer en périurbain (Koomen et al. 2008, Kerselaers et al. 2013). Serrano & Vianey (2007) soulignent de même la fonction d'affichage des ZAP. Si elles protègent le foncier agricole, elles ne règlent pas les difficultés liées à l'activité agricole. Le zonage sanctuarise l'espace ouvert et peine à mettre en place des interrelations entre ville et agriculture (Poulot 2011). À Canohès, le PAEN crée effectivement une partition de la commune entre espaces bâtis et non bâtis. Et au sein du périmètre, la logique de *land sparing* prévaut entre l'agriculture et la biodiversité, tant dans les documents de projet que dans l'implication des acteurs. Nous avons vu que l'agriculture n'est pas identifiée comme un moyen d'atteindre les objectifs du volet environnemental.

Toutefois, par les nouveaux liens créés entre acteurs agricoles, urbains et de l'environnement autour du projet, la mise en œuvre du PAEN fait progressivement entrer les acteurs locaux dans une dynamique de projet agricole de territoire. Comme dans le cas de la remobilisation des friches agricoles à Clairà (Clément et al., *infra*), l'innovation foncière est probablement une première étape pour ensuite agir par d'autres leviers. À Canohès, les acteurs ont fait le constat que le PAEN bloquait l'urbanisation mais ne fluidifiait pas le marché foncier et ne permettait ni de changer les pratiques agricoles ni d'installer des agriculteurs. Préserver le foncier agricole et naturel a été la motivation première, ce foncier est aujourd'hui le support nécessaire des actions prévues en faveur de l'agriculture et de l'environnement, mais il reste un facteur de blocage dans le bon développement du programme d'actions. La solution foncière apportée n'est pas suffisante pour relancer l'agriculture dans un contexte de déprise agricole fort. Une autre innovation foncière est donc envisagée : une bourse au foncier pour encourager les échanges amiables, la conclusion de baux et la vente de parcelles. D'autres leviers pourraient aussi être actionnés, par exemple des subventions, pour favoriser l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement.

L'analyse du PAEN du Pilat, situé dans le département de la Loire (Terres de Liens 2014), révèle par comparaison l'influence du contexte agricole initial et du mode de gouvernance dans le succès de cet outil. Dans le Pilat, l'absence de déprise agricole et la présence de jeunes agriculteurs dynamiques ont contribué à redynamiser l'agriculture. Par ailleurs, le CD de la Loire a fait le choix de déléguer l'élaboration au PNR du Pilat. Cet opérateur local, qui a une bonne connaissance du territoire et qui a l'habitude d'y conduire des projets de développement, a désigné un chef de projet à plein temps. Celui-ci a associé l'ensemble des agriculteurs/propriétaires de la zone à la délimitation du périmètre et à l'élaboration du programme d'actions, ce qui a facilité l'établissement d'un consensus entre les parties. Le PAEN du Pilat, d'une surface près de dix fois supérieure à celle du PAEN de Canohès-Pollestres, n'a ainsi pas été contesté par les propriétaires fonciers et les acteurs agricoles sont pleinement associés au projet. Les liens entre élus et acteurs agricoles ont été renforcés.

Malgré son bilan mitigé pour les acteurs, le PAEN de Canohès-Pollestres constitue bien pour nous une innovation foncière réussie, par la mise en œuvre pionnière et rapide d'un nouveau dispositif institutionnel, par la protection efficace apportée contre l'urbanisation, par les nouveaux liens tissés entre acteurs agricoles et urbains, et par l'initiation d'une dynamique qui pourrait favoriser l'émergence d'un projet agricole de territoire.

CONCLUSION

Le premier PAEN de France mis en place à Canohès-Pollestres a ainsi assuré la protection efficace et pérenne contre l'urbanisation de 281 ha d'espaces agricoles et naturels. Il a sécurisé les exploitations agricoles en place et facilité l'installation de deux exploitations. Toutefois, il n'a pas engendré la relance de l'agriculture escomptée. Les tâtonnements institutionnels ainsi que les rapports de force et conflits entre acteurs urbains et agricoles ont retardé la mise en œuvre du programme d'action. Plusieurs collectivités souhaitant mettre en place un PAEN sont venues discuter avec les acteurs impliqués à Canohès. On peut dès lors tirer de cette expérimentation une série d'enseignements.

On manque encore de recul pour évaluer et comparer l'efficacité de différents PAEN (CGAAER & CGEDD 2009, CGAAER 2018). L'intérêt de ce nouvel outil par rapport aux ZAP apparaît surtout dans le programme d'actions, qui peut générer un projet d'ensemble pour les espaces agricoles et naturels et créer de nouvelles relations entre acteurs agricoles et urbains. Selon le contexte agricole et le mode de gouvernance, les objectifs de redynamisation de l'agriculture et de synergie entre agriculture et environnement peuvent toutefois être plus ou moins difficiles à atteindre.

Du point de vue de la gouvernance, outre une bonne coordination entre collectivités (répartition des rôles, engagements financiers sur le programme d'action), l'institution qui porte le projet doit veiller à impliquer les acteurs agricoles dès l'élaboration, à organiser une véritable concertation sur les formes d'agriculture à promouvoir pour mieux articuler enjeux agricoles et environnementaux au sein du PAEN. Les difficultés rencontrées à Canohès sont très fréquentes et doivent donc être relativisées : les chercheurs notent souvent un manque de participation des agriculteurs dans les projets autour du foncier agricole (Duvernoy et al. 2012), des difficultés de dialogue liées à des types de savoir différents entre urbanistes, élus et agriculteurs par exemple (Jarrige et al. 2006). Il faut du temps pour apprendre à travailler ensemble.

Du point de vue des politiques publiques, les acteurs locaux ne doivent donc pas compter que sur le PAEN pour réamorcer le développement agricole et préserver l'environnement en périurbain. Ce dispositif doit plutôt être pensé comme un outil à combiner avec d'autres leviers d'action publique, comme l'intervention sur le marché foncier (préemption, acquisition), l'animation foncière (bourse au foncier, démarchage des propriétaires) ou les incitations financières (exonérations fiscales pour faciliter les transactions foncières ou subventions pour encourager les pratiques agroécologiques). Les expériences réussies de préservation de foncier agricole périurbain combinent toujours plusieurs instruments au service d'une stratégie définie à long terme. Au centre de la vaste conurbation des

Pays-Bas par exemple, un cœur vert a pu être préservé malgré la pression urbaine grâce à un zonage rigide et clair, combiné à d'autres instruments facilitant l'acquisition foncière et le développement des usages récréatifs (Koomen et al. 2008). Plus que l'invention de nouveaux outils fonciers, l'innovation foncière pourrait donc résider plutôt dans l'articulation de différents outils au service d'un projet agricole périurbain. Les chercheurs peuvent y contribuer en comparant les expériences locales et en montrant les combinaisons possibles et les modalités d'adaptation locale nécessaires.

REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

RÉFÉRENCES

- Baysses-Lainé A., Perrin C., 2017. « Les espaces agricoles des circuits de proximité : une lecture critique de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire de Millau », *Natures, Sciences, Sociétés* 25(1) : 21-35.
- Beuret J.-E., Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative*. Éditions Charles Léopold Mayer, Fondation de France. Préface de Francis Charhon, postface de Pierre-Yves Guihéneuf et Loïc Blondiaux, 228 p.
- Bunce M., 1998. "Thirty Years of Farmland Preservation in North America: Discourses and Ideologies of a Movement", *Journal of Rural Studies* 14(2): 233-247. doi: 10.1016/S0743-0167(97)00035-1.
- CA66 (chambre d'Agriculture des PO), 2014. *Synthèse de l'étude foncière, PAEN de Canohès*. 19 p.
- CD66 (conseil départemental des PO), 2010. *Programme d'actions du PAEN de la prade de Canohès et du plateau agricole attenant*. Adopté par délibération du CD des Pyrénées-Orientales n° 21 du 18 octobre 2010. 43 p. http://www.ledepartement66.fr/uploads/Deliberations/24/DFL_PATH_1475_1_1288869493.pdf.
- CGAAER, 2015. *Mobilisation du foncier agricole dans les Pyrénées-Orientales*. Rapport d'expertise n° 15062, 44 p.
- CGAAER, 2018. *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*. Rapport d'expertise n° 17076, 135 p.
- CGAAER, CGEDD, 2009. *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*. Rapport d'expertise n° 1716/005089-02. 49 p.
- Colin J.-P., 2004. « Côte d'Ivoire: droits fonciers, pratiques foncières et relations intrafamiliales, bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive », *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (2): 55-67.
- Duvernoy I., Barthe L., Lima S., 2012. « Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : exemple de trois Pays en Midi-Pyrénées », *Noréis* 3(224) : 49-60.
- Fischer J., Brosi B., Daily G.-C. et al., 2008. "Should agricultural policies encourage land sparing or wildlife-friendly farming?", *Ecology and the Environment* 6(7): 380-385. doi: 10.1890/070019.
- Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, Paris, Anthropos, 186 p.
- Jarrige F., Thinin P., Nougaredes B., 2006. « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août (3): 393-414.

- Kerselaers E., Rogge E., Vanempen E., Lauwers L., Van Huylenbroeck G., 2013. "Changing land use in the countryside: stakeholders perception of the ongoing rural planning processes in Flanders", *Land Use Policy* 32: 197-206. doi: 10.1016/j.landusepol.2012.10.016.
- Koomen E., Dekkers J., Van Dijk T., 2008. "Open-space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects", *Land Use Policy* 25(3): 361-377. doi: 10.1016/j.landusepol.2007.09.004.
- Lascombes P., 1990. « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*: 40-71.
- Margetic C., 2014. « Les PEAN en France: des envies et de premières concrétisations », *Pour* 4(224) : 341-349.
- Martin S., 2013. « Défendre l'espace agricole: l'accumulation des textes », *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*. Versailles, Quae: 71-80.
- Melé P., 2009. « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures* (79): 25-42.
- Perrin C., Nougardès B., 2016. *Revisiter la justice foncière en examinant la gestion de l'urbanisation des espaces agricoles périurbains*. Note interne Projet ANR Jasmin, UMR Innovation, Inra. 8 p.
- Perrin C., Soulard C.-T., Chia E., 2016. « La gouvernance du foncier agricole périurbain: entre planification et projets de développement », *Revue d'économie régionale & urbaine* 4: 713-736.
- Poulot M., 2011. « Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain: du lotissement agricole au projet de territoire », *Vertigo* n° 11(2). doi: 10.4000/vertigo.11188.
- Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P. et al., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Programme PSDR Languedoc-Roussillon, 79 p.
- Rialland-Juin C., 2012. *Usages récréatifs et agriculture en espace périurbain au nord de Nantes*, *Projets de paysage*, http://www.projetsdepaysage.fr/fr/usages_r_cr_atifs_et_agriculture_en_espace_p_riurbain_au_nord_de_nantes
- Rogers E., 1962. *Diffusion of Innovations*. New York, Simon and Schuster, 367 p.
- Serrano J., Vianey G., 2007. « Les zones agricoles protégées: figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain? », *Géographie, économie, société* 9(4) : 419-438.
- Simon H., 1986. "Rationality in psychology and economics", *J. Bus.* 59(4): 209-224.
- Soulard C.-T., Perrin C., Jarriège F. et al., 2018. « Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Guy Faure, Yuna Chiffolleau, Frédéric Goulet, Ludovic Temple, Jean-Marc Touzard (éd.), *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Versailles, Quae coll. Synthèses: 109-119.
- Spaling H., Wood J. R., 1998. "Greed, need or creed? Farmland ethics in the rural-urban fringe", *Land Use Policy* 15(2): 105-18.
- Terres de Liens, 2014. *Communes, intercommunalités, comment préserver les terres agricoles? 21 exemples en Rhône-Alpes et ailleurs*. 76 p.

POUR CITER CE CHAPITRE

Trédan R., Perrin C., 2020. « Le PAEN, une innovation réglementaire. Le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de Canohès-Pollestres », in Perrin C. & Nougardès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 101-126. DOI: 10.15454/gbm-k-tc25_ch3

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Rozenn Trédan [1] [2] roztredan@gmail.com – Coline Perrin [1] [2] coline.perrin@inrae.fr

[1] INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

PARTIE II

RECONQUÉRIR LES FRICHES AGRICOLES

Réduire les friches agricoles périurbaines

Mobilisation de la mairie, des propriétaires privés et des éleveurs du piémont à Claira (Pyrénées-Orientales)

Camille CLÉMENT, Martine NAPOLÉONE, Yohann MICHAUD, Roberto CITTADINI, Élodie CAMPOY

Ce chapitre décrit la trajectoire d'un projet local de remise en culture de friches agricoles. Au départ porté par la commune, ce projet a ensuite associé des éleveurs, mettant en relation des acteurs de deux territoires de plaine et de piémont. Des entretiens compréhensifs et le suivi de ce projet depuis 2015 ont permis de caractériser la trajectoire de cette innovation foncière et agroécologique. La commune a combiné différents outils fonciers : le commodat, l'animation foncière, la défiscalisation, l'acquisition et la réglementation. Elle s'est également appuyée sur des solidarités interterritoriales dans le but de résoudre un problème foncier directement lié à la rétention foncière en périurbain.

Mots-clés : animation foncière, rétention foncière, commodat, élevage

L'abandon des terres agricoles est fréquent dans les espaces méditerranéens, notamment littoraux ou périurbains (Debolini et al. 2018). Cette multiplication des friches agricoles, définies comme des espaces à vocation agricole (passé agricole, paysage agricole) inutilisés et abandonnés par l'agriculture¹ (Janin & Andres 2008), préoccupe souvent les pouvoirs publics, qui cherchent à encadrer plus étroitement l'urbanisation et à relancer une agriculture plus diversifiée. Pour cela, certains élus locaux renforcent la destination agricole des terres dans les documents d'urbanisme par des périmètres de protection spécifiques comme les PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) (Serrano & Vianey 2007, Souchard 2013, Trédan & Perrin *supra*). Mais

1. Dans le domaine agricole, il faut distinguer la jachère, une terre mise au repos temporairement à des fins agronomiques, de la friche qui désigne un abandon durable d'une terre à vocation agricole.

les prescriptions d'urbanisme ne suffisent pas toujours à mettre fin au développement des friches, notamment celles issues d'un processus de rétention foncière de la part des propriétaires privés (Jarrige et al. 2003, Serrano 2005). Des élus font alors appel à d'autres outils pour favoriser et relancer l'agriculture. Des collectivités locales achètent du foncier pour y installer des agriculteurs (Perrin 2013), d'autres organisent des filières courtes (Naves 2016) ou encore financent la remise en culture de friches (Margetic et al. 2016). Par exemple, la métropole de Nantes pilote un projet de reconquête agricole basé sur l'amélioration des paysages et le développement des circuits courts en remettant en culture des friches (Margetic & Chausse 2012). Cette lutte contre les friches peut devenir la pierre angulaire d'une relance agricole répondant aux demandes urbaines de produits locaux et de bonne qualité. L'idée est de (re)valoriser dans un premier temps les terres qui semblent disponibles. La principale difficulté est de convaincre les propriétaires fonciers, parfois absents (Petrzelka et al. 2013), de mettre à disposition leurs terres. Les rares démarches réussies de remobilisation de friches agricoles en périurbain peuvent donc être considérées comme des innovations foncières.

La commune de Clairac étudiée ici est située dans l'espace périurbain de Perpignan, fortement touché par le développement des friches agricoles. En 2011, l'agglomération de Perpignan recensait 7 000 ha de friches sur son territoire (Perrin & Soulard 2014). Cette importance s'explique par un double processus autour de Perpignan. D'un côté, la plaine littorale du Roussillon est marquée par les crises successives de la viticulture, qui ont été accompagnées de campagnes d'arrachage. De l'autre, la plaine du Roussillon est en proie au phénomène de rétention foncière, le processus par lequel des propriétaires fonciers arrêtent d'entretenir leurs parcelles agricoles mais les gardent afin de pouvoir les vendre en terrain urbanisable à moyen ou long terme (Jarrige et al. 2003, Gueringer 2008, Ackermann et al. 2013).

À Clairac, des initiatives ont été engagées pour enrayer ce phénomène, protéger le foncier agricole et relancer une agriculture diversifiée. Notre objectif, dans ce chapitre, est d'étudier ce projet de lutte contre les friches agricoles afin d'identifier les principaux éléments sur lesquels a reposé cette innovation foncière. Dans une première partie, nous présentons la commune et la méthodologie utilisée. Une deuxième partie retrace le projet de Clairac, en distinguant un premier temps où le projet est communal et un second temps où il s'est ouvert à des éleveurs venus des piémonts, donnant naissance au projet « Fricato » (friches reconverties pour l'implantation collective d'aliments destinés aux troupeaux ovins). Enfin, une troisième partie discute les résultats de ce projet sous l'angle de l'innovation foncière.

TERRAIN ET MÉTHODES : QUAND LA PRESSION FONCIÈRE AGIT SUR LE PAYSAGE AGRICOLE

La région de Perpignan : un territoire touché par les friches agricoles

La région de Perpignan possède un parcellaire morcelé et de nombreuses terres agricoles abandonnées suite aux crises viticoles et arboricoles et aux arrachages qui ont suivi (subventionnés par une prime à l'arrachage définitif). C'est également une région attractive et dynamique démographiquement, particulièrement la plaine littorale et l'agglomération de Perpignan. Pour enrayer le développement des friches, les collectivités locales ont engagé plusieurs initiatives foncières : la mise en œuvre du premier PPAEN de France dans les communes de Canohès et Pollestres (Tredan & Perrin *supra*), l'identification par l'agglomération de Perpignan d'îlots fonciers en friche pouvant être le support d'un re-développement agricole (Perrin & Soulard 2014).

La commune de Clairà, située à 15 km au nord de Perpignan et à environ 10 km de la côte méditerranéenne, a mis en œuvre une politique de mise en valeur des friches. Cette petite commune (4 000 habitants et 1934 ha) accueille une grande partie de la zone commerciale de Perpignan (Carrefour, Décathlon, Leroy Merlin, etc.). Elle possède ainsi deux noyaux d'urbanisation : le village et la zone commerciale (fig.1). La municipalité a choisi de limiter l'extension du village et de compléter la zone commerciale par la construction de logements sociaux. Cette croissance démographique et urbaine favorise la rétention foncière dans les espaces agricoles. Les « bonnes » terres agricoles se situent



Paysage de friche agricole à Clairà (cl. Camille Clément 10 juillet 2017)

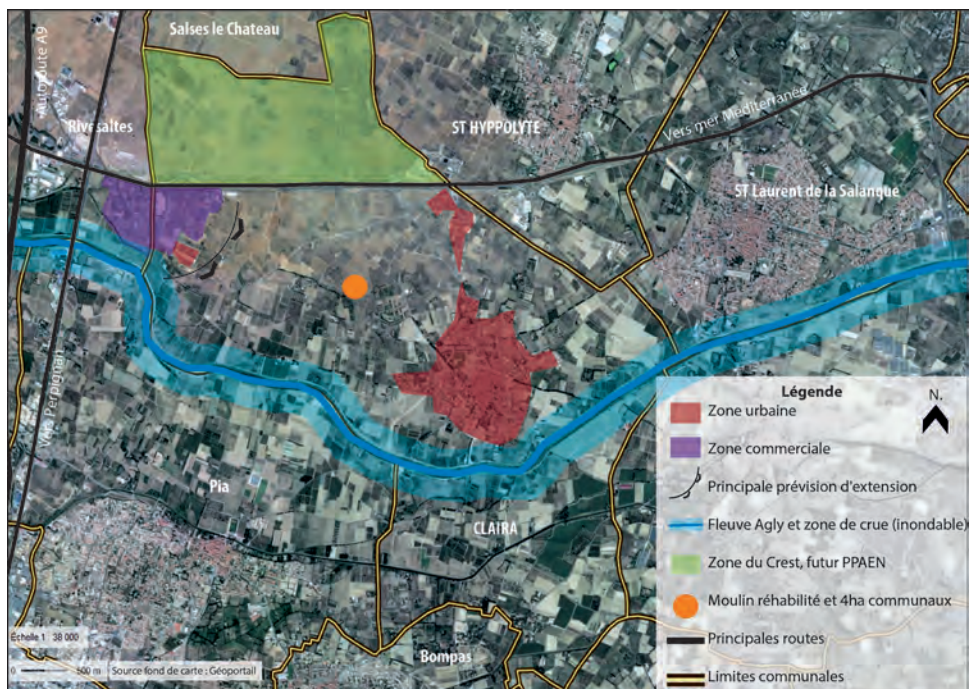


Figure 1. Les noyaux urbains et les projets agricoles de la commune de Clairà (Réalisation : C. Clément. Sources : documents mairie de Clairà, entretiens, repérage terrain)

majoritairement au sud de la route D83 (vers la Méditerranée). La partie nord (Le Crest), dans laquelle les terres sont lourdes, sèches et difficiles à travailler, a été fortement touchée par l'abandon de l'agriculture. Pour remettre en valeur ces friches, la mairie a réhabilité un moulin, acquis les 4 hectares de terres agricoles attenants et mis en place une animation foncière.

Méthodologie

Le projet de remise en culture des friches agricoles de Clairà a été étudié par plusieurs chercheurs. Dans le cadre de l'ANR Jasminn (portant sur la protection du foncier agricole périurbain), Yohann Michaud (encadré par Camille Clément) a analysé, en 2016, les dynamiques foncières. Dans le cadre de l'OBS TAE (observatoire des transitions socioécologiques) et de l'ANR Climed (complémentarité élevage et culture), Martine Napoléone et Roberto Cittadini ont suivi le développement du projet Fricato de 2015 à 2017. Ces travaux se sont appuyés sur des entretiens réalisés auprès des principaux acteurs du projet : la mairie, l'association de chasse, l'IUT (Institut universitaire de technologie), la chambre d'Agriculture, des conseillers agricoles, les sept éleveurs engagés dans le projet Fricato.

Ces acteurs ont été rencontrés plusieurs fois. Dans le cadre de l'ANR Jasminn, des documents de présentation du projet ont également été étudiés, ainsi que des articles de presse et des documents rédigés par les acteurs. Ces deux sources ont été complétées par des observations participantes aux événements et réunions liés au projet de 2015 à 2017 (assemblée générale de la SARL d'éleveurs, fête de Fricato, comité de pilotage). Ces échanges nombreux des chercheurs avec les acteurs du projet ont débouché sur la participation de l'animatrice foncière de la mairie de Clairà, Élodie Campoy, à la rédaction de ce chapitre.

Pour retracer la trajectoire de ce projet, nous avons utilisé la méthode de chronique de dispositif (Paoli & Soulard 2003) qui identifie les actions, les acteurs, le contexte et les controverses qui apparaissent au cours du projet. Puis, dans un deuxième temps, nous avons synthétisé cette chronique en mettant en évidence les étapes du projet, les outils fonciers et financements mobilisés et les effets observés sur les friches (tabl.1).

	Étapes et actions du projet	Les outils fonciers mobilisés	Hectares remis en culture / propriétaires mobilisés	Financements
2008	Naissance du projet			
2009	- Remise en culture de premières parcelles par des chasseurs (ACCA) - Diagnostic des friches par les étudiants de l'IUT - Élection d'un maire viticulteur	Les chasseurs utilisent le commodat pour remettre en culture des friches	10 propriétaires 15 hectares	Bénévoiat de l'ACCA (1991-2017)
2010	CRÉATION D'UN POSTE D'ANIMATION FONCIÈRE À LA MAIRIE	Animation foncière		Financement poste animation 153 000 euros de 2010 à 2017
2011	Un projet local Mairie de Clairà : réhabilitation d'un moulin, achat et remise en culture de 4 ha de terres IUT et chambre d'Agriculture : expérimentations agronomiques Aide bénévoles des chasseurs (ACCA et FC66) Problèmes techniques de remise en culture des friches : conseil d'un agronome indépendant.	Commodats de 1 à 5 ans signés avec la Mairie Acquisitions foncières Défiscalisation de la taxe foncière sur la part communale	17 propriétaires 38 hectares	5000 euros / an Maison de la Chasse et de la Nature
2012	RENCONTRE AVEC LES ÉLEVEURS DE LA COOPÉRATIVE CATALANE			
2013	le projet Fricato - 7 éleveurs à l'origine du projet. - Création d'une SARL puis d'une Cuma. - Labellisation GIEE. - Signature d'une charte. - Maintien des expérimentations agronomiques	Commodats de 1 à 5 ans signés avec la SARL	28 propriétaires 71 hectares	27 000 euros agronome indépendant (2013-2016) 73 000 euros Casdar Fricato (2013-2016)
2016	FIN DES PRINCIPAUX FINANCEMENTS EXTÉRIEURS PROJETS PAEN ET AFAFE			
2017	Pérennisation et diffusion Quel pérennité économique du projet ? Comment continuer à assurer l'animation foncière ? Quelle diffusion du projet à d'autres territoires ?	PAEN ? AFAFE ?	52 propriétaires 117,5 hectares (dont 20 à St Hippolyte)	

Tableau 1. Chronique du projet de Clairà (sources : documents mairie de Clairà, entretiens, repérage terrain)

TRAJECTOIRE DU PROJET

Nous distinguons deux grandes étapes dans le déroulement du projet de remise en culture des friches agricoles de Clairà. Un premier temps où des acteurs de la commune ont pris des initiatives pour remettre en culture et conduire des essais culturels, et un second temps où ils ont construit un partenariat avec des acteurs extérieurs à la commune : des éleveurs des piémonts. Cette deuxième étape a donné naissance au projet Fricato.

Un projet communal de lutte contre les friches agricoles qui se construit chemin faisant

Le projet naît de la rencontre de trois acteurs : « La dynamique de départ, c'était vraiment l'IUT, la mairie et l'association de chasseurs » (enseignant-chercheur à l'IUT).

Les premières remises en culture de friches ont été conduites par les chasseurs. Dès les années 1990, l'association communale de chasse agréée (ACCA) et la fédération départementale de la chasse (FDC 66) constatent une baisse des populations chassées (oiseaux, lapins, etc.). Elles engagent des actions en faveur de la biodiversité ordinaire : elles mettent en place des haies sauvages et des bordures fleuries. Elles s'imposent des restrictions volontaires de droit de chasse et obtiennent de quelques propriétaires privés l'autorisation d'utiliser leurs parcelles en friche pour implanter des cultures cynégétiques. La mise à disposition se fait par des commodats, un type de prêt à usage gratuit qui peut faire ou non l'objet d'un contrat écrit.

En 2008, un diagnostic des friches est réalisé. Un habitant de Clairà, enseignant-chercheur en agronomie de l'IUT de Perpignan, est à la recherche de sujets pour des projets pédagogiques appliqués. Constatant la multiplication des friches sur sa commune, il propose à la mairie une étude sur le sujet. En 2008 et 2009, ses étudiants réalisent un état des lieux des friches sur la zone du Crest (fig.1). Sur 320 ha, les étudiants dénombrent 40 % d'espaces délaissés et non entretenus. L'année suivante, deux étudiantes sont chargées d'identifier des cultures susceptibles d'être développées sur ces friches et de faire une cartographie des espaces pouvant être remis en culture dans un objectif de diversification des activités agricoles présentes sur la commune.

Suite à ces études, la mairie décide d'agir et crée un poste d'animation foncière visant à i) relancer une activité agricole diversifiée, ii) remobiliser du foncier, iii) favoriser la biodiversité, iv) façonner le paysage et lutter contre le risque incendies, v) sensibiliser la population aux enjeux du maintien d'une activité agricole. Le maire, vigneron, est particulièrement sensible au patrimoine local et à la revalorisation de l'agriculture et des paysages. L'ACCA apporte une aide bénévole mais cruciale au projet en prêtant son tracteur



L'investissement des chasseurs dans le projet de Clairà : les cultures faunistiques (cl. Camille Clément 10 juillet 2017)

à la mairie et en accompagnant l'animatrice foncière pour l'entretien et la plantation des premières terres anciennement en friche et remise en culture par le projet.

Celui-ci se structure d'abord autour de la rénovation d'un moulin et de la remise en culture de 4 ha à proximité afin de cultiver du blé panifiable et d'installer un paysan boulanger. Après l'abandon du porteur de projet agricole pressenti, la mairie maintient l'idée de produire un peu de céréales et de pain grâce à une association communale et espère toujours installer un paysan boulanger. En complément, la mairie et les chasseurs cherchent à convaincre des propriétaires de leur mettre à disposition leurs terres en friche, via des commodats d'un an, pour y cultiver des cultures annuelles. De 2008 à 2012, 17 propriétaires mettent 15 ha à disposition. En partenariat avec l'IUT, la commune engage des expérimentations agronomiques pour trouver des productions alternatives à la vigne. Ensemble ils créent un conservatoire de grenadiers avec 17 espèces différentes sur 8 000 m² et expérimentent le guayule, une plante à caoutchouc. Entre 2008 et 2012, la mairie et la Maison de la chasse et de la nature investissent un peu plus de 24 000 euros pour remettre en état ces parcelles d'expérimentation, payer des prestations et acheter du matériel² et des plants. Le projet gagne en visibilité. Des articles de presse parlent de cette commune qui agit pour lutter contre les friches et relancer une agriculture diversifiée. Un panneau est mis en place sur le terrain. Une technicienne de la coopérative catalane des éleveurs ovins entend parler du projet par la chambre d'Agriculture. Elle invite la mairie de Clairà à venir présenter son initiative à l'assemblée générale de la coopérative.

2. Au départ, seule l'ACCA possédait un tracteur qu'elle mettait gratuitement à disposition. La mairie et la Maison de la chasse et de la nature ont acquis un semoir, un épandeur et du matériel d'irrigation.

Le projet Fricato relie la commune à des éleveurs du piémont

« Nous n'attendions pas spécialement quelque chose. Nous sommes arrivés lors de l'AG avec un projet à leur proposer, ou un partenariat, et sept d'entre eux y ont trouvé un intérêt pour l'autonomie fourragère et céréalière, mais aussi pour la démarche collective. » (animatrice foncière, mairie de Clairà)

L'émergence du projet Fricato résulte d'une convergence d'intérêt entre les éleveurs et la mairie de Clairà. La coopérative se situe à plus de 100 km de Clairà et réunit des éleveurs ovins viande du piémont du Canigou. Lors de l'assemblée générale (AG) de 2012, l'animatrice foncière de Clairà soumet son idée aux 60 éleveurs présents et leur propose de mettre gratuitement à leur disposition des friches pour une remise en culture par des pratiques agroécologiques. Sept éleveurs sont intéressés. Ce sont tous des éleveurs pastoraux, possédant entre 100 et 200 brebis, installés hors cadre familial, sans terre cultivable (ou très peu) et rencontrant des difficultés financières depuis l'augmentation des prix des céréales et du fourrage. Améliorer leur autonomie fourragère est pour eux une nécessité (Napoléone & Cittadini 2016). Ils travaillent seuls (mis à part la commercialisation en coopérative) et disposent de peu de matériel d'exploitation. Remettre en culture les friches de Clairà leur permettrait de réduire les coûts d'alimentation des troupeaux en hiver.

La conseillère élevage de la chambre d'Agriculture aide les éleveurs volontaires à répondre à l'appel d'offres lancé par le ministère de l'agriculture dans le cadre du « projet agroécologique pour la France » (Le Foll 2012). Cet appel à projet Casdar MCAE³ finance des actions collectives innovantes et favorisant l'agroécologie. En 2013, le projet Casdar Fricato est lancé autour de quatre actions : « 1) produire localement des fourrages de légumineuses et des méteils pour améliorer l'autonomie alimentaire des élevages ovins ; 2) utiliser des fourrages et aliments fermiers autoproduits pour l'engraissement des agneaux et l'alimentation des brebis ; 3) structurer le collectif d'éleveurs, formaliser durablement les partenariats et communiquer les résultats ; 4) pérenniser l'accès aux terres remises en culture et élargir l'assise foncière du projet avec un objectif d'essaimage et de mobilisation de nouvelles surfaces de friches » (extrait projet Casdar-Fricato).

Dès 2013, ces éleveurs remettent en culture 33 nouveaux hectares à Clairà. Les commo-dats sont signés entre les propriétaires fonciers et la mairie, qui met ensuite les terres à disposition aux éleveurs (la mairie sert d'intermédiaire). Toutefois, la remise en culture de ces vignes abandonnées est difficile. Elle nécessite des savoir-faire spécifiques. Il faut sous-soler pour extraire les racines de vigne et redonner une valeur agronomique à ces terres dégradées par des dizaines d'années de viticulture. Le coût oscille entre 650 et

3. Compte d'affection spéciale « développement agricole et rural » : Mouvement collectif pour l'agroécologie.

950 euros l'hectare. De plus, les parcelles sont de petite taille (3 000 m² en moyenne), les chemins étroits, le parcellaire dispersé et les terres caillouteuses. La mairie a donc eu des difficultés à trouver des entrepreneurs de culture prêts à faire ce travail les premières années. Elle a identifié des entrepreneurs acceptant ces tâches puis a décidé de payer pour faire appel à un consultant, céréalier de l'Aude. Cet expert avait de l'expérience en matière de reconquête de friches viticoles et de production de fourrages et de céréales. Il a conseillé la mairie et les entreprises sur les aspects techniques de la remise en culture et les éleveurs sur les pratiques de l'agriculture biologique de 2013 à 2016. Il est ainsi devenu un acteur important du projet. Au final, la mairie de Clairac a payé intégralement la remise en culture de ces 33 premiers hectares.

En 2014, les sept éleveurs créent une SARL pour pouvoir demander les aides PAC (politique agricole commune) pour ces terres. La SARL devient l'acteur intermédiaire entre les éleveurs et les propriétaires. La mairie continue de porter l'animation foncière mais cesse d'être un intermédiaire dans la signature des commodats. La SARL prend en charge les travaux de récolte et la remise en culture des nouvelles friches entrant dans le projet (y compris le coût de la remise en état des parcelles).

Ainsi, les rôles se stabilisent. La mairie, via son animatrice foncière, fait le lien avec les propriétaires fonciers, la SARL se charge de la mise en culture des terres avec l'appui du consultant, et la chambre d'Agriculture intervient en appui technique élevage et en accompagnement administratif du projet Casdar. L'IUT fournit aussi un appui technique sur les cultures expérimentales, tandis que la fédération de chasse et l'ACCA aident sur les enjeux de préservation de l'environnement. En 2015, l'action collective Fricato est labellisée GIEE (groupement d'intérêt écologique et économique). Entre 2013 et 2016, les éleveurs et les prestataires rencontrent de multiples difficultés pour remettre en culture ces friches (casse de matériel notamment). Ces situations d'urgence ont contribué à fédérer les acteurs du projet. Par exemple, l'ACCA a prêté son tracteur et un agriculteur local a prêté un hangar aux éleveurs pour stocker du matériel. En 2016, les sept éleveurs créent une Cuma (coopérative d'utilisation du matériel agricole) pour acheter deux tracteurs et la chaîne de récolte (la Cuma permet d'avoir 40 % d'aide). En 2017, ils sont lauréats des trophées de l'agroécologie.

L'obtention du financement Casdar, l'organisation des acteurs, l'étendue des friches remobilisées et l'obtention du label GIEE médiatisent de plus en plus le projet. Des journaux agricoles nationaux et régionaux publient des articles sur ces éleveurs venant réinvestir les plaines. Cette aura médiatique renforce l'assise foncière du projet : ainsi, la commune voisine de Saint-Hippolyte met 20 hectares de friches à disposition de la SARL d'éleveurs. Une dynamique multi-acteurs s'est instaurée et les éleveurs approchaient l'autonomie alimentaire (fourrage et céréale) en 2017. Le projet entre ainsi dans une phase de pérennisation.

L'expérience de Claira met en évidence plusieurs éléments clés, à prendre en compte dès le début de ce type de projet comme disposer de lieux de stockage (contre le vol) ou avoir des moyens de transport des fourrages et céréales. La question de qui porte l'investissement dans un matériel de remise en culture spécifique est également importante à prendre en compte et orientera le projet. Ici, l'objectif était, entre autres, de favoriser de petites exploitations de piémont. Sans le soutien financier de la mairie de Claira, seules des exploitations de polyculture-élevage de taille importante ayant déjà leur matériel, auraient pu être intéressées par ces friches pour accroître leur troupeau et conforter leur autonomie fourragère. Le projet n'aurait alors pas aidé des éleveurs pastoraux de zones difficiles (piémont dont les paysages risquent de se refermer si l'élevage périclité) ce qui est un élément important du projet de Claira (Napoléone & Cittadini 2016).

Le tableau 1 revient sur les principales étapes du projet, ses principales réalisations et les outils fonciers utilisés.

UNE INNOVATION FONCIÈRE

Le projet de Claira est innovant par son objectif de lutte contre les friches agricoles et de diversification de l'agriculture, mais aussi par ses modalités de réalisation. Napoléone et al. (2019) ont mis en avant son caractère d'innovation agroécologique et les conséquences de l'alliance entre plaine et piémonts sur l'amélioration du fonctionnement des petites exploitations de montagne. La possibilité de produire du foin de légumineuse et des céréales a conduit à des innovations techniques et organisationnelles sur les exploitations, que ce soit dans la gestion des espaces utilisés ou dans l'alimentation du troupeau. Les éleveurs ont mis en place, par exemple, une complémentation en céréales pour les brebis en fin de gestation/début de lactation, permettant une croissance des agneaux plus rapide et des lots d'agneaux plus homogènes. La montée en estive en a été facilitée. Par ailleurs, les quelques prés naturels, quand l'éleveur en disposait, ne sont plus réservés à faire un peu de foin pour l'hiver mais sont utilisés pour la mise à l'herbe et l'alimentation de printemps.

Dans cet article, nous nous intéressons plus spécifiquement au caractère innovant du projet vis-à-vis du foncier. Nous détaillons les cinq axes qui organisent une innovation foncière (Perrin & Nougarede *supra*): i) des terres ont été remises en culture et des partenariats ont été créés; ii) le projet a combiné cinq outils fonciers; iii) l'innovation repose sur des partenariats originaux entre acteurs et entre territoires; iv) pour autant, cette innovation met moins en jeu un renouvellement des relations ville-agriculture que la réactivation de liens de solidarité entre territoires ruraux; v) enfin, nous reviendrons sur le caractère transférable de ce projet et sur sa médiatisation actuelle.

Des résultats encourageants

Le projet de remise en culture des friches de Clairia est une réussite. Le tableau 2 récapitule les surfaces effectivement remobilisées entre 2008 et 2016 : sur les communes de Clairia et de Saint-Hippolyte, 117,5 ha sont concernés. Dans le cadre du seul projet Fricato, les éleveurs cultivent environ 90 ha de fourrage et de céréales sur d'anciennes terres abandonnées. Ces cultures sont complémentaires des expérimentations toujours en cours (conservatoire de grenadiers, guayule, jachères fleuries). Un deuxième résultat fort du projet est d'avoir créé un partenariat original entre une mairie, une association de chasseurs, un IUT puis des éleveurs qui se sont organisés en SARL. Ces acteurs ont appris à remettre en culture des friches et à travailler ensemble. Le projet a aussi fédéré chemin faisant des solidarités nouvelles entre acteurs locaux (habitants, propriétaires, agriculteurs). Il a introduit des formes d'agriculture plus respectueuses de l'environnement. Au final, les objectifs de la mairie d'améliorer les paysages de la commune, de redynamiser et diversifier l'agriculture et de mettre en débat l'usage des sols (le recours à l'agriculture biologique par exemple) ont été atteints. Cette réussite du projet a reposé sur une suite d'opportunités et une convergence d'intérêts entre des acteurs volontaires pour tester quelque chose ensemble (les chasseurs pour la biodiversité, les éleveurs pour le fourrage, la commune pour la lutte contre les friches).

COMMUNE	SURFACES REMISES EN CULTURE PAR L'ACCA	SURFACES REMISES EN CULTURE PAR LA MAIRIE	SURFACES REMISES EN CULTURE POUR DU FOURRAGE ET DES CÉRÉALES (DONT PROJET FRICATO)
Clairia	Environ 23 ha pour des cultures faunistiques (cynégétiques)	4,5 ha d'expérimentations (guayule, jachères fleuries...)	Environ 70 ha : - 15 ha entre 2010 et 2012 (intégré au projet Fricato en 2013-14) - 33 ha projet Fricato en 2013 - 10 ha projet Fricato 2014 - une dizaine d'ha depuis 2014 projet Fricato
St Hippolyte			Environ 20 ha (projet Fricato)
TOTAL	Environ 23	4,5	Environ 90
TOTAL : environ 117,5 ha remis en culture dont 97,5 à Clairia et 20 à St Hippolyte			

Tableau 2. Les terres remises en culture par le projet de Clairia (sources : documents mairie de Clairia, entretiens, repérage terrain)

Ce constat de réussite peut toutefois être relativisé sur plusieurs points. Premièrement, le choix de pratiques agricoles biologiques, diversifiées et faisant intervenir des petits éleveurs hors cadre familial, a provoqué quelques jalousies de la part d'agriculteurs locaux (non impliqués) par rapport aux investissements réalisés par la mairie. Ces sentiments pourraient être une source d'instabilité future pour le projet. Celui-ci a rendu visible des oppositions entre modèles agricoles qu'il faut maintenant réussir à accompagner dans ce territoire. Deuxièmement, l'équilibre économique du projet n'est toujours pas atteint. La fin des financements publics (Casdar notamment) pose problème. Les éleveurs pensaient pouvoir s'appuyer sur les aides PAC de conversion à l'agriculture biologique. Toutefois, ils ne peuvent les obtenir que pour les parcelles mises à disposition pour au moins cinq ans. L'équilibre économique du projet dépend donc de la sécurité foncière. La mairie et les autres acteurs du projet ont tenté de convaincre les propriétaires, mais la signature de baux de cinq ans reste difficile, les propriétaires préférant signer des baux d'un à trois ans. Le projet se heurte donc encore à une forme d'attentisme foncier des propriétaires en périurbain.

L'articulation d'outils fonciers : un facteur clé pour la réussite du projet

Ce projet a combiné de manière innovante toutes les catégories d'outils fonciers publics mentionnées par Perrin (*supra*). Pour convaincre les propriétaires, la commune a utilisé i) l'animation foncière, ii) l'incitation financière en défiscalisant la part communale de la taxe foncière iii) et un outil contractuel spécifique : le commodat. Pour accompagner le projet, iv) elle s'est tournée vers des outils réglementaires et v) d'intervention sur le marché foncier (acquisition, préemption, remembrement).

L'effort financier de la commune de Clairac a été important : près de 274 000 euros, principalement pour le salaire de l'animatrice foncière de 2010 à aujourd'hui (56 % environ) puis pour le paiement de prestations et l'achat de matériel et de plants. Ces dépenses ont pu être assumées car la municipalité dispose de ressources importantes, liées aux recettes des taxes professionnelles issues de la zone commerciale. Une autre commune n'aurait pas forcément les ressources propres permettant l'embauche d'une animatrice foncière. Son rôle a pourtant été stratégique. Elle a recensé les friches et proposé des solutions agronomiques pour diversifier l'agriculture. Elle a ensuite identifié des îlots cohérents puis, grâce à des prospections sur le terrain, a contacté l'ensemble des propriétaires de ces îlots par téléphone ou par courrier. Ce travail, très chronophage, s'est heurté à de nombreuses contraintes : propriétaires absents, adresses invalides, incompréhension du projet de la mairie. Mais elle a été soutenue par le travail préalable des chasseurs et l'investissement de la mairie dans le projet (réhabilitation du moulin, financement de la remise en état des 33 premiers hectares). Ainsi, petit à petit, essentiellement par le

bouche-à-oreille, des propriétaires ont commencé à contacter eux-mêmes la mairie pour mettre à disposition leurs terres. L'animatrice témoigne des réticences des propriétaires au début du projet :

« Juste leur proposer de nous prêter les terres, ce n'est pas intéressant et ils ne sont pas d'accord. Il y a quand même un attachement à la terre, ils ont besoin de savoir ce qu'on va faire dessus, la durée du contrat, qui va exploiter et comment. C'est important de s'intéresser au passé de la terre ! »

Elle insiste sur l'importance de connaître les propriétaires, de les contacter directement, de discuter avec eux, de comprendre les désaccords familiaux, etc.

La municipalité a ensuite supprimé la part communale de la taxe foncière pour les parcelles mises à disposition, dont les propriétaires acceptaient des commodats d'au moins cinq ans. Au propriétaire revient l'initiative de faire la démarche auprès des impôts pour bénéficier de cette réduction. La mairie espérait beaucoup de cette mesure incitative pour convaincre les propriétaires. Toutefois, elle ne représente qu'une économie minime pour le propriétaire. L'animatrice s'est récemment rendu compte qu'un seul propriétaire avait fait la démarche pour en bénéficier. Elle pense que les autres, soit ne sont pas au courant de son existence, soit considèrent la démarche trop compliquée par rapport au gain, soit ne veulent pas conclure de commodat de 5 ans. Aujourd'hui, sur Clair, seulement 30 contrats de 5 ans ont été signés représentant 26 ha.

Plus que cette mesure de défiscalisation, la flexibilité des commodats apparaît comme un facteur déterminant dans l'engagement des propriétaires. À Clair, la pratique existait déjà pour les chasseurs. La mairie a exigé la rédaction de contrats d'une durée d'un à cinq ans (au choix du propriétaire). Le commodat n'implique pas d'engagement à long terme, il est très rassurant pour le propriétaire qui peut récupérer sa terre régulièrement et bénéficie en échange d'une amélioration de sa valeur agronomique. Les seuls acteurs à pâtir des commodats sont les exploitants :

« D'un point de vue agricole, il y a quelques limites au commodat. Tu ne peux pas engager des productions de plus de 4 à 5 ans. Dès que l'on propose à un propriétaire une mise à disposition gratuite pour des cultures pérennes comme l'arboriculture ou la viticulture, il se sent agressé comme s'il allait perdre son terrain. Les céréales et les fourrages, c'est entre 1 à 5 ans alors qu'un arbre c'est pour 15 à 20 ans ! Donc leur proposer des contrats d'un an permet de les mettre en confiance et de faire nos preuves. Ils peuvent se dire "L'année prochaine je récupère ma terre" ou bien "je suis d'accord pour un an de plus". » (enseignant-chercheur à l'IUT)

La municipalité a également acheté des terres. Outre les 4 ha attenants au moulin réhabilité, la mairie a signé une convention avec la Safer (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) afin de lutter contre la cabanisation⁴ (Crozat 2009, Cadoret et al. 2012). Cette convention a permis à la mairie de préempter environ 20 hectares de terres sur la commune. Mais ces parcelles, souvent petites et très dispersées, ne peuvent pas pour l'instant faire l'objet d'une valorisation agricole.

Ce constat a finalement incité la mairie à envisager des outils fonciers réglementaires. Premièrement, la commune s'engage actuellement dans un projet d'AFAFE (aménagement foncier agricole, forestier et environnemental). Forme de remembrement, l'AFAFE permet à un acteur public (le département) d'intervenir sur le marché en obligeant la vente ou les échanges de parcelles afin d'optimiser l'organisation foncière du territoire concerné (une commune, une intercommunalité ou une partie de commune). À Clair, l'AFAFE est prévue dans la zone du Crest. Bien que la procédure soit lourde et longue à mettre en œuvre, la mairie espère ainsi réorganiser une partie de ses 20 hectares acquis dans le cadre de la lutte contre la cabanisation pour les remettre en valeur. Deuxièmement, un projet de PPAEN est en cours de montage sur cette même zone du Crest. En confortant réglementairement la destination d'usage agricole par un périmètre ne pouvant être modifié que par un décret interministériel, la mairie espère limiter le phénomène de rétention foncière dans cette zone. Avec ces deux projets (AFAFE et PPAEN), la mairie espère conforter la sécurité foncière du projet Fricato, convaincre plus de propriétaires et remobiliser le foncier public. Pour autant, la commune de Clair ne met pas fin à l'urbanisation de son territoire.

La combinaison d'outils fonciers apparaît ainsi dans le cas de Clair, ainsi que dans d'autres études de cas, comme un facteur clé de réussite des politiques de protection et de valorisation du foncier agricole en périurbain (Perrin *supra*).

Une réactivation des solidarités rurales qui sort du cadre habituel des financements publics

Le projet Fricato crée une solidarité entre deux territoires de plaine et de piémont éloignés. Il permet d'envisager des perspectives de développement agricole intéressantes pour chacun (Napoléone & Cittadini 2016). L'activité d'élevage pastoral contribue à un développement de la biodiversité : (i) en montagne et piémont, en limitant l'embroussaillage et en maintenant des milieux ouverts ; (ii) en plaine en recréant de la diversité (notamment avec l'implantation de légumineuses) dans un paysage qui s'est spécialisé au fil du temps (Napoléone et al. 2019). Les terres remises en culture le sont en cultures biologiques, des bandes enherbées sont mises en place et 10 % de chaque parcelle sont dédiés

4. Dans le sud de la France la cabanisation désigne le phénomène d'habitat illégal (hors du droit de l'urbanisme).

à la biodiversité. Le caractère agroécologique et innovant du projet repose sur cette complémentarité cultures-élevage (Mohammed 2015) et plaine-montagne.

Toutefois, cette configuration inter-territoriale peut aussi apparaître comme un frein pour obtenir des financements publics complémentaires. Jusque-là, le projet a été financé par la commune de Clairac et l'État (Casdar). L'intervention du département ou de la région pourrait être pertinente, notamment pour supporter une partie des coûts directs (achat de matériel, paiement de prestataires et d'experts). Pour l'instant, les acteurs du projet ont été sollicités pour l'élargir aux communes avoisinantes (Saint-Hippolyte). Pour autant, le projet n'est pas devenu intercommunal. Et les projets agricoles engagés, s'ils répondent à des enjeux paysagers et environnementaux locaux, ne répondent pas aux demandes urbaines actuelles d'approvisionnement alimentaire de proximité. Dans un contexte où les communes ont de moins en moins d'argent et où les régions ont en charge des territoires toujours plus vastes, qui rendent moins légitime l'aide à de petits territoires, la collaboration entre deux territoires ruraux éloignés semble sortir de modèles classiques d'action publique territoriale : l'innovation pose problème en termes de financement.

Une innovation foncière et territoriale

Le projet de Clairac, en combinant différents outils fonciers et en instaurant un partenariat original entre acteurs, relève de l'innovation foncière telle que définie dans le chapitre introductif. L'ampleur prise progressivement par le projet s'appuie sur des solidarités inter-territoriales tout en s'ancrant fortement dans le local. Cette innovation est donc foncière, mais aussi territoriale dans le sens où le territoire est conçu comme un lieu ressource d'un point de vue humain et naturel (Moulaert & Sekia 2003) où l'innovation naît des liens tissés entre les acteurs pour activer, mobiliser et valoriser ses ressources multiples (Soulard et al. 2018). Ainsi, la mairie de Clairac a souhaité valoriser ses friches, en les considérant comme une ressource, en s'appuyant d'abord sur une collaboration entre acteurs locaux (IUT, chasseurs) puis en faisant appel à une ressource humaine des piémonts, les éleveurs, qui ont apporté une dimension économique et de solidarité inter-territoriale au projet.

Le projet bénéficie d'une reconnaissance publique croissante, extérieure (département, État par la labellisation GIEE) et locale. Cette reconnaissance a été possible grâce à une série d'actions permettant de mettre en lien les participants et de faire connaître le projet à l'extérieur. Nous prendrons deux exemples pour illustrer cela. Premièrement, les chasseurs sèment depuis maintenant 2011-2012 des jachères fleuries. Ils ont conclu un partenariat avec l'école du village dans ce cadre-là :

« Ce qu'on fait avec les petits (école de Clairra), c'est qu'on leur fait semer des fleurs et des céréales en novembre et récolter pour la fête des mamans. (...) Ça devient traditionnel, il y a E. (animatrice foncière) et O. (FDC66) qui viennent, qui expliquent le rôle des saisons, des abeilles, pour la pollinisation, etc. On leur a fait faire des nichoirs, des maisons à insectes. Ils sont très intéressés. Après, ils nous reconnaissent ! » (membre de l'ACCA)

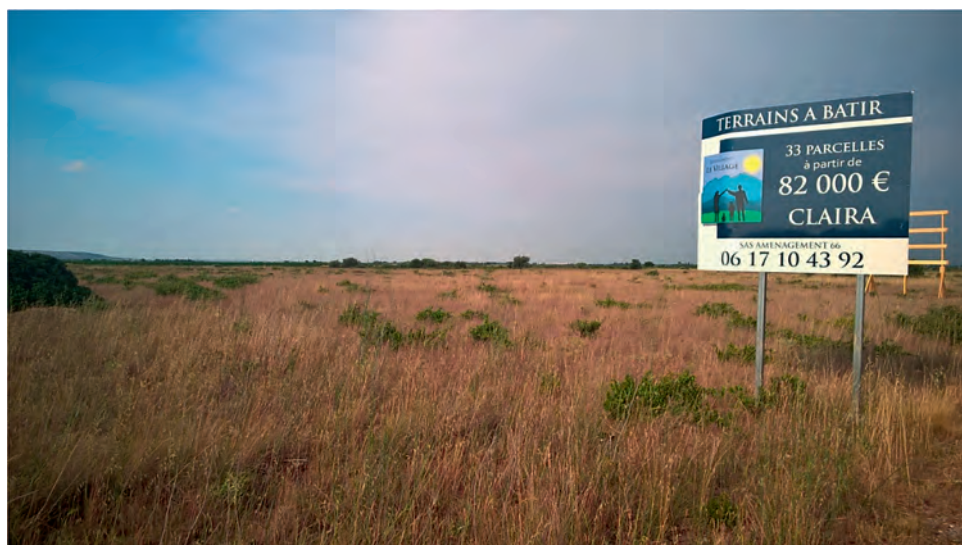
Deuxièmement, depuis la création du projet, chaque année, une fête du projet Fricato réunit entre 100 et 120 participants :

« Cette fête, c'est pour réunir lors d'une soirée conviviale chasseurs, associations, étudiants, propriétaires, partenaires, techniciens éleveurs, etc. C'est un moyen de garder le lien entre tout le monde et surtout les propriétaires. C'est important pour les tenir au courant, les rassurer, leur montrer que c'est un vrai projet, que du monde travaille dessus et que c'est très sérieux. C'est l'occasion de leur dire merci et que leur autorisation permet de faire "ça". On est reconnaissant du fait qu'ils nous prêtent leurs terres gratuitement. On en profite également pour parler des contraintes foncières et économiques, pour leur rappeler que les terres en friche représentent un investissement économique pour les remettre en état. Et c'est devenu une habitude où les anciens de Clairra se revoient, notamment ceux qui n'habitent plus le village. » (animatrice foncière, mairie de Clairra)

L'intensité de ces échanges locaux et le caractère inter-territorial du projet sont ses forces et les bases de son caractère d'innovation territoriale. Se pose alors la question spécifique de la capacité de transfert d'un projet comme celui de Clairra dans d'autres territoires.

Une innovation qui se diffuse : perspectives et impacts d'un tel projet

La diffusion du projet est déjà en cours. Sa médiatisation est d'abord liée à sa dimension agroécologique, car c'est ce qui a conduit à sa labellisation en GIEE en 2015. Cela masque un peu son originalité foncière. Pour autant, aujourd'hui, cette innovation se diffuse aussi dans des réseaux fonciers. Le projet Jasmin y a contribué en organisant avec l'association Terre de Liens une journée d'échanges entre acteurs sur les friches agricoles. Les acteurs de Clairra ont ainsi été mis en relation avec l'agglomération nantaise qui porte un projet de lutte contre les friches agricoles mentionné en introduction. Ces échanges ont permis de tirer des leçons de l'expérience, par exemple sur l'intérêt et les limites du commodat. Ils ont aussi souligné le rôle joué par l'investissement communal, qui n'est pas reproductible partout, chaque commune ne bénéficiant pas des revenus d'une zone commerciale. *A contrario*, la réussite de Clairra illustre la possibilité d'agir sur les friches périurbaines même dans un département particulièrement bloqué d'un point de vue foncier (CGAAER 2015). Les partenariats originaux entre acteurs pourraient aussi être reproduits ailleurs. Ces nombreux points positifs plaident pour une diffusion de ce type de projet, même s'il



Un panneau publicitaire pour des terrains à bâtir sur les friches de la zone du Crest (cl. Camille Clément 10 juillet 2017)

s'est heurté à certains problèmes. Ainsi, comme dans tout processus d'innovation, l'animatrice foncière a rencontré des réticences locales. Le projet a été jugé par certains irréaliste, des critiques ont aussi été entendues quant à la tenue des terres mises à disposition qui, cultivées en agriculture biologique et en cours de régénération, n'étaient pas aussi « belles » que les voisines. Par ce projet, différents modèles agricoles sont en discussion dans le territoire, ce qui est source à la fois d'innovations et de conflits. Le projet s'est aussi heurté à des temporalités parfois incompatibles. Les agriculteurs composent entre des commodats d'un an, une régénération du sol en dix ans et des aides à la bio basées sur une période de cinq ans ; les propriétaires se projettent dans la croissance urbaine à une échelle pluri-générationnelle tout en refusant de signer des commodats de plus de trois ans ; la mairie garde à l'esprit les six ans du mandat électoral mais s'engage dans des projets d'amélioration de la biodiversité qui se joue au minimum sur une dizaine d'années, etc. Ces diverses temporalités entrent parfois en conflit.



La zone commerciale située sur la commune de Clairà (cl. Camille Clément 10 juillet 2017)

CONCLUSION

La trajectoire de la commune de Clairà pour remettre en culture ses friches agricoles s'organise en deux temps. Un temps d'expérimentation à l'échelle parcellaire avec des acteurs locaux et un temps d'élargissement du projet en partenariat avec des éleveurs des piémonts.

Le projet a innové en combinant des outils fonciers incitatifs, réglementaires et contractuels (animation foncière, commodat, défiscalisation, acquisition, PPAEN, AFAFE). Il a également initié des partenariats originaux entre acteurs : mairie, IUT, chasseurs, chambre d'Agriculture, conseillers agricoles, éleveurs, quelques agriculteurs locaux. Le projet a ainsi expérimenté différentes solutions pour atteindre un objectif clairement identifié dès le début : la lutte contre les friches agricoles et la diversification de l'agriculture. Ces éléments font du projet une innovation foncière, qui éclaire les possibilités et contraintes qu'une commune a pour agir sur la thématique du foncier agricole. D'un côté Clairà a réussi son pari en remettant en culture 117,5 ha de friches, de l'autre, elle se heurte encore à l'attentisme foncier des propriétaires refusant de mettre à disposition leurs terres sur des périodes de cinq ans. Face à ce blocage, la commune s'engage actuellement dans une sanctuarisation réglementaire et un aménagement foncier de la zone du Crest, renonçant simultanément à lutter contre la rétention foncière dans d'autres parties de la

commune plus urbanisées (par exemple à proximité de la zone commerciale). Ce projet ne vise donc pas tant la protection de toutes les terres agricoles de l'urbanisation mais plutôt la relance d'une activité agricole adaptée au territoire et d'une dynamique sociale forte pour contourner la rétention foncière des propriétaires sur un espace ciblé.

Cette trajectoire apporte deux autres éléments à prendre en compte pour une potentielle réplication sur d'autres territoires. Premièrement, un diagnostic agricole approfondi est indispensable avant de commencer un tel projet. À Clair, le diagnostic avait bien évalué l'ampleur de l'abandon agricole mais il avait sous-évalué l'ampleur des investissements nécessaires pour remettre en culture ces friches. Ce diagnostic doit également s'assurer que les parcelles recensées comme friches sont bien abandonnées par l'agriculture. À Clair, les terres étaient réellement des friches mais une étude sur la région de Montpellier (Clément et al. 2019) a montré que des terrains ressemblant visuellement à des friches étaient de fait utilisés et même structurants pour l'activité de certains agriculteurs notamment des éleveurs qui pouvaient y faire pâturer leurs animaux à certaines périodes. Identifier ces usages locaux peu visibles permettrait d'en tenir compte lors de l'intervention publique. Deuxièmement, la question de l'échelle adéquate pour mettre en œuvre un tel projet se pose. L'échelle communale facilite le contact avec les propriétaires qui sont rassurés d'avoir une personne dédiée à la mairie. Par contre, les difficultés de financement du projet, sa pertinence pour l'ensemble de la plaine littorale et la mobilisation des éleveurs des piémonts plaident en faveur d'une coordination à plusieurs échelles, impliquant, par exemple, dans la gouvernance, le département ou la région. L'intégration de Clair dans un réseau de réflexion sur les initiatives foncières pourra permettre à d'autres territoires de s'en inspirer et à Clair de continuer sa réflexion et son action à long terme sur les friches agricoles.

REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent tout particulièrement remercier Coline Perrin pour ses remarques et sa relecture attentive du texte.

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

RÉFÉRENCES

- Ackermann G., Alavoine-Mornas F., Guéringer A. et al., 2013. « Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses », in Bertrand N. (éd.), *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*. Versailles, Quae éditions : 219-234.
- Cadoret A., Darly S., Kirat R., Lavaud-Letilleul V., 2012. « Conflits d'usage littoraux et intérieurs : une géographie du contentieux de seconde instance dans le département de l'Hérault », *Noroi* 225(4) : 29-46. DOI: 10.4000/noroi.4328.
- Clément C., Perrin C., Soulard C. T., 2019. « Les arrangements pour l'accès au foncier agricole périurbain. L'exemple de Montpellier », *Développement durable et territoires* 10(3). <http://journals.openedition.org/developpementdurable/15933>.
- CGAAER, 2015. *Mobilisation du foncier agricole dans les Pyrénées-Orientales*. Rapport d'expertise n° 15062 : 44 p.
- Crozat D., 2009. « La production culturelle de la norme spatiale à travers l'habitat illégal dans l'Hérault », *Géographie et cultures* 72 : 43-62. DOI: 10.4000/gc.2217.
- Debolini M., Marraccini E., Dubeuf J.-P., et al. 2018. "Land and Farming system dynamics and their drivers in the Mediterranean Basin", *Land Use Policy* 75 (juin) : 702-710. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.07.010.
- Gueringer A., 2008. « "Systèmes fonciers locaux" : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française », *Géocarrefour* 83(4) : 321-329. DOI: 10.4000/geocarrefour.7076.
- Janin C., Andres L., 2008. « Les friches : espaces en marge ou marges de manœuvre pour l'aménagement des territoires ? », *Annales de géographie* 5(663) : 62-81. DOI: 10.3917/ag.663.0062.
- Jarrige F., Jouve A.-M., Napoléone C., 2003. « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Le Courrier de l'environnement de l'Inra* 49 : 13-29.
- Le Foll S., 2012. *Agriculture Produisons Autrement*. Projet agroécologique pour la France, conférence nationale ; présentation du projet agroécologique par le ministre Stéphane Le Foll, 18 décembre 2012.
- Mohammed M., 2015. *L'intégration agriculture-élevage entre exploitations spécialisées pour alimenter les troupeaux méditerranéens ovins en France*. Mémoire d'ingénieur ISTOM, 91 p.
- Margetic C., Rouget N., Schmitt G., 2016. « Le foncier agricole à l'épreuve de la multifonctionnalité : desseins environnementaux et alimentaires dans les métropoles lilloise et nantaise », *Noroi* 241 : 87-104. DOI: 10.4000/noroi.6012.
- Margetic C., Chausse J., 2012. « La politique de "reconquête des friches agricoles" dans l'agglomération nantaise », *Les Cahiers Nantais* 2 : 59-68.
- Moulaert F., Sekia F., 2003. "Territorial Innovation Models: A Critical Survey", *Regional Studies* 37(3): 289-302. DOI: 10.1080/0034340032000065442.
- Napoléone M., Cittadini R.A., 2016. "Multifunctionality of livestock to support plain-mountain complementarities: The Fricato case study in the french mediterranean area", *10th International Rangeland Congress*, Saskatoon Canada, june 2016.
- Napoléone M., Gravas O., Rouquette A. et al., 2019. « L'élevage et les friches au cœur des complémentarités entre littoral périurbain et arrière-pays. L'exemple du projet Fricato en Pyrénées-Orientales », *Innovations Agronomiques* 72 : 107-119.
- Naves P., 2016. « L'encadrement des circuits courts. Du secteur agricole aux territoires ? », *Économie rurale* 5(355) : 3-19. DOI: 10.4000/economierurale.4978.
- Paoli J.C., Soulard C., 2003. « Notes de lecture sur la notion de "Dispositif" », Inra-Sad, *Séminaire RIDT*, Dijon 25 juin 2003.
- Perrin C., 2013. « L'intervention publique locale sur le marché foncier agricole. L'exemple de Lavérune, dans l'Hérault », *Pour* 4(220) : 207-216. DOI: 10.3917/pour.220.0207.
- Perrin C., Soulard C.T., 2014. « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan ». *Géocarrefour*, 89(1-2) : 125-134. DOI: 10.4000/geocarrefour.9456.
- Petrzelka P., Ma Z., Malin S., 2013. "The elephant in the room: Absentee landowner issues in conservation and land management", *Land Use Policy* 30(1): 157-166. DOI: 10.1016/j.landusepol.2012.03.015.

- Serrano J., 2005. « Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne », *Développement durable et territoires*. Dossier 4. DOI: 10.4000/developpementdurable.1605.
- Serrano J., Vianey G., 2007. « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie, économie, société* 9(4) : 419-438. DOI: 10.3166/ges.9.419-438.
- Souchard N., 2013. « Vers un élargissement des référentiels de l'action publique, faire avec les voix de la société civile ? », in Bertrand N. (éd.), *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*. Versailles, Quae éditions : 155-174.
- Soulard C.T., Perrin C., Jarrige F. et al. 2018. « Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F., Temple L., Touzard J.-M., *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Versailles, Quae éditions : 109-119.

POUR CITER CE CHAPITRE

Clément C., Napoléone M., Michaud Y., Cittadini R., Campoy É., 2020. « Réduire les friches agricoles périurbaines. Mobilisation de la mairie, des propriétaires privés et des éleveurs à Clair (Pyrénées-Orientales) », in Perrin C. & Nougarede B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 131-151. DOI: 10.15454/gbm-k-tc25_ch4

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Camille Clément [1] [2] camilleleilaclement@gmail.com

Martine Napoléone, [1] [2] martine.napoleone@inrae.fr

Yohann Michaud Nature & Progrès Tarn, Brens, France – yohann.michaud@riseup.net

Roberto Cittadini [1] [2] cittadini.roberto@inta.gob.ar

Élodie Campoy, Mairie de Clair, Clair, France – 04 68 28 31 50

[1] INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

Vers une gestion agricole des espaces naturels

De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault

Lucette LAURENS, Pascale SCHEROMM, Annabel RIXEN, Christophe-Toussaint SOULARD

Acheter des terres pour assurer la protection de l'environnement, y installer des agriculteurs, établir des conventions d'usages avec ces agriculteurs ; tel est le programme que portent des organismes de protection de l'environnement et des collectivités locales en matière de gestion des espaces naturels sensibles. Ce programme ambitieux a été amorcé par l'État dans les années 1970 et a été ensuite relayé par différents organismes locaux qui se chargent dorénavant de le mettre en œuvre. La volonté de croiser les enjeux environnementaux, agricoles et de développement territorial bouscule les cadres établis et suppose la mise au point de dispositifs expérimentaux. La multiplicité des expériences structure petit à petit un modèle innovant à partir duquel la préservation du foncier naturel et la mise en œuvre d'activités agricoles sont de plus en plus indissociables. Pour autant, les modalités d'acquisition du foncier et de la gestion agricole des espaces naturels sont sans cesse adaptées, en fonction des réalités locales.

Mots-clés : Agriculture, conservation, convention, foncier, nature, périurbain, littoral.

La montée en puissance et la diffusion des préoccupations environnementales à partir des années 1970 constituent un contexte favorable à des engagements politiques pour la maîtrise publique du foncier et au lancement d'expérimentations foncières. La maîtrise de la propriété foncière est recherchée pour atteindre ces objectifs environnementaux. Cette volonté politique constitue un véritable changement dans un contexte local où les espaces naturels humides avaient historiquement connu une valorisation économique (salines) mais plus encore une marginalisation, voire un abandon ou une disparition (assèchement, comblement) pour permettre l'essor d'autres formes d'activités (le tourisme à partir des années 1960).

Dès les années 1970 les acteurs publics ont considéré que la maîtrise foncière était un préalable à une meilleure préservation de l'environnement (Pousset 2014). Ces acteurs se sont fortement impliqués dans la concrétisation de cette posture, facilitée parce qu'ils étaient déjà propriétaires fonciers. L'État s'est ainsi doté de lois, d'outils et de règles pour y parvenir. Des moyens ont été donnés aux acteurs publics pour qu'ils puissent acquérir des terres en vue de renforcer l'inaliénabilité des espaces naturels. La loi du 10 juillet 1975, en créant le CL¹, constitue une étape décisive pour la protection des espaces naturels littoraux. La mission confiée au CL était d'assurer « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral par une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique » (loi du 10 juillet 1975). Si cette décision est fondamentale, elle n'est cependant pas suffisante puisque la maîtrise foncière suppose certes l'acquisition mais aussi la gestion sur le long terme (CEN Rhône-Alpes 2012). En effet, le législateur a décidé qu'« après avoir fait les travaux de remise en état nécessaires, le CL devait confier la gestion des terrains aux communes, à d'autres collectivités locales, à des associations pour qu'ils en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées. Le CL détermine la manière dont les sites acquis doivent être aménagés et gérés pour que la nature y soit aussi belle et riche que possible et définit les utilisations, notamment agricoles et de loisir, compatibles avec ces objectifs » (CL 2016). Si les finalités de ces acquisitions foncières publiques, notamment par le CL, sont clairement énoncées dans les textes de loi, les modalités de gestion n'ont pas toujours été précisées par le législateur qui en laisse la responsabilité aux nouveaux propriétaires publics (Durosseau 2006). L'utilisation de cet outil par l'action publique a évolué dans le temps, il a été mis au service d'enjeux environnementaux.

Aujourd'hui, ces enjeux sont de plus en plus intégrés dans des projets de développement territorial où l'environnement devient une ressource pour agir sur le cadre et la qualité de vie ou pour soutenir le développement économique (Deverre et al. 2002). Les acquisitions publiques du foncier ont été renouvelées par l'intermédiaire des politiques agro-environnementales (PAC de 1992) développées à partir des années 1990, puis dans les années 2000, au moment où se diffuse la reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces ruraux (LOA - loi d'orientation agricole de 1999), et où l'urbanisation consomme des surfaces de plus en plus grandes (Boisson 2005). Plus récemment, le contexte a de nouveau bougé. De nombreuses communes et intercommunalités s'emparent de la question agroécologique et alimentaire (Bricas et al. 2017) et se réinterrogent sur la maîtrise foncière publique. Elles justifient leur volonté d'action par un principe d'intégration entre développement sur un territoire, agriculture, environnement, alimentation et inclusion

1. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

sociale (Francis et al. 2003, Ricard 2011). Associées depuis les années 1970 à la gestion des terres appartenant à des propriétaires publics, tel le CL, les communes ont participé à des expérimentations en termes de gestion des terres publiques. Cependant, leur expérience reste souvent bien réduite et leurs actions actuelles s'apparentent encore à des bricolages (Allié 2005).

L'acquisition foncière publique se présente ainsi comme un levier d'action publique en faveur de l'environnement. L'histoire qui s'est construite depuis 1975 montre par ailleurs que la propriété n'est rien sans la définition de modèles d'occupation, d'utilisation et de valorisation des sols aux échelles des territoires d'intervention des acteurs environnementaux. Or, cette définition reste ouverte. De nouvelles intermédiations entre acteurs se mettent en place pour élaborer des solutions de compromis inédites. En prenant des initiatives, en conduisant des expérimentations, les propriétaires publics et les acteurs environnementaux construisent peu à peu des dispositifs multi-acteurs pour gérer les terres acquises à ces différentes échelles. La mise en place de ces dispositifs amène des modifications des pratiques, des apprentissages collectifs chemin faisant, pouvant conduire à des innovations dans la gestion des terres acquises.

L'espace d'action des acteurs publics fonctionne alors comme un système articulant des enjeux environnementaux, agricoles et de développement territorial. Dans ce contexte, les terres publiques peuvent-elles permettre d'engager des actions croisant gestion environnementale et production agricole ? Ne sont-elles qu'un héritage d'une politique environnementale, ou sont-elles des ressources à partir desquelles les acteurs concernés peuvent lancer de nouvelles initiatives, autour de nouveaux enjeux sociaux comme l'agroécologie ? Notre hypothèse est que les acquisitions foncières publiques peuvent susciter des innovations définies comme la construction d'agencements territorialisés (Giraut 2009), entre acteurs et entre espaces, au sein de dispositifs de gestion agricole des espaces naturels.

Ces innovations se caractérisent par un empilement, une imbrication d'outils plus ou moins anciens, liés à une succession de contextes. Elles donnent lieu à une modification des pratiques qui s'incrémentent dans le temps. Nous les qualifierons d'innovations foncières dans la mesure où elles s'appuient sur un ensemble d'outils fonciers et agro-environnementaux, mis en œuvre en particulier dans les espaces naturels. Ces innovations foncières agro-environnementales sont elles-mêmes encadrées dans un processus d'innovation plus large, mobilisant d'autres dimensions comme la régulation des autres usages sur le territoire ou la volonté politique de construire une approche intégrée de ces espaces naturels.

Ce chapitre vise à illustrer cette hypothèse d'un processus d'innovation médié par la création d'outils fonciers agro-environnementaux nouveaux. Il s'appuie sur l'étude d'une initiative agroécologique territoriale portée par un opérateur environnemental public et ses partenaires locaux. Par agroécologie, nous entendons initiative qui s'articule autour de préoccupations écologiques et agricoles dans un contexte territorial donné (Wezel et al. 2016). Ces initiatives sont pilotées par des gestionnaires de l'environnement. Y voit-on apparaître des agencements particuliers d'outils de maîtrise foncière agro-environnementale? Comment sont mis en place et comment fonctionnent ces agencements? Comment les initiatives agroécologiques territoriales utilisent-elles les outils de maîtrise foncière agro-environnementale? les renouvellent-elles? voire en dépendent-elles?

Nous répondrons à ces questions en deux temps. Nous reviendrons tout d'abord sur l'histoire de ces outils d'acquisition foncière publique pour saisir comment l'affirmation des enjeux environnementaux a amené le législateur à imaginer des outils novateurs, en tout cas présentés comme tels. Ensuite, nous décrypterons comment les gestionnaires de l'environnement et leurs partenaires utilisent un ensemble d'outils fonciers pour encadrer la gestion de ces espaces naturels par l'activité agricole.

MÉTHODOLOGIE ET CAS D'ÉTUDE

Une démarche d'étude de cas

Notre approche est centrée sur la méthodologie de l'étude de cas (Gagnon, 2011) qui nous semble pertinente pour développer une approche systémique et temporelle. L'étude de cas retenue pour ce chapitre est instrumentale puisqu'elle cumule « un grand nombre de traits typiques par rapport à l'objet d'étude » (Collerette 1997) que sont les innovations foncières. Le potentiel de données y est élevé en raison de la succession d'opérations de maîtrise foncière depuis les années 1970 et du grand nombre d'acteurs impliqués. Mais cette étude de cas est aussi unique puisque l'analyse en profondeur que nous effectuons permet d'explicitier les mécanismes de l'innovation foncière, à la fois dans le temps et dans les réseaux relationnels élaborés par les différents acteurs. Ainsi, le territoire communal que nous avons choisi se caractérise par l'imbrication de multiples échelles d'actions de gestion foncière. La commune choisie est intégrée dans le territoire d'un syndicat mixte (Siel) chargé de traiter des enjeux environnementaux². La résolution de ces enjeux mobilise des outils fonciers novateurs et prône une gestion innovante des pratiques

2. Le Siel (Syndicat intercommunal des étangs littoraux) est né en 1999 de la volonté des collectivités locales de s'impliquer dans la préservation des espaces naturels. Sa vocation est d'assurer la gestion durable des lagunes en s'appuyant sur différentes politiques publiques.

agricoles visant la constitution d'ensembles fonciers agricoles dans un but de gestion de la biodiversité. La dimension spatiale est fondamentale dans cette étude de cas puisque l'on constate une volonté de diffusion des pratiques agricoles innovantes via une intervention collective sur le parcellaire agricole public. La dimension temporelle l'est également car la mise en œuvre des innovations foncières peut être appréhendée en deux temps. Dans un premier temps, l'État a créé des structures gestionnaires de l'environnement dotées du droit de préemption foncier. Par la suite, ces structures gestionnaires ont mis au point des conventionnements avec les agriculteurs afin d'entretenir leurs terres.

La première partie des résultats étudie les structures impliquées dans le processus d'innovation et leurs fonctions : une étude documentaire nous renseigne sur chacune des structures afin de repérer ce qui les caractérise, comment elles interviennent et comment elles collaborent. L'analyse de documents institutionnels nous permet de retracer les processus d'acquisition foncière et les différentes justifications avancées. Ces informations sont complétées par des entretiens avec les chargés de mission des organismes concernés (CL, Siel, CEN-LR, communes de Mireval et Villeneuve-lès-Maguelone, métropole de Montpellier) sur notre terrain d'étude. Ces entretiens nous permettent de comprendre comment chacun de ces organismes interprète les textes fondateurs et les applique.

La deuxième partie des résultats est centrée sur l'étude de cas de deux communes dans lesquelles interviennent les différents organismes identifiés dans la première partie des résultats. Il s'agit de rendre compte de la chronologie des actions institutionnelles, des modalités d'organisation et de la dynamique spatiale, de l'implication des différents acteurs, des actions réalisées, ainsi que des controverses et des relations entre acteurs.

Un territoire urbain littoral où la pression immobilière se reporte sur les espaces agricoles

Le territoire de notre étude de cas est celui du Siel, et en particulier celui de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone (fig.1). Ce territoire se dessine sur le littoral méditerranéen, autour d'un ensemble d'étangs littoraux, qui sont devenus au fil du temps des espaces convoités par l'essor de l'activité touristique et la très forte croissance urbaine. En effet, ce territoire est à cheval sur deux zones urbaines, Montpellier et Sète, dans lesquelles les pressions démographique et immobilière sont extrêmement fortes.

La population de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone est passée de 1797 habitants en 1968 à 9577 habitants en 2014, soit une augmentation de 432 %. Le solde migratoire est prépondérant même s'il se tasse dans la dernière période ; il a atteint une variation annuelle moyenne de 6,4 % dans la période 1982-1990 pour n'atteindre plus que 1,1 %

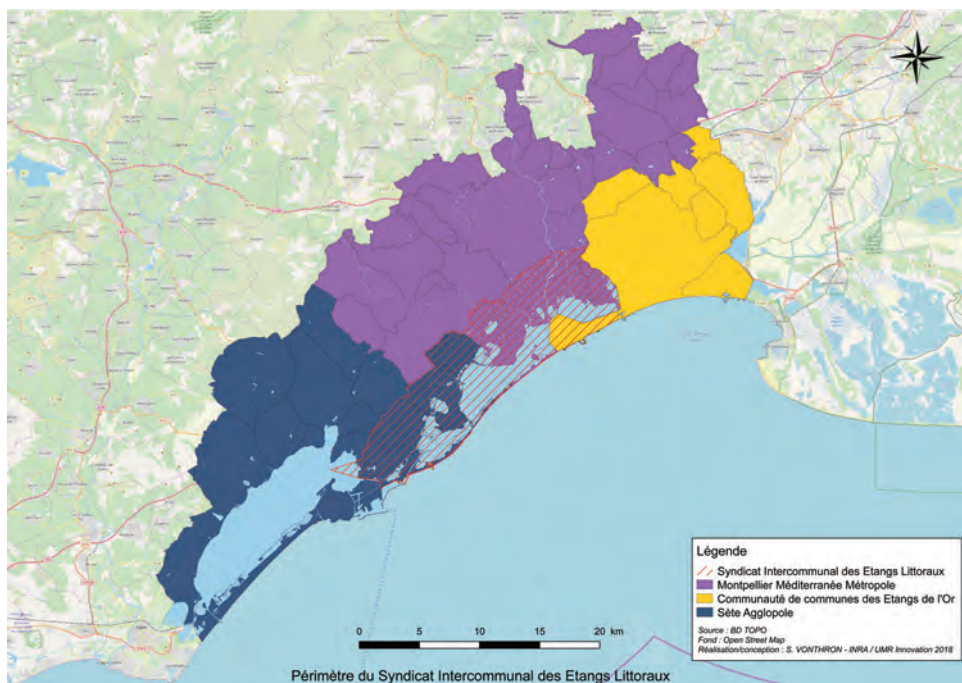


Figure 1. Périmètre du syndicat intercommunal des étangs littoraux. Source : Siel 2009

entre 2009 et 2014. L'évolution du nombre de logements traduit cette forte croissance démographique puisque la commune est passée de 676 logements en 1968 à 3 981 logements en 2014. En 2016, le prix du m² sur la commune de Villeneuve-lès-Maguelone est parmi les plus élevés de la métropole de Montpellier. Le prix moyen du logement est de 2721 euros le m² (Montpellier 3M 2017). Notre terrain d'étude est entièrement soumis à la loi Littoral et est de ce fait marqué par la mise en œuvre de différentes politiques publiques et d'engagements internationaux de la France (en 2009, les lagunes palavasiennes sont inscrites par la France à la convention de Ramsar; elles comprennent deux sites Natura 2000, la réserve naturelle de l'étang de l'Estagnol gérée par l'ONCFS³ depuis 1965). L'ensemble du territoire du Siel se caractérise par un fort mitage de l'espace dû à des constructions illégales (CNABRL 2004). À titre d'exemple, entre 2005 et 2012, l'évolution du nombre des cabanes légères sur la commune de Vic-la-Gardiole est de 32 %. Vingt-quatre communes héraultaises dont Villeneuve-lès-Maguelone sont ainsi signataires de la charte de lutte contre la cabanisation, les constructions irrégulières et l'habitat précaire de 2008, réactualisée en 2015. Selon une étude conduite par la DDTM⁴ de l'Hérault en

3. Office national de la chasse et de la faune sauvage.

4. Direction départementale des territoires et de la mer.

2016, ce sont surtout les terres agricoles qui sont actuellement affectées, la protection des espaces naturels étant jugée plus efficace. Depuis 2003, le SIEL est particulièrement actif sur son territoire pour accompagner les communes dans leur lutte contre la cabanisation.

ANALYSE DES DISPOSITIFS NATIONAUX DE GESTION DES ESPACES NATURELS

Ce premier temps est caractérisé par des approches *top-down* dans lesquelles l'État joue un rôle central, (i) en créant et en soutenant des structures gestionnaires environnementales, (ii) en les dotant du droit de préemption foncier.

Création des structures gestionnaires environnementales

Trois organismes parapublics ont, depuis les années 1970, renforcé la maîtrise foncière publique sur le terrain d'étude. Fortement complémentaires dans l'action publique, ils vont marquer le territoire par leur convergence d'intérêt.

UN CONSERVATOIRE POUR PROTÉGER LES ESPACES LITTORAUX DE L'URBANISATION

L'État français se dote en 1975 d'un organisme original, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CL) (Gérard 2009). Cet organisme est considéré comme unique en Europe. Sa mission est elle aussi originale : « acquérir des parcelles du littoral menacées par l'urbanisation ou dégradées pour en faire des sites restaurés, aménagés, accueillants dans le respect des équilibres naturels »⁵. Cet établissement public met en œuvre une politique d'acquisition foncière, rendue possible par des financements croisés (une dotation de l'État, des soutiens financiers publics de l'Europe, des collectivités territoriales et d'autres établissements publics, des soutiens financiers privés via le mécénat, les dons...). Le Conservatoire du littoral protège actuellement 164 000 ha. Il confie la gestion de ses propriétés, pour 47 % d'entre elles à des communes, des groupements de communes ou des syndicats mixtes communaux, pour 31 % à des départements ou à des syndicats mixtes départementaux, pour 18 % à des associations et pour 4 % à des établissements publics. En 2014, 562 sites protégés du Conservatoire du littoral sont confiés à des gestionnaires par le biais de conventions afin d'y conduire des projets de développement durable. En Languedoc-Roussillon, le Conservatoire du littoral possède 13 000 ha dont 3 000 ha accueillent des agriculteurs, essentiellement des éleveurs⁶.

5. <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm>, consulté le 8 octobre 2017.

6. https://www.snitpect.fr/wp-content/uploads/.../CP_conduite_operation_languedoc-1.pdf, consulté le 6 décembre 2018.



Zone humide périphérique à la Saline de Villeneuve-lès-Maguelone, pâturée par des chevaux mais largement recouverte d'une végétation spontanée (cl. L. Laurens, avril 2019)

LE CONSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS (CEN) CENTRÉ SUR DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

En France, les CEN gèrent actuellement 2 989 sites naturels couvrant 154 030 ha répartis sur près de 3 000 communes. Les CEN sont en partie propriétaires et gèrent aussi d'autres propriétés publiques. Sur les 2 989 sites dont ils s'occupent, 2 099 sont dotés d'un plan de gestion et ils ont contractualisé directement avec 1 324 agriculteurs. Le conservatoire des espaces naturels du Languedoc-Roussillon (CEN-LR) a été créé en 1990 et est agréé au titre de la loi de 1976 sur la protection de la nature à l'échelle régionale. Ses missions ont été précisées dans la loi du 12 juillet 2010 « Les conservatoires régionaux d'espaces naturels contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional »⁷. Le CEN-LR est lui aussi propriétaire foncier (368 ha fin 2016, soit une surface multipliée par 3 entre 2011 et 2016) dont il doit assurer la conservation et l'entretien. Au-delà de ses propriétés, en 2016, le CEN-LR gérât par convention 13 890 ha (surface multipliée par 13 depuis 2011) pour le compte

7. https://www.cenlr.org/gerer/sites/bulletin_foncier_2014_12, consulté le 8 octobre 2017.

d'autres propriétaires (Conservatoire du littoral, communes, intercommunalités, associations, départements). En effet, le CEN-LR peut cumuler la fonction de propriétaire d'espaces naturels et celle de gestionnaire de terres qui lui sont confiées. La maîtrise d'usage de parcelles ou de sites passe par la signature de conventions pluriannuelles ou annuelles, avec ou sans reconduction tacite, avec des propriétaires publics et privés. Pour chacun de ces biens, en propriété propre ou en convention, un plan de gestion précise l'action et les relations partenariales.

LE SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES ÉTANGS LITTORAUX CRÉÉ POUR PRÉSERVER LA QUALITÉ DES EAUX ET DE LA BIODIVERSITÉ

La création du Siel est originellement liée à la mise en œuvre de la politique de l'eau (Sage⁸ « Lez, Mosson, étangs palavasiens », Sage « bassin de Thau ») et de la politique Natura 2000 pour laquelle il est le porteur du site « Étangs palavasiens et étang de l'Estagnol ». Le document d'objectifs du site Natura 2000 fixé en 2009 correspond à son plan d'action opérationnel. Son périmètre d'action (toutes les communes entourant les étangs palavasiens c'est-à-dire Palavas, Pérols, Lattes, Villeneuve-lès-Maguelone, Mireval, Vic-la-Gardiole, Frontignan) est constitué de 4000 ha de lagunes, 2000 ha de zones périphériques (anciens salins, marais) et 1000 ha de zones agricoles ou naturelles non humides. Si les problématiques et enjeux environnementaux sont centraux dans son action, le Siel porte aussi des actions originales vers le monde agricole. Dans son bilan 2016, il mentionne un projet agro-environnemental climatique (PAEC) sur le territoire des étangs palavasiens dans lequel il cherche à « agir avec le monde agricole pour restaurer la qualité des eaux des lagunes et préserver la biodiversité ». Le positionnement du Siel sur cette interface environnement-agriculture peut être considéré encore aujourd'hui comme novateur. Il a acquis en la matière une réelle expérience et un savoir reconnu par ses partenaires. Ces compétences sont fondamentales pour saisir le rôle du Siel en matière de montage de conventions d'usage.

Les collectivités locales, des propriétaires fonciers confortés par des droits de préemption

Historiquement, les collectivités locales sont des propriétaires fonciers. Elles ont constitué progressivement une réserve foncière et disposent de droits de préemption (Drobenko 2006) qui peuvent leur permettre d'acquérir du foncier. Ainsi, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone préempte tout terrain à vendre hors de la zone urbanisée depuis 2008. Avec la loi du 18 juillet 1985, les conseils départementaux peuvent mettre en œuvre la politique des espaces naturels sensibles (ENS⁹). Le conseil départemental de l'Hérault a

8. Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau est un outil de planification, institué par la loi sur l'eau de 1992.

9. Cette taxe dite des espaces naturels sensibles est prélevée sur les permis de construire. Elle ne peut être utilisée



Vue d'une partie de l'espace agricole limitrophe de la Saline de Villeneuve-lès-Maguelone. On y observe des cultures de céréales, des vignes et des friches (cl. L. Laurens, avril 2019)

fait le choix de la mettre en œuvre sur l'ensemble de son territoire hors zones urbaines, zones à urbaniser ou ZAD. Ensuite, en tant que propriétaire foncier, le conseil départemental doit passer des conventions d'usage avec les acteurs du territoire en charge de la gestion des sites.

Concrètement, le département de l'Hérault a mis en place un « schéma d'intervention foncière » (SIF) afin d'intervenir et d'encadrer les problématiques foncières sur son littoral. En 2013, 13 communes littorales du département de l'Hérault étaient concernées par ce dispositif dont les 7 communes adhérentes du Siel. Le SIF permet de mettre en œuvre la politique des ENS en remplissant trois objectifs : restaurer, préserver et mettre en valeur les espaces naturels sensibles sur le long terme ; mettre en place des mesures de gestion adaptées aux milieux ; organiser l'accueil du public tout en préservant ces milieux. Pour

que pour acquérir des espaces naturels que les départements souhaitent protéger. Ceux-ci disposent donc d'un droit de préemption dont ils décident le périmètre. La seule obligation légale est d'ouvrir ces espaces au public.

y parvenir, chaque partenaire intervient *a priori* sur les espaces sur lesquels il est compétent. Les partenaires attendus du département sont les communes, le Conservatoire du littoral, les EPCI, les syndicats mixtes... L'acquisition est de la compétence de chacun des partenaires, qui devra ensuite élaborer un plan de gestion.

Le schéma d'intervention foncière initié en 1982 sur la zone littorale de l'Hérault avait pour objectif d'assurer la préservation des zones humides. Il permettait aux trois acteurs publics majeurs du périmètre de faire valoir leur droit de préemption : les communes sur leur territoire, le Conservatoire du littoral sur son espace de compétences défini en 1977, le département de l'Hérault grâce à la mise en œuvre de la taxe des espaces naturels sensibles, cf. note de bas de page n° 9. Les zones d'intervention foncière définies sur le périmètre des étangs palavasiens concernent environ 2 000 ha. Le SIEL assure l'animation du schéma d'intervention foncière. Les droits de préemption permettent des acquisitions foncières par des acteurs publics et obligent les propriétaires publics à assurer l'entretien de ces terres en partenariat avec d'autres acteurs publics, cf. ci-dessous « Étude de cas ». La finalité première de ces droits de préemption est d'assurer la protection d'espaces naturels et de les ouvrir au public. Léger (CL 2016 : 4) affirme que cette mission est dorénavant englobante : il indique que ces espaces naturels sont devenus « un point d'appui essentiel pour une vision du développement et d'un aménagement intégré des territoires côtiers, où la perspective de durabilité devient un enjeu dans toutes ses dimensions naturelles, économiques, sociales et culturelles ». Les acteurs publics demeurent toujours liés par l'obligation de préservation des espaces naturels. À cette première finalité s'est ajouté l'objectif d'intégrer ces espaces naturels à la mise en œuvre d'un projet de développement territorial.

De 1982 à 2013, le droit de préemption a été largement utilisé sur le périmètre du SIEL par le conseil départemental de l'Hérault (21 ha acquis), par le Conservatoire du littoral (3 344 ha acquis), par les communes (17 ha acquis). Le SIEL considère que ce sont de bons résultats qui témoignent d'une collaboration active entre les différents partenaires institutionnels. Entre 2010 et 2013, l'action de veille du SIF a permis de traiter 457 DIA¹⁰, de permettre 18 préemptions municipales et d'acheter près de 433 ha. Le partenariat des acteurs publics engagés dans le SIF pour exercer leurs droits de préemption les a amenés naturellement à coopérer pour initier et appliquer les actions de gestion. Le SIEL a joué un rôle de coordination.

10. La déclaration d'intention d'aliéner est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption. Elle est destinée à informer avant la vente le titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse faire valoir ses droits. <https://www.notaires.fr/fr/collectivités-territoriales/droit-de-préemption-et-dexpropriation/la-déclaration-d'intention-d'aliéner>.

ÉTUDE DE CAS : LES INITIATIVES DÉVELOPPÉES SUR LE TERRITOIRE DU SIEL

Tous les outils juridiques créés par l'État à partir des années 1970 font référence à l'obligation faite aux propriétaires publics, détenteurs d'espaces naturels qualifiés de fragiles, d'établir des conventions d'usage. Aucun des outils juridiques présentés précédemment n'est très précis sur les modalités de mise en œuvre de ces conventions. Le législateur a rendu ces conventions d'usage obligatoires mais il ne dit pas comment faire. Les différents propriétaires publics ont une marge de manœuvre pour penser les règles dont ils doivent se doter. Ce sont ces initiatives développées sur le territoire du Siel que nous allons détailler en partant de l'action du Conservatoire du littoral, du CEN-LR et des communes. Les acteurs présents établissent ces conventions d'usage avec d'autres acteurs publics et des usagers tels les agriculteurs ou les chasseurs. Ils vont ensuite les reproduire sur de nouvelles parcelles acquises et sur des parcelles que d'autres propriétaires publics leur confient, comme des communes. La diffusion de ces pratiques est compliquée car chaque convention d'usage dépend d'un contexte local toujours spécifique.

Le Conservatoire du littoral choisit de conventionner avec les éleveurs

Historiquement, le Conservatoire du littoral a toujours intégré une dimension agricole dans la gestion et l'entretien de ses propriétés. Officiellement, le CL affiche que 14 % (14 000 ha) de ses propriétés étaient exploitées par l'agriculture, la saliculture et l'aquaculture en 2007, soit 600 contractants. Il a toujours considéré que l'élevage était l'activité agricole la plus adaptée pour répondre à ses attentes. Près de 80 % des surfaces mises en convention le sont par le pâturage, suivi en zone méditerranéenne par la vigne.

Sur le site des salines de Villeneuve, une convention de gestion des usages et de l'entretien est signée en 2009 entre le CEN-LR, le Conservatoire du littoral, le Siel et la commune pour 144 ha achetés par le Conservatoire du littoral en 1992 à Villeneuve-lès-Maguelone. Une seconde convention de gestion est signée en 2010 pour l'autre partie des terres acquises par le Conservatoire du littoral, situées sur les communes de Mireval et de Vic-la-Gardiole. Dès 2010, le Siel engage une réflexion avec la commune de Mireval sur les propriétés du Conservatoire du littoral et d'autres espaces naturels publics où plusieurs enjeux se superposent. Différents risques de dégradation des espaces naturels sont identifiés : la canbanisation, l'enfrichement, le morcellement et la présence d'éleveurs ayant des pratiques incompatibles avec la préservation de la biodiversité. Les chargés de mission du Siel savent très bien qu'ils ne pourront atteindre leurs objectifs qu'en travaillant avec les usagers de ces milieux.

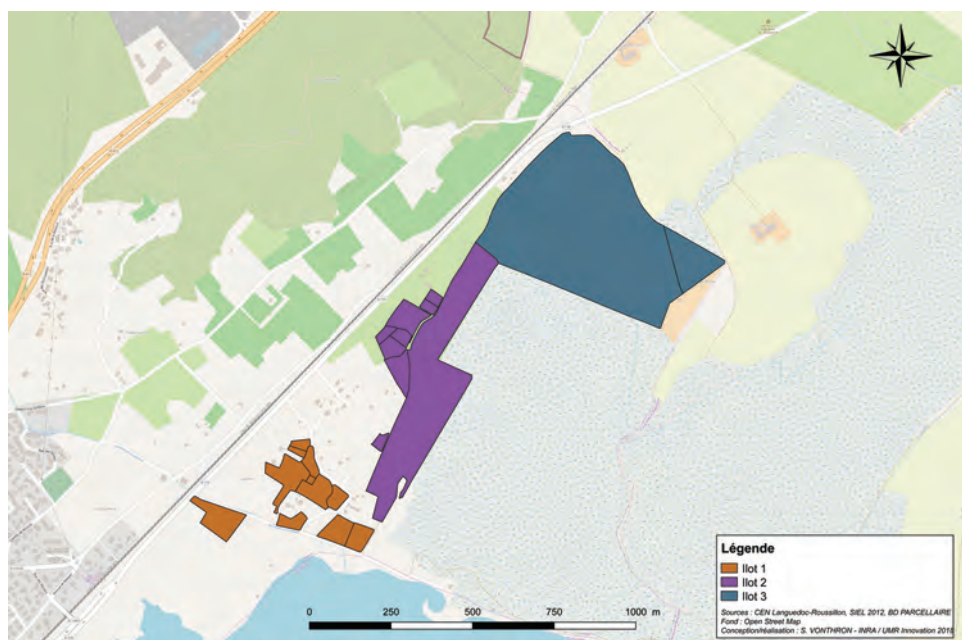


Figure 2. Délimitation des trois îlots agricoles de Mireval. Source: CEN-LR et Siel 2012

« En fait, on s’est posé la question de comment faire gérer ce site, d’un point de vue des usages, pour qu’il ne soit pas dégradé par rapport aux enjeux écologiques et pour occuper l’espace d’une façon intelligente parce que c’était des zones qui étaient très sensibles. » (entretien Siel 2016)

Ainsi, les éleveurs sont incontournables dans le dispositif. Pour autant, les pratiques développées par ces éleveurs sont toujours questionnées. Ils ont des besoins particuliers pour lesquels les parcelles publiques ne sont pas toujours adaptées. En effet, la mise en valeur agricole est gênée par le morcellement du parcellaire et l’absence d’équipements tels que clôtures ou points d’eau pour abreuver les animaux.

Expérimentation d’un site test « îlots agricoles » à Mireval

Dans un premier temps, le Siel a entrepris des actions écologiques, en intervenant lui-même sur l’évolution de la végétation. Mais il a très vite constaté que c’était insuffisant puisque l’enjeu était d’occuper l’espace, de « contrôler les usages » en signifiant que « l’espace n’était pas libre » (entretien Siel 2017). Cette prise de conscience du Siel et de la commune de Mireval les amène à franchir le pas en 2011-2012 avec le lancement d’un site test à Mireval et la mise en place de premiers îlots agricoles. Trois îlots agricoles (respectivement de 5, 10 et 12 ha) sont en place en 2012 et un cahier des charges est défini. Ces trois îlots se trouvent sur la bordure nord de l’étang de Vic (fig.2).

	RÉPARTITION DES PARCELLES	MODALITÉS DE FAUCHE ET DE DÉBROUSSAILLAGE	RÈGLES DE PÂTURAGE
ILOT 1 5 HA	7 parcelles du CL	5 parcelles dédiées à la fauche annuelle tardive pour préserver les espèces endémiques	2 parcelles réservées au pâturage dont l'une exclusivement en été 6 chevaux autorisés
ILOT 2 12 HA	3 parcelles de la commune 2 parcelles du CL 1 parcelle privée	Débroussaillage mécanique autorisé	Toutes les parcelles sont réservées au pâturage de chevaux dont 5 parcelles pour l'été et 1 pour le printemps
ILOT 3 10 HA	2 parcelles de la commune	Fauche et débroussaillage ne sont pas possibles	Les deux parcelles sont réservées au pâturage pour 6 chevaux, en été

Tableau 1. Résumé du cahier des charges des îlots agricoles de Mireval. Source : cahier des charges Siel 2012

Ces îlots réunissent différentes parcelles ayant des usages variés, des friches agricoles, des prairies, des prés-salés et des roselières. Ce ne sont que des parcelles publiques appartenant à la commune et au CL. L'objectif du cahier des charges est de définir des pratiques d'élevage compatibles avec la préservation de l'environnement, à savoir lutter contre un pâturage jugé trop intensif sur des prairies dites sensibles, conduisant à la dégradation de plantes protégées (entretiens Siel et CEN-LR 2017). Ainsi, le cahier des charges précise le nombre d'animaux maximum par parcelle, la saison de pâturage et les modalités d'entretien de la végétation (tabl.1).

D'autres pratiques agronomiques sont préconisées : aucune fertilisation, pas de travail du sol ni de sursemis, pas d'affouragement ou d'agrainage sur certaines parcelles, le gyrobroyage des refus est possible sur certaines parcelles ainsi que la pose de clôtures mobiles. Il est indiqué que « ces interventions devront être obligatoirement concertées avec le Siel, le CL et le CEN-LR » (Cahier des charges, îlots agricoles de Mireval, 2012).

Il y avait à Mireval un « contexte [jugé] favorable » (entretien Siel 2017) car l'ensemble des acteurs concernés avaient adhéré à cette action, y compris la commune et la société communale de chasse. Outre le Siel porteur de l'initiative, le Conservatoire du littoral a participé à cette expérimentation. L'agglomération de Thau s'est également associée à l'action en y intégrant des espaces naturels sensibles classés, permettant ainsi l'agrandissement du périmètre concerné. Les éleveurs y étaient également favorables car la taille des îlots correspondait à leurs besoins ainsi que les équipements proposés (eau d'abreuvement par exemple).

Les contours de l'expérimentation se sont précisés au fur et à mesure que les problèmes se posaient ou en fonction de la sensibilité des différents partenaires impliqués dans la

convention de gestion. Les deux gestionnaires que sont le Siel et le CEN-LR disposent de compétences professionnelles en agriculture et en écologie et assurent le contrôle des bonnes pratiques des agriculteurs (entretiens Siel et CEN-LR 2017). En charge de l'animation du site Natura 2000 sur les étangs palavasiens depuis 2009, les compétences et les savoirs du Siel sont reconnus par l'ensemble de ses partenaires locaux. L'élaboration des cahiers des charges en est facilitée. Ainsi, le Siel a convaincu la municipalité de Mireval de mettre en place des conventions très souples sur des durées courtes ainsi que des loyers afin que « la commune conserve un moyen de pression sur les exploitants si ceux-ci en venaient à ne pas respecter le cahier des charges » (entretien Siel 2017).

Transposition de l'outil « îlots agricoles » à Villeneuve-lès-Maguelone

L'expérimentation a été reprise dans la commune voisine de Villeneuve-lès-Maguelone confrontée à des problèmes similaires et sur laquelle interviennent les mêmes acteurs publics qu'à Mireval. La prégnance de la cabanisation est forte, les partenaires publics sont sollicités par les éleveurs pour obtenir des terres et les cultures sont soumises à des dégradations venant de la faune sauvage. La rapidité de la diffusion (en 2014-2015) est



Vue de la réserve naturelle de l'Estagnol, entourée de parcelles de vignes et de vastes surfaces de garrigues (cl. L. Laurens, avril 2019)

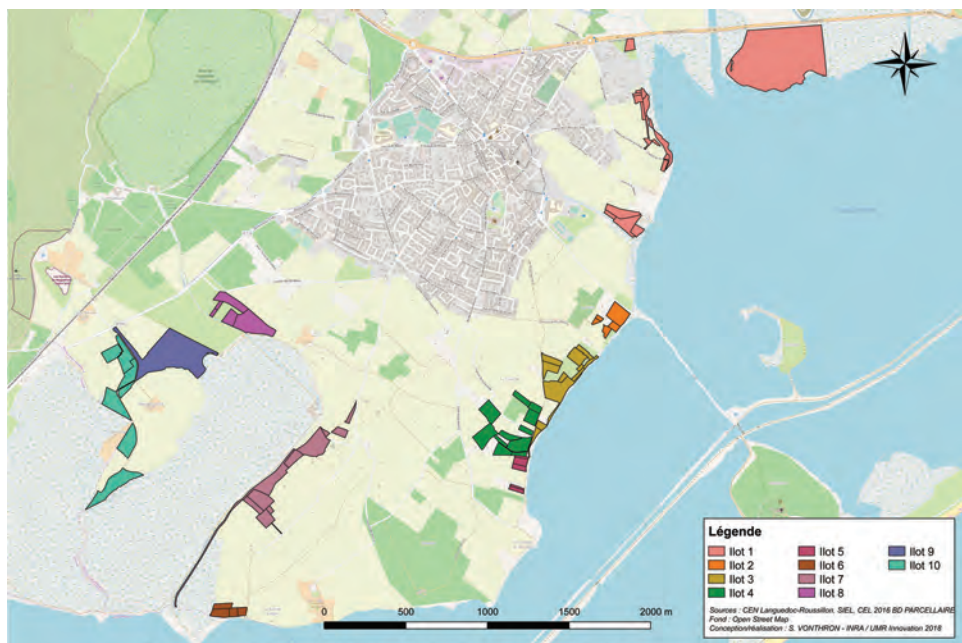


Figure 3. Délimitation et localisation des îlots agricoles de Villeneuve-lès-Maguelone. Source : CEN-LR, Siel, CL, 2016

liée à ce contexte. L'ensemble des partenaires est d'accord sur les grandes lignes et accepte de s'engager sur les principes des îlots agricoles. Cependant, la concrétisation de ces îlots met en évidence que les modalités de mise en œuvre sont ajustées au cas par cas : l'extension des futurs îlots agricoles aux terres communales fait encore débat. La commune de Villeneuve-lès-Maguelone, qui prend conscience des enjeux écologiques et agricoles de son territoire, sollicite l'appui du CEN-LR et du Siel pour établir un diagnostic écologique des parcelles qu'elle possède dès 2015. Cette prise de conscience est accentuée par l'arrivée à échéance des conventions existantes avec les agriculteurs. Le CEN-LR et le Siel ont fait un état des lieux des terres communales et ont proposé à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone d'intégrer des parcelles communales dans la création d'îlots agricoles. La proposition est extrêmement précise puisque le CEN-LR définissait 10 îlots répartis sur les sites des Salines et des berges de l'Arnel, en regroupant 83 parcelles pour une surface de 63,8 ha. Des parcelles du CL se trouvent dans les 10 lots et des parcelles de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone sont présentes dans 8 lots. Les îlots proposés ont dû être ajustés suite à la consultation avec la commune. En 2015, une convention de partenariat est signée et un comité technique est constitué entre la municipalité de Villeneuve, le Siel, le CEN-LR et le Conservatoire du littoral.

L'ensemble des parcelles se trouvent en zone humide, inondable en hiver (entretien Siel 2017). Elles sont intégrées dans les deux sites Natura 2000 centrés sur les étangs palavasiens et l'étang de l'Estagnol. La finalité est d'intervenir sur les pratiques agricoles de façon à ce que les îlots agricoles aient un impact sur la qualité environnementale des étangs (fig.3).

Les îlots proposés par le Siel et le CEN-LR ont été validés par le Conservatoire du littoral mais ajustés par la commune de Villeneuve. En effet, la commune gère avant tout une forte pression démographique et immobilière. Ses terres, en propriété propre, peuvent être considérées comme une variable d'ajustement de l'urbanisation. Ainsi, la commune a dû faire des choix entre urbanisation et usages agricoles. Face à ce partenaire partiellement acquis à la cause de protection des espaces naturels et à l'intérêt d'un entretien agricole plus pérenne, le Siel a eu un rôle stratégique d'explicitation des enjeux et de persuasion du bien-fondé de sa vision. Selon nos interlocuteurs, certains agriculteurs étaient préoccupés par la fin de leurs conventions. Les gestionnaires du CEN-LR et du Siel ont cherché à les rassurer en leur garantissant que l'appel à candidature leur donnerait la possibilité de renouveler leurs contrats, et qu'ils seraient prioritaires parmi les candidats. Les nouvelles installations d'agriculteurs devaient avoir lieu au printemps 2016 mais elles ont pris du retard. Les îlots agricoles ont été définitivement fixés en novembre 2016 et l'appel à candidatures a été repoussé jusqu'au 13 janvier 2017. Les informations détaillées sur les contenus des cahiers des charges n'étaient pas fournies à ce stade. L'appel à candidature restait sur des « grandes lignes » (cf. encart ci-dessous), comme les temps de pâturage à respecter et le non-labour des sols, afin de permettre un ajustement des cahiers des charges détaillés en fonction de la situation de chaque agriculteur sélectionné, de ses contraintes socio-économiques et de son matériel.

De janvier à mars 2017, le comité de pilotage s'est réuni pour étudier les candidatures. Dans cette phase, ce sont le CEN-LR et le Siel qui ont conduit la sélection, en utilisant une grille de classement, dont le contenu a été décidé fin 2016 (tabl.2). Cette grille a été

Extrait de l'appel à candidatures / projets agricoles commune de Villeneuve-lès-Maguelone en 2016-2017

« Les exploitants retenus signeront une convention d'occupation temporaire des parcelles avec le(s) propriétaire(s) concerné(s). Les cahiers des charges d'utilisation des parcelles seront joints et feront partie intégrante de la convention.

Le conservatoire des espaces naturels, CEN-LR, gestionnaire des sites, assurera le suivi des exploitants et veillera au respect des conventions. » (Natura 2000 - CL - CEN-LR - Villeneuve-lès-Maguelone - Siel)

modifiée ou amendée par le Conservatoire du littoral et la commune de Villeneuve-lès-Maguelone en fonction des attendus que l'un et l'autre mettaient dans cet engagement partenarial. Le CEN-LR et le Siel ont sélectionné les candidats grâce à leurs connaissances précises du terrain et des agriculteurs candidats (respectent-ils leurs engagements sur leurs contrats en cours au moment de la sélection, quelle réputation ont-ils auprès des différents acteurs?).

Alors que la sélection des agriculteurs est bien avancée début 2017, des options sont encore en discussion avec la commune de Villeneuve-lès-Maguelone sur la possibilité de développer des activités de maraîchage non prévues dans l'appel à candidature lancé en 2016. Par ailleurs, c'est à partir de ce moment-là que le Siel et le CEN-LR démarrent la réalisation des cahiers des charges (appelés encore plans de pâturage) pour chaque parcelle contractualisée avec un éleveur. Dans ce calendrier, il y a une volonté d'adapter le cahier des charges parcellaire aux caractéristiques socio-économiques des éleveurs. Dernière précaution prise, le collectif de pilotage demande la validation de ses choix par la chambre d'Agriculture avant la signature des engagements entre les propriétaires publics et les agriculteurs. Le Siel et le CEN-LR restent cependant les organismes garants du bon fonctionnement et du respect du cahier des charges de ces conventions d'usage.

Bilan des deux expériences locales : entre règles préétablies et ajustements

Les conventions d'usage mises en œuvre sur notre terrain d'étude sont bien des expérimentations, guidées par les règles juridiques qui régissent les organismes publics engagés en tant que propriétaire foncier public. Cependant, les trois propriétaires ici concernés (Conservatoire du littoral, CEN-LR et les communes) sont différents ; ils n'ont ni la même origine, ni les mêmes moyens, ni les mêmes contraintes. Le Siel est l'organisme pivot qui garantit la prise en compte des problématiques et des enjeux environnementaux à l'échelle du bassin-versant. Il réalise un travail d'animation très fin sur le terrain. Il développe une connaissance précise des enjeux communaux et devient un organisme reconnu à la fois par les municipalités et les agriculteurs qui le sollicitent pour accéder à de nouvelles terres, voire pour rédiger leurs demandes de subvention PAC pour certains. Le CL s'assure que la gestion de ses propriétés soit bien conforme à ses missions. La commune a une position plus ambiguë. Le CEN-LR agit à la fois en tant que propriétaire et gestionnaire environnemental.

En résumé, notre étude de terrain chronologique montre que l'expérimentation foncière partenariale visant un objectif de gestion de l'environnement s'est diffusée dans le territoire du Siel, a été mise en œuvre dans une première commune (Mireval) puis reproduite

STATUT AGRICOLE	SIÈGE DE L'EXPLOITATION	SURFACE DE L'EXPLOITATION OU SMI ¹	MATÉRIEL AGRICOLE / ÉQUIPEMENT SPÉCIFIQUE	DÉMARCHE AGRO-ENVIRONNEMENTALE, PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT	CRITÈRES PARTICULIERS COMPLÉMENTAIRES
1 = exploitant principal 2 = exploitant secondaire 1 = cotisant solidaire 0 = non agricole	2 = à Villeneuve-lès-Maguelone 1 = autre commune	2 = ≤ 75 ha (1/2 SMI) 1 = ≥ 75 ha (1/2 SMI)	2 = ont des engins de travaux agricoles 1 = équipements légers 0 = pas d'équipement	2 = agriculture biologique 1 = CDC ² environnementaux / agriculture raisonnée 0 = pas de démarche	+ 1 pour chaque critère complémentaire - 1 pour critères déclassant le cas échéant
Volonté de favoriser les petits exploitants locaux					

¹ Surface minimum d'installation

² Cahier des charges

Tableau 2. La grille de classement utilisée pour l'évaluation des candidatures sur les îlots agricoles de Villeneuve-lès-Maguelone. Source : programme Abeille, Siel, mars 2017

dans une seconde (Villeneuve-lès-Maguelone). Cette diffusion atteste que ces expérimentations ont été validées par les partenaires environnementaux et politiques. Elles apparaissent comme des innovations foncières, mais pour répondre à quels objectifs ? L'objectif poursuivi par les différents partenaires est-il toujours environnemental ou observe-t-on un glissement vers d'autres enjeux sociaux à l'articulation entre environnement et agriculture ? Ces questions méritent d'être discutées car s'il y a innovation foncière par invention et adoption des expérimentations sur plusieurs sites locaux, il reste à caractériser les éléments qui ont conditionné la réussite ou les difficultés de ces expérimentations. Celles-ci combinent des éléments venant du droit institutionnel et des agencements sociospatiaux émanant de la collaboration entre des acteurs publics et privés. Elles sont mises en œuvre dans des territoires à chaque fois particuliers, mais aussi interdépendants, reliés entre eux par différents réseaux (pôle lagunes, Natura 2000...) et au travers d'outils descendants comme le SIF. Notre étude de cas est exemplaire de cette complexité dans laquelle l'enjeu foncier est sans cesse renouvelé tout en demeurant la ressource fondamentale pour les actions environnementales et agricoles. Comment interpréter ces innovations foncières révélées par notre étude de cas ?

DISCUSSION

L'étude de cas retenue fait apparaître des innovations institutionnelles, des innovations organisationnelles et des innovations spatiales, au sens de la diffusion des pratiques et du rôle structurant d'organismes de développement territorial.

Les relations entre innovations institutionnelles et organisationnelles

La relation entre les innovations institutionnelles et organisationnelles est structurelle puisque les règles fixées par le législateur imposaient aux nouveaux propriétaires fonciers de se rapprocher d'autres acteurs pour imaginer et réaliser la gestion de leurs propriétés. Les expériences conduites à Villeneuve-lès-Maguelone *via* le partenariat entre la commune, le Conservatoire du littoral, le CEN-LR et le Siel s'apparentent ainsi à des innovations foncières.

De 1975 à aujourd'hui, plusieurs innovations institutionnelles et organisationnelles se sont succédé. Dans le registre de l'environnement dès 1975, l'innovation foncière s'est structurée *via* des outils normatifs qui imposent des obligations aux acteurs publics, voire qui débouchent sur la création d'organismes *ad hoc* tels le Conservatoire du littoral et plus tard les CEN. Dans les registres de l'agro-environnement (années 1990) et de l'agroécologie (années 2000), l'innovation foncière s'est focalisée sur la mise en œuvre de normes régissant des pratiques d'usage des terres. Dans le cas de notre étude, les pratiques agricoles recherchées doivent être compatibles avec la finalité du projet qu'est la protection de l'environnement. Tous les acteurs environnementaux engagés affirment que ces pratiques doivent aussi permettre de sécuriser et de renforcer les exploitations conventionnées. Cela a été vérifié par l'analyse des dispositifs nationaux de gestion des espaces naturels qui a montré que les acteurs environnementaux ont acquis un véritable savoir-faire en la matière (Proffit 1999, Billé et al. 2003).

Ces innovations foncières s'appuient sur l'activation de deux types d'instruments de gouvernance : (i) des outils législatifs permettant le renforcement de la propriété publique foncière, justifiés par des objectifs environnementaux, et (ii) des dispositifs conventionnels instruits à l'initiative de plusieurs acteurs locaux et visant à assurer la gestion de la ressource foncière publique. Si l'instauration de la propriété publique d'espaces naturels a bien été une innovation foncière institutionnelle promue par l'État, l'innovation organisationnelle autour de ces nouvelles propriétés a donné une place primordiale à la voie conventionnelle entre acteurs publics et privés. Ces deux temps sont étroitement liés et le deuxième ne s'est structuré que parce que la propriété foncière publique avait été renforcée précédemment. Mais ce n'est pas n'importe quelle propriété foncière publique. Cette dernière a été constituée pour répondre à des enjeux environnementaux, pour préserver des ressources environnementales, les soustraire à l'urbanisation.

Les conventions partenariales de gestion foncière représentent une innovation organisationnelle qui se structure chemin faisant, en fonction des réalités locales et des partenaires potentiels. Le Conservatoire du littoral affirme qu'il poursuit l'objectif d'une gestion patrimoniale en ayant pris le parti de la « pertinence d'une gestion territoriale interdisciplinaire et multipartenariale, fondée sur la concertation et la reconnaissance des richesses naturelles, historiques et culturelles, y compris immatérielles, qui donnent aux espaces littoraux leur caractère unique »¹¹. Ces conventions multipartenariales correspondent à « des accords légitimes négociés entre plusieurs parties prenantes dans une perspective de régulation des ressources naturelles – en termes de contrôle, d'accès, d'appropriation, d'usage et d'exploitation – et de l'environnement » (El Hadj 2011). Notre étude de cas montre que ces conventions sont faciles à mettre en place lorsque le propriétaire foncier a une mission unique précise, claire, et pour laquelle il a déjà acquis une expérience de gestion. Le Conservatoire du littoral, voire le CEN-LR correspondent à ce modèle de formalisation de la protection et de la gestion de la nature (Flahaut & Robic 2007). Ils défendent les mêmes intérêts et partagent les mêmes préoccupations sur la défense et la gestion des zones humides. Progressivement, depuis les années 1990, ils ont appris à se connaître, à travailler ensemble. Ils ont une véritable complémentarité, autour de la patrimonialisation et de la médiation (Kalaora & Konitz 2004).

Par contre, lorsqu'il s'agit de terres communales, l'engagement des communes est plus difficile à obtenir car elles doivent arbitrer entre des besoins contradictoires (Jouve & Vianey 2012): on l'a constaté à Villeneuve-lès-Maguelone où l'enjeu d'urbanisation atténue la motivation de la municipalité pour des contrats agro-environnementaux. Serrano & Vianey (2011) observent que très souvent les élus locaux encouragent l'artificialisation des espaces agricoles par habitude et sous la pression des propriétaires privés. *A contrario*, la montée en puissance des attentes en termes de cadre et de qualité de vie modifie les façons de penser l'environnement (Bertrand & Marcepoil 2001), mais avec l'adjonction de nouvelles attentes pas nécessairement compatibles avec l'objectif de protection de l'environnement.

La diffusion spatiale de l'innovation

Notre étude de cas fait apparaître qu'il y a aussi des enjeux spatiaux. Comment l'innovation foncière se diffuse-t-elle spatialement et quels en sont les effets? Quels sont les processus qui mettent en jeu le déplacement de pratiques et d'idées? Saint Julien (2004) précise les conditions nécessaires pour qu'il y ait à son sens diffusion spatiale de l'innovation. Elle retient « l'apparition en un lieu d'une innovation apte au déplacement et qui puisse s'imposer en tant que telle, la capacité du lieu d'apparition de l'innovation à devenir foyer émetteur, l'existence d'un milieu d'accueil qui favorise une propagation rapide, une force de propagation suffisamment grande et un temps de propagation suffisamment

11. www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=959...de-gestion, consulté le 9 octobre 2017.

long pour que l'interruption du processus de diffusion soit peu probable ». Dans notre cas, l'action publique conduite dans la commune de Mireval a servi d'exemple pour entreprendre une action similaire dans la commune voisine de Villeneuve-lès-Maguelone. La contiguïté géographique est importante, il est toujours plus facile de s'inspirer d'un exemple que l'on peut voir. La diffusion de ce modèle d'action est assurée par un acteur intermédiaire (le Siel) dont la légitimité est intercommunale, il accélère la propagation de la démarche. Becerra (2003) met en évidence que les acteurs intermédiaires du niveau local jouent un rôle déterminant dans l'émergence de capacités d'organisation et d'action. Ces configurations locales d'intérêts et ces coalitions entre acteurs orientent l'action et déterminent son impact. Ayant lancé la première expérience d'îlots agricoles avec la municipalité de Mireval, le Siel apporte la garantie que l'expérience est reproductible dans la commune de Villeneuve.

Les interventions sur le foncier naturel que nous avons étudiées utilisent des formes de propriétés publiques imaginées par le législateur à partir des années 1970 et produisent des types d'usages concrétisés par des conventions passées entre les propriétaires publics et les agriculteurs. Ces modèles sont eux-mêmes tributaires de l'évolution des grands enjeux de société. Pour l'instant, seules les préoccupations environnementales et agro-environnementales sont effectives. Dans les années 1970, l'objectif de préservation des milieux naturels prédominait. Dans les années 1990, la mise en place de la politique agro-environnementale a établi un lien privilégié entre les pratiques agricoles et les évolutions des milieux naturels. Le recours à une agriculture multifonctionnelle s'est renforcé à partir des années 2000 au travers d'attentes sociales en matière d'alimentation de proximité. Les enjeux environnementaux sont toujours présents mais ils sont désormais insérés dans des attentes sociales plus complexes. Ces attentes sociales sont en filigrane derrière les expériences que l'on a suivies sur le territoire de Villeneuve-lès-Maguelone. Les modalités sont très liées au contexte spatial et à son évolution. Ces innovations foncières sont territorialisées à l'échelle du territoire d'action du Siel, chargé par les communes fondatrices d'en assurer l'animation autour de la préservation et de l'entretien des espaces naturels reconnus. La territorialisation de cette action publique sur les espaces naturels n'est d'ailleurs pas close puisque le Siel et la commune de Villeneuve-lès-Maguelone souhaitent élargir la base spatiale de leurs interventions en y intégrant des parcelles privées. En édifiant des îlots agricoles, le Siel et la commune de Villeneuve-lès-Maguelone cherchent à renforcer l'entretien des espaces naturels et à assurer leur contrôle en faisant reculer les espaces vacants. Les activités agricoles sont un moyen d'y parvenir. L'innovation foncière se caractérise aujourd'hui par l'affirmation de ces préoccupations territoriales dans lesquelles les problématiques agricoles et environnementales se trouvent renforcées. Au travers de ces innovations foncières, un organisme tel que le Siel a acquis une légitimité

renforcée par son action sur la mise en place, l'animation d'outils de politiques environnementale et agro-environnementale; le partenariat avec d'autres acteurs locaux, politiques, de l'environnement, de l'agriculture; la genèse et la reconnaissance d'un territoire particulier. Malgré tous ces résultats reconnus, le Siel vient d'être dissous¹² dans un paysage intercommunal en pleine reformulation juridique! Cette dissolution est trop récente pour savoir comment les intercommunalités concernées vont se réapproprier ses actions et ses acquis. Les acteurs locaux craignent que le territoire original de l'action (les étangs palavasiens) perde sa cohérence et sa force, étant à la marge des deux intercommunalités.

CONCLUSION

Ce récit montre comment des acteurs de nature différente ont mis en commun des ressources foncières pour préserver l'environnement dans des espaces sensibles, en orientant les pratiques agricoles. Cette orientation est très similaire avec le contenu des cahiers des charges des MAET¹³ mais est différente par sa dimension foncière. En effet, les MAET sont destinées à des agriculteurs en place alors que les îlots agricoles sont composés de nouvelles terres accessibles à des agriculteurs moyennant le respect de certaines pratiques agricoles. L'innovation foncière engagée à Mireval et Villeneuve-lès-Maguelone démarre dans un contexte historique issu de la loi Littoral qui a permis des acquisitions foncières publiques à des fins environnementales. Elle se finalise avec la constitution d'îlots visant une remise en valeur de milieux sensibles par l'agriculture.

La nouveauté dans notre étude de cas réside dans l'affirmation de nouveaux enjeux publics et sociaux autour de la problématique des espaces naturels. L'innovation est introduite par le législateur qui reconnaît la valeur des zones humides naturelles et qui se donne les moyens de les protéger. Le mode de propriété change à partir de ce moment-là, ainsi que les usages possibles. Les modalités de gouvernance évoluent aussi puisque le législateur se dote de nouveaux organismes, créés pour répondre à ce nouvel objectif. Les acteurs politiques locaux vont plus loin en confiant le rôle de coordination à une structure intercommunale créée à cette fin.

Lorsque la politique environnementale a été lancée dans les années 1970, les différents outils la composant dont le CL représentaient une nouveauté, un changement de paradigme par rapport aux modes de gestion antérieurs. Progressivement, ces outils ont été banalisés par l'évolution du contexte global qui les a installés dans le paysage des politiques

12. La loi de modernisation de l'action publique territoriale (n° 2014-58) organise le transfert obligatoire des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre.

13. Mesures agro-environnementales territoriales liées à la Politique agricole commune.

environnementales. S'ils ne sont plus en soi une innovation, leur action dans la maîtrise foncière et la gestion environnementale demeure déterminante car ils bénéficient d'une antériorité et d'une position incontournable. Les partenariats qu'ils ont dû et su tisser avec d'autres acteurs leur permettent d'être toujours très actifs. Mais l'innovation dépend dorénavant de la capacité de ces acteurs à s'organiser collectivement à l'échelle de territoires. Ces territoires sont aux marges des espaces institutionnels (communaux et intercommunaux), des espaces agricoles et au cœur des espaces environnementaux (Antheaume & Giraud 2002). Les acteurs publics y trouvent un terrain d'expérimentations dans lequel l'innovation foncière est nécessaire pour assurer la gestion d'espaces agricoles et/ou naturels menacés de disparition ou dégradés.

L'innovation foncière devrait encore évoluer en raison de l'irruption de l'agroécologie comme nouveau paradigme de développement agricole et/ou territorial. Une conséquence pourrait être d'ouvrir ces espaces à des activités agricoles autres que l'élevage si les acteurs souhaitent s'emparer des attentes en matière d'alimentation de proximité. Un champ de recherche et d'action publique est en train d'apparaître dans l'interface entre innovation foncière et transition agroécologique. Partir des innovations foncières environnementales pour avancer dans la transition agroécologique suppose d'accorder du crédit et une place à ces structures de gestion environnementale alors que la transition agroécologique a été formulée par le ministre de l'Agriculture. Cette combinaison, si elle est initiée, appellera sans nul doute l'ouverture de nouvelles expérimentations et innovations à la fois organisationnelles et foncières. Cette ouverture nous semble absolument nécessaire pour la gestion de ces espaces naturels pour lesquels les structures de gestion environnementale ont acquis de véritables savoir-faire, une connaissance fine du territoire. Par leur engagement dans des réseaux interprofessionnels, ces structures ont fait la preuve qu'elles étaient en mesure d'entreprendre des expériences avec le monde agricole, dans des espaces marginaux en agriculture.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier en particulier le Siel, le CEN-LR, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone pour les informations et les documents qu'ils nous ont transmis.

Les auteurs remercient les relecteurs de ce texte pour leurs conseils d'amélioration.

Ce chapitre est issu du programme de recherches Abeille (Initiatives agroécologiques pour l'alimentation et les territoires : analyser, expérimenter et essayer des actions de développement) mené par INRAE et financé par Fondation de France et Fondation Carasso entre 2016 et 2018.

RÉFÉRENCES

- Allié L., 2005. *La gestion de l'espace dans les parcs naturels régionaux sous pression touristique et urbaine ou comment les acteurs bricolent du développement et de la préservation dans les massifs de la Chartreuse et du Vercors*? Thèse de géographie, Université Joseph Fourier-Grenoble 1 521 p., tel-00116708.
- Antheaume B., Giraut F., 2002. « Les marges au cœur de l'innovation territoriale : regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo...) », in Bart F., Bonvallot J., Pourtier R. (coord.), *Regards sur l'Afrique. Historiens et Géographes* 379 : 39-58.
- Becerra S., 2003. *Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*. Thèse de sociologie, Université Toulouse le Mirail, Certop-CNRS, Université autonome de Barcelone, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00133021/>.
- Bertrand N., Marcelpoil E., 2001. « L'environnement, support de l'autonomie des territoires périurbains / The environment: an aid to the autonomy of periurban territories », *Géocarrefour* 76(4) : 319-325. Doi: 10.3406/geoca.2001.2573.
- Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., 2003. *Concertation, décision et environnement : regards croisés*. Actes du séminaire trimestriel « Concertation, décision et environnement », vol. 2, La documentation française, Paris, 224 p.
- Boisson J.-P., 2005. *La maîtrise foncière : clé du développement rural*. Notes d'Iéna, informations du Conseil économique et social n° 198, 204 p.
- Bricas N., Soulard C.-T., Arnal C., 2017. « Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines », in Caroline B., Nicolas B., Damien C. et al. (éd.) *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches*. Éditions Quae : 121-136.
- CEN Rhône-Alpes, 2012. *La maîtrise foncière dans les espaces naturels*. Les cahiers techniques, <https://www.cen-rhonealpes.fr/ctfoncier-2/>, consulté le 6 mai 2019, 28 p.
- CL - Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, 2016. « Au-delà du foncier : le Conservatoire et ses partenaires au service du territoire », in *Les ateliers du Conservatoire du littoral*, 24 p., www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=7888&path.
- CNABRL, 2004. *Étude des potentialités de mise en valeur des ressources foncières : connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral*, Rapport principal - Atlas cartographique - Fiches d'entretien.
- Collerette P., 1997. *L'étude de cas au service de la recherche*. Recherche en soins infirmiers n° 50, 8 p.
- DDTM de l'Hérault, 2016. *Étude sur la cabanisation dans l'Hérault*, <http://www.herault.gouv.fr/Publications/Documentation/Amenagement-Numerique-Urbanisme-et-Habitat-Accessibilite-Biodiversite-Securite-Routiere/La-cabanisation-dans-l-Herault>.
- Deverre C., Mormond M., Soulard C., 2002. « La question de la nature et ses conséquences territoriales », in Perrier-Cornet P. (éd.), *Repenser les campagnes*. Éd. de l'Aube - Datar : 217-238.
- Drobenko B., 2006. « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », *Revue juridique de l'environnement* 31(2) : 125-137.
- Durousseau M., 2006. « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements? », *Revue juridique de l'environnement* 31(2) : 177-183.
- El Hadj T., 2011. « Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation », *VertigO* 11(1). Doi: 10.4000/vertigo.10863.
- Flahault E., Robic P., 2007. « Les associations d'environnement partenaires privilégiés des pouvoirs publics : un paradoxe qui dynamise la gestion de l'environnement », in Dussuet A., Lauzanas J.M. (dir.), *L'économie sociale entre informel et formel. Paradoxes et innovations*. Presses universitaires de Rennes : 183-198.
- Francis C., Lieblein G., Gliessman S. et al., 2003. « Agroecology : The ecology of food systems », *Journal of Sustainable Agriculture* 22(3) : 99-118.
- Gagnon Y.C., 2011. *L'étude de cas comme méthode de recherche*, 2^e édition, Presses de l'université de Québec, 142 p.
- Gérard Y., 2009. « Une gouvernance environnementale selon l'État? Le Conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité », *VertigO* 9(1). Doi: 10.4000/vertigo.8551.

- Giraut F., 2009. « Innovation et territoires. Les effets contradictoires de la marginalité », *Revue de Géographie Alpine* 97(1) : 6-10.
- Jouve A.-M., Vianey G., 2012. « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *Économie rurale* 330-331 : 27-41. Doi: 10.4000/economierurale.3478.
- Kalaora B., Konitz A., 2004. « Le Conservatoire du littoral: entre patrimonialisation et médiation », *Annales de Géographie* 113(635) : 87-99. Doi: 10.3406/geo.2004.21411.
- Léger F., 2016. « Au-delà du foncier: le Conservatoire et ses partenaires au service du territoire », in *Les ateliers du Conservatoire du littoral*, 4 p.
- Montpellier 3M, 2017. *Révision du Scot*, Tome 1: rapport de présentation, Livre 1: diagnostic socio-économique et spatial.
- Proffit C., 1999. « La gestion des espaces naturels sensibles, fonctionnement et perspectives », *Courrier de l'environnement de l'Inra* (37): 145-158.
- Pousset F., 2014. *La maîtrise foncière à finalité écologique: vers un outil adapté des politiques de protection de la nature*. Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours.
- Ricard X., 2011. « La société civile laboratoire d'alternatives », *Revue Projet* 324-325: 104-113. Doi: 10.3917/pro.324.0018.
- Saint Julien T., 2004. « Diffusion spatiale », *Hypergéô*, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article11>.
- Serrano J., Vianey G., 2011. « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics: un management en faveur de l'artificialisation », *Noréis* 221. Doi: 10.4000/noréis.3799.
- Wezel, A., Bellon S., Dore T. et al., 2009. "Agroecology as a Science, a Movement and a Practice. A Review", *Agronomy for Sustainable Development* 29(4): 503-515.
- Wezel A., Brives H., Casagrande M. et al., 2016. "Agroecology-territories: places for sustainable agricultural and food systems and biodiversity conservation", *Agroecology and Sustainable Food Systems* 40(2): 132-144.

POUR CITER CE CHAPITRE

Laurens L., Scheromm P., Rixen A., Soulard C.T., 2020. « Vers une gestion agricole des espaces naturels. De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault », in Perrin C. & Nougarede B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 153-178. DOI: 10.15454/gbrnk-tc25_ch5

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Lucette Laurens [2] lucette.laurens@univ-montp3.fr – Pascale Scheromm [1] [2] pascale.scheromm@inrae.fr
 Annabel Rixen [1] [2] akrixen@gmail.com – Christophe-Toussaint Soulard [1] [2] christophe.soulard@inrae.fr
 [1]INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

PARTIE III

MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE

Justice foncière et agriculture nourricière de proximité

Adrien BAYSSE-LAINÉ

Pour développer des circuits alimentaires de proximité, des intercommunalités et le mouvement Terre de Liens mobilisent des terres et y installent des agriculteurs adhérant à des modèles dits alternatifs. Ce chapitre précise comment ces projets transforment les relations entre acteurs de la gestion du foncier agricole. Les reconfigurations à moyen terme sont limitées et situées, malgré des mises en réseau partenariales réussies. À plus court terme, des situations conflictuelles apparaissent, notamment en cas d'éviction. La réattribution de droits d'usage d'agriculteurs autochtones à des agriculteurs allochtones s'accompagne parfois d'un élargissement des faisceaux de droits. En contradiction avec certains principes locaux de légitimité dans l'accès au foncier, ces actions peuvent créer des sentiments d'injustice foncière parmi les agriculteurs. Le chapitre permet ainsi de tirer des conclusions quant à l'acceptabilité et la transférabilité de tels projets. **Mots-clefs :** action publique, autochtonie, coexistence des modèles agricoles, conflits fonciers, Terre de Liens

En France, le secteur agricole est traditionnellement constitué d'entreprises privées. Toutefois, depuis la fin des années 2000, des exploitations sont mises en place à l'initiative d'acteurs publics locaux et d'acteurs privés collectifs (Le Monnier 2013, Léger-Bosch 2015). Elles ont en commun la maîtrise, définitive ou temporaire, de tout ou partie de leur foncier par ces acteurs non privés et individuels. En effet, face aux difficultés rencontrées par de nombreux agriculteurs pour s'installer ou s'agrandir, des élus locaux et le mouvement Terre de Liens ont identifié l'accès au foncier comme le frein le plus décisif. En France, la maîtrise de la ressource foncière fait l'objet de concurrences entre exploitations (Preux et al. 2016) et modèles agricoles (van der Ploeg et al. 2015, Galliano et al. 2017), qui s'insèrent dans des conflits fonciers entre exploitants et propriétaires (Ackermann et al. 2013). Porteurs d'une vision renouvelée des liens entre l'agriculture et les systèmes alimentaires (notamment urbains), des collectivités et Terre de Liens mettent donc en œuvre des projets cherchant à rendre plus juste l'accès au foncier. Ils visent des personnes qui adhèrent à des systèmes alimentaires alternatifs (Le Velly 2017), généralement non issues du monde agricole ou appartenant à ses secteurs dominés. Dans ce chapitre, nous nous intéressons à des créations, agrandissements ou reprises d'exploitations

ciblant une agriculture nourricière de proximité (définie par la commercialisation locale de ses produits alimentaires). Peu de travaux renseignent précisément la manière dont des terres sont mobilisées par des acteurs non privés et individuels en faveur de ce secteur minoritaire de l'agriculture (Pech & Giorgis 2013). Nous proposons de questionner la portée effective de leurs actions sur deux aspects : la gestion de l'accès au foncier agricole et le type de foncier utilisé pour les approvisionnements locaux.

Comment les créations, agrandissements ou reprises d'exploitations sur du foncier public ou collectif font-ils évoluer la manière dont est géré le foncier pour un usage agricole ? En favorisant certains secteurs minoritaires dans l'accès au foncier, quelles conséquences en termes de justice ont-ils, notamment auprès des agriculteurs en place ?

Après avoir explicité les cadres théoriques et les enquêtes exploités pour répondre à ces questions, nous montrons d'abord comment les mobilisations de terres publiques et collectives s'insèrent dans la gestion locale du foncier agricole, et la transforment à la marge. Nous nous intéressons ensuite au foncier concerné par ces projets, d'abord en termes de localisation, puis à l'aune des conflits de légitimité qu'ils font émerger entre modèles agricoles. Il ne s'agit donc pas d'analyser le déroulé précis de procédures d'attribution du foncier¹, mais bien leurs effets immédiats sur les relations entre acteurs.

CADRES THÉORIQUES

Cet article repose sur trois cadres théoriques, tout particulièrement dans la dernière section². En premier lieu, notre appréhension des rapports sociaux noués autour du foncier agricole s'appuie sur le cadre des faisceaux de droits, issu de l'école états-unienne du réalisme juridique (Hohfeld 1913) et réemployé par l'économie institutionnelle des ressources naturelles (Schlager & Ostrom 1992). Appliquée au foncier agricole surtout à partir de contextes africains (Colin 2008, Lavigne Delville 2010), elle décompose la maîtrise du foncier en droits opérationnels et droits d'administration. Les premiers correspondent à des actions matérielles sur le foncier, et à leur rémunération : droits d'accès, de prélèvement (d'une ressource préexistante), de culture, de transformation (du relief, de l'occupation des sols) et droits à paiement. Les seconds sont les droits de définir les droits des autres, et leur rémunération : droits de gestion interne (choix de l'occupation des sols), d'exclusion/inclusion (choix des bénéficiaires de droits), de transmission, d'aliénation et

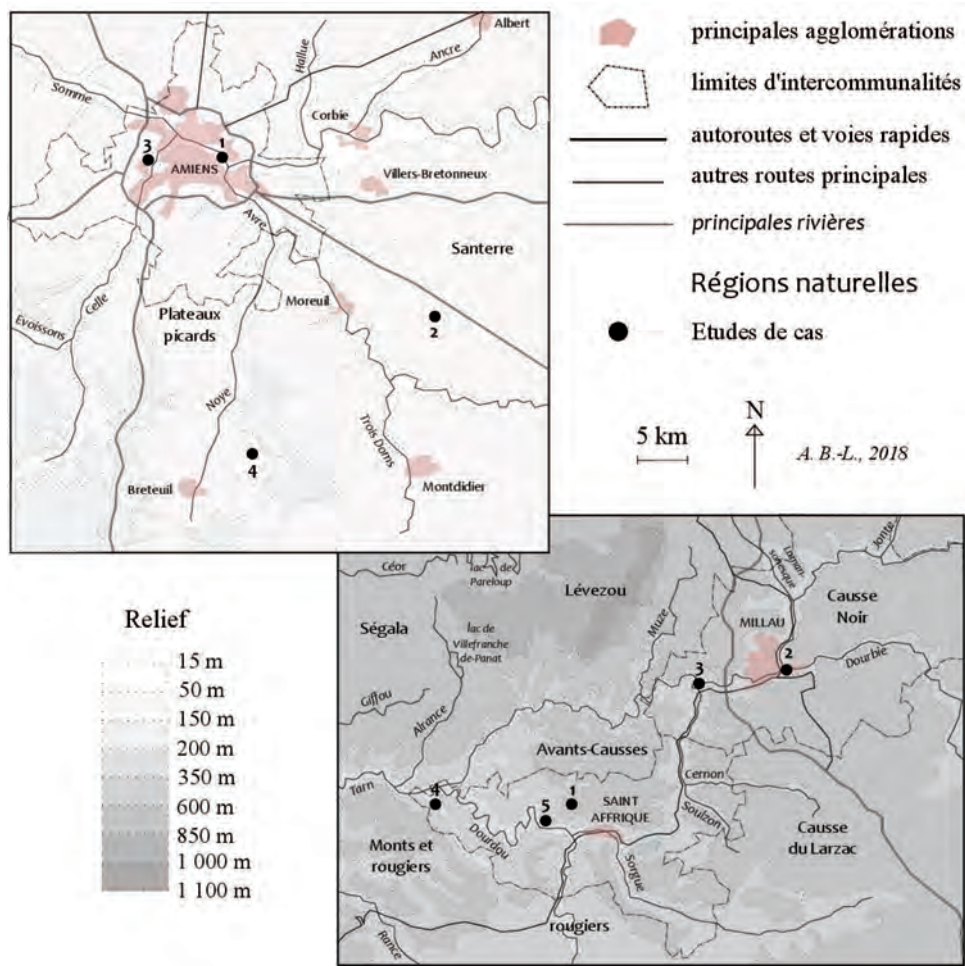
1. Qui font ici l'objet de développements approfondis (Hasnaoui & Perrin *infra*; Jarrige et al. *infra*).

2. « Des projets vecteurs de justice dans l'accès au foncier et de confrontation des modèles agricoles ».

droits à la rente. L'approche par les faisceaux de droits dépasse une vision binaire de la propriété et de l'usage comme des blocs monolithiques : elle permet de rendre compte de la répartition changeante des droits (et donc des rapports de force) entre propriétaires et usagers selon les contrats fonciers.

En deuxième lieu, une approche en termes de justice permet de comprendre quels objectifs généraux de partage de la ressource foncière sont poursuivis lors des attributions de terres (*i. e.* quels principes de légitimité les guident), de quelle manière sont choisis les bénéficiaires des projets (*i.e.* comment ces principes de légitimité sont appliqués), et comment peuvent émerger des sentiments d'injustice face à ces choix (dans les cas où des légitimités opposées entrent en concurrence). La notion de justice foncière est ici construite au croisement des cadres de la justice spatiale (Gervais-Lambony et al. 2014), de la géographie morale (Brown 2006) et de la *land justice* (développée initialement dans une visée réparatrice, notamment postcoloniale – Lane 2006 – ou post-accaparement des terres – Borrás & Franco 2012). Elle s'inspire des théories pluralistes de la justice, qui permettent de rendre compte de la diversité des principes de justice qu'utilisent les groupes d'acteurs, et des horizons d'attente auxquels ils se réfèrent. Il ne s'agit pas de formuler des recommandations pour la priorisation de l'accès à la terre, mais bien de comprendre comment les acteurs considèrent les mobilisations de terre (et donc les affectations ou modifications de faisceaux de droits) comme normales, inhabituelles, justes ou injustes.

En troisième lieu, nous appréhendons la conflictualité issue de la mise en œuvre des projets, à partir des légitimités concurrentes de l'accès au foncier. Nous caractérisons d'abord l'intensité de cette conflictualité à la manière de Depraz (2008), dont les travaux portent sur les conflits d'usage dans les territoires de protection de la nature. Dans l'ordre décroissant, les sept degrés d'intensité qu'il décrit sont le conflit, les tensions, les divergences (qui renvoient à des situations conflictuelles ouvertes ou latentes) puis le compromis, les convergences, l'accord et le consensus (qui renvoient à des situations non conflictuelles). Nous proposons d'expliquer ces degrés de conflictualité à partir de la notion d'autochtonie, à la suite de travaux sur le foncier agricole en Afrique (Chauveau et al. 2006). Les relations entre nouveaux et anciens acteurs de la gestion foncière semblent en effet déterminantes pour comprendre l'impact des stratégies foncières des acteurs publics et privés collectifs.



Cartes 1 (en haut à gauche) et 2 (en bas à droite). Situation géographique des études de cas

TERRAINS ET MÉTHODES

Du fait de la grande diversité des situations foncières coexistant en France (Levesque et al. 2011), nous avons choisi d'étudier deux régions très contrastées, en termes de gestion du foncier, de spécialisation agricole et de taille des villes. L'Amiénois (carte 1) est marqué par l'agro-entrepreneuriat, le fermage et le pas-de-porte (pratique de cession marchande de leurs baux de fermage par les agriculteurs cédants aux repreneurs). Ses terres planes et fertiles (notamment dans le Santerre), portent surtout des grandes cultures et des cultures industrielles. Peu lié à l'agglomération d'Amiens (160 000 hab.), le secteur agricole commercialise ses produits en circuits longs, souvent nationaux ou mondiaux. Le sud-est de l'Aveyron (carte 2) est une région de causses et de moyenne montagne (Lévezou, Avant-Causses). Il est spécialisé dans l'élevage ovin laitier pour la production de roquefort. Le recours au fermage y est croissant. Sur le Larzac se maintiennent des formes de gestion collectives du foncier, issues de la lutte des années 1970. Les circuits de proximité y sont plus développés, notamment en lien avec les villes de Millau (25 000 hab.) et Saint-Affrique (8 000 hab.).

À l'échelle de ces régions, nous avons reconstitué de manière détaillée le déroulé de l'intégralité des mobilisations de terres publiques et collectives pour l'agriculture nourricière de proximité. Il s'agit de neuf projets de valorisation de réserves foncières inutilisées ou d'acquisition foncière, réalisés entre 2008 et 2016. Nous avons conduit une trentaine d'entretiens semi-directifs de 2014 à 2016 avec des agriculteurs (nouveaux installés, cédants et représentants syndicaux), des élus locaux, et des employés des collectivités, de la Safer et de Terre de Liens. Des études documentaires (documents d'urbanisme, procès-verbaux, échanges de courriers) complètent ce corpus. Nous avons reconstitué de manière approfondie le déroulé de chacun en nous inspirant de la méthode des « chroniques de dispositif » (Paoli & Soulard 2003), qui consiste à identifier les acteurs, les séquences (états et moments clefs), les actions et les controverses d'un projet dans une perspective chronologique. Le tableau 1 fait ressortir quelques traits communs aux études de cas : le maraîchage est la production principale ; le travail s'effectue en majorité collectivement ; la commercialisation courte de proximité a lieu principalement en Amap et à la ferme ; les exploitations concernées sont très souvent créées à l'occasion des projets, sur des terres déjà cultivées.

CAS	AMIÉNOIS 1	AMIÉNOIS 2	AMIÉNOIS 3	AMIÉNOIS 4	SUD-EST AVEYRON 1	SUD-EST AVEYRON 2	SUD-EST AVEYRON 3	SUD-EST AVEYRON 4	SUD-EST AVEYRON 5
DATE DE RÉALISATION DU PROJET	2008-2009	2010	2010-2013	2013-2016	2009	2010-2011	2013-2016	2013-2016	2008-2016
EXPLOITATIONS BÉNÉFICIAIRES	un jardin pédagogique et potager	une exploitation individuelle	un Gaec non familial	une exploitation individuelle	un Gaec non familial	un atelier- chantier d'insertion associatif	une exploitation individuelle	un Gaec non familial	un espace- test
PRODUCTIONS	maraîchage	maraîchage, légumineuses	maraîchage	boulangerie, légumineuses	viande bovine, fromages de chèvres	maraîchage		lait de brebis, boulangerie	maraîchage
COMMERCIALISATION	Amap, RHD	Amap	Amap, paniers, RHD, à la ferme	Amap, dépôts, à la ferme	cagettes	paniers, marché, RHD	magasin de producteurs	Roquefort (lait), dépôts, à la ferme (boulangerie)	marché
SURFACE (HA)	2,5	5,5	11	17	140	8 (dont 5,5 en propriété publique)	1,2	65	4,5
ACTIFS	2	1	3	1	3	18	1	4	3
TRAJECTOIRE DE L'EXPLOITATION	création				reprise	agrandissement	création	maintien	création
TRAJECTOIRE DES TERRES	remise en culture (longue friche)	changement de cultures			continuité	remise en culture (courte friche)	changement de cultures	continuité	changement de cultures

Gaec = Groupement agricole d'exploitation en commun, Amap = association pour le maintien d'une agriculture paysanne, RHD = restauration hors domicile.

Tableau 1. Présentation des neuf études de cas

DES RECONFIGURATIONS DE LA GESTION LOCALE DE L'ACCÈS AU FONCIER AGRICOLE ISSUES DE NOUVEAUX PILOTAGES URBAINS DE L'AGRICULTURE

Malgré des surfaces fort limitées (36 ha dans l'Amiénois, 216 ha dans le sud-est de l'Aveyron), les projets visant à conforter les circuits de proximité réorganisent les rapports entre collectivités locales, Terre de Liens, Safer et monde agricole autochtone (agriculteurs, syndicat majoritaire, chambre d'Agriculture). Leur caractère innovant réside dans l'appropriation de foncier agricole par des personnes morales non agricoles et à but non lucratif (intercommunalités et Terre de Liens³), et ce avec une visée d'alimentation de proximité. Il s'agit de nouveautés à une échelle locale, mais pas d'innovations à une échelle plus petite. En effet, c'est dans la Drôme, en 2007, que Terre de Liens a acquis sa première ferme ; l'utilisation de foncier public pour installer des agriculteurs en circuit de proximité est plus ancienne encore, et répandue en France. L'innovation détaillée ici est donc moins un outil, une procédure ou un cas exceptionnel qu'une innovation territoriale (Soulard et al. 2018), c'est-à-dire un « processus de changement qui repose sur de nouveaux agencements et de nouveaux arrangements ».

3. Au sein de Terre de Liens, ce sont la Foncière (société en commandite par actions) et la Fondation (reconnue d'utilité publique) qui sont propriétaires des terres. Avec les associations régionales et leur fédération nationale, ces deux structures forment le mouvement Terre de Liens.

Des intercommunalités et Terre de Liens interviennent sur le marché foncier, avec des objectifs de relocalisation alimentaire

Les neuf projets partagent l'objectif de faciliter l'accès au foncier de porteurs de projet ou d'exploitations commercialisant leurs produits en circuits courts de proximité.

LES INTERCOMMUNALITÉS ENTRE UN VOLONTARISME ENTRETENU PAR DES MARAÎCHERS ET UNE CERTAINE INDIFFÉRENCE

Les trois intercommunalités de notre échantillon ont mobilisé des terres au titre de leur compétence en développement économique, considérant les circuits courts de proximité comme une filière non délocalisable. Comme nombre d'autres communautés de communes (CC), la CC Millau Grands Causses s'est saisie « de la question foncière [...] pour agir sur l'orientation de l'agriculture locale, et plus précisément pour pallier un manque d'agricultures vivrières » (Guimar 2011). Durant le mandat 2008-2014, un lien direct a été établi entre l'approvisionnement de la cuisine centrale et le développement du maraîchage, production peu présente localement. Le directeur général des services considère par ailleurs que les inégalités d'accès au foncier entre maraîchers et éleveurs autochtones ne sont pas justifiées : « des exploitations agricoles qui ont quatre cents hectares [où] ils sont deux trois en Gaec, ils ne veulent pas céder un mètre carré pour faire du maraîchage. [...] Ils préfèrent conserver de la superficie [...] pour toucher les primes. [...] Ils voient les maraîchers comme des jeunes hurluberlus, fantaisistes, aventuriers, aidés. Enfin, je ne sais pas qui est le plus aidé... » (entretien, février 2014). Le semis sauvage d'une réserve foncière inutilisée – effectué lors d'un *happening* par des associations et des agriculteurs – a convaincu la CC de mettre les terres en question à disposition d'un atelier-chantier d'insertion en maraîchage. L'intercommunalité a ensuite décidé d'acquérir d'autres terres pour installer un maraîcher, non sans difficultés.

À Saint-Affrique, la structuration de la filière maraîchère s'organise autour de la formation⁴ et de la commercialisation. Après huit ans de réflexion, un espace test agricole⁵ a été créé sur des terres acquises par l'exploitation du lycée agricole de la ville. Celles-ci ont été échangées contre une réserve foncière intercommunale, reliquat inconstructible d'une zone d'activité (ZA). Cette réserve foncière, située en fond de vallée, est particulièrement inondable et de faible qualité agronomique (ph.1), mais l'intercommunalité ne considérerait pas possible d'installer l'espace test ailleurs. La fin prochaine des périodes de test des premiers maraîchers amène la collectivité à anticiper la constitution de réserves foncières destinées explicitement à leur accueil, par un conventionnement avec la Safer.

4. Avec un CFPPA proposant un BPREA en maraîchage biologique.

5. Les espaces test agricoles permettent à des porteurs de projet agricole de tester pendant un à trois ans leur activité en conditions réelles. Ils font office de couveuses (fourniture d'un cadre légal) et de pépinières (mise à disposition de foncier et/ou de matériel et/ou de bâtiments), tout en offrant un accompagnement technique.



Photo 1. Parcelle appartenant à la communauté de communes du Saint-Affricain (commune de Saint-Rome de Cernon), réservée pendant huit ans pour un projet d'espace test agricole finalement réalisé ailleurs (cl. A. Baysse-Lainé 2016)

La communauté d'agglomération Amiens Métropole a fait preuve de moins de volontarisme. Son soutien s'apparente peu aux actions sud-est aveyronnaises : il est resté relativement indifférent et ne s'est pas pérennisé. Poussée par des élus écologistes, la collectivité a valorisé une réserve foncière inutilisable pour son affectation prévue (urbanisation) en y installant des maraîchers. Des parcelles d'une zone d'aménagement différé (ZAD) ont en effet été incluses dans le périmètre de protection rapproché d'un champ captant d'eau potable, ce qui les a rendues inconstructibles. Ces terres avaient été acquises par le syndicat mixte de la ZAD (Europamiens), en application de la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet d'urbanisation. L'installation des maraîchers a toutefois été retardée à plusieurs reprises, notamment par l'interdiction de toute construction formulée dans la DUP du champ captant – y compris celle de serres-tunnels, pourtant nécessaires au maraîchage en Picardie. Une fois leur installation tolérée par les autorités (sans modification de la DUP), la municipalité a créé une nouvelle zone dans son document d'urbanisme, dont le règlement autorise les serres-tunnels (ph.2). Les riverains s'y sont d'abord opposés, jugeant qu'elles constitueraient une nuisance paysagère. En définitive, c'est donc indirectement



Photo 2. Serres maraîchères situées sur des terres appartenant au syndicat mixte Europamiens, en bordure d'un bas-plateau très largement dédié aux grandes cultures (commune de Pont-de-Metz) (cl. A. Baysse-Lainé 2016)

tement (par sa présence au conseil d'Europamiens) et avec une participation financière limitée que l'intercommunalité a installé des maraîchers. Ce projet n'a d'ailleurs pas été à l'origine d'une politique foncière ou alimentaire.

TERRE DE LIENS : ENTRE LE SOUTIEN À DES PROJETS ATYPIQUES ET LA SÉCURISATION DE FORMES PRÉEXISTANTES DE PROPRIÉTÉ COLLECTIVE

Les deux configurations dans lesquelles s'insèrent les associations régionales Terre de Liens diffèrent fortement. Les porteurs de projet sud aveyronnais ont eu recours à l'association pour accéder à un foncier qu'ils avaient déjà identifié, au contraire de la plupart de ceux de l'Amiénois, pour lesquels c'est l'association qui a cherché du foncier.

En Amiénois, l'association régionale Terre de Liens se situe à la marge du champ agricole, qui est dominé par les organisations professionnelles agricoles et les grands cultivateurs. Elle intègre un réseau dit alternatif regroupant la fédération des Amap, le groupement des agriculteurs biologiques et une association d'accompagnement à l'installation⁶. Ce réseau a été soutenu (financièrement et dans l'accès à différents groupes de travail) entre 2004 et 2015 par les vice-présidents à l'agriculture du conseil régional de Picardie, membres d'Europe Écologie – Les Verts. Il cherche à implanter et à maintenir des agriculteurs atypiques pour la région (en termes de mode de production et de commercialisation, de taille des exploitations et de type de productions), dans un contexte foncier très concurrentiel. Terre de Liens a d'abord accompagné un porteur de projet ayant identifié un terrain en friche (en zone urbaine), puis a saisi dans une certaine urgence deux opportunités d'achat (en zone rurale). Il s'est agi de deux rétrocessions de terres opérées par la Safer, l'une suite à une préemption, l'autre pour le compte d'une intercommunalité souhaitant vendre des réserves foncières excédentaires, constituées pour une ZA.

6. CoPASol Picardie – Collectif pour une agriculture solidaire.

Au contraire, le Sud Aveyron est un des berceaux du mouvement Terre de Liens⁷ et une des zones où il possède le plus de terres⁸. L'association y a accompagné des projets collectifs militants. Il s'est agi d'un côté de racheter des terres détenues par des structures collectives (GFA⁹, SCTI¹⁰ mutuelle), créées dans une démarche militante de la propriété, en lien avec la lutte du Larzac. Les agriculteurs de ces fermes en ont fait la demande afin de pérenniser à long terme le caractère collectif des exploitations, au-delà du renouvellement générationnel. D'un autre côté, l'association a accompagné un projet déjà formalisé d'installation collective (agricole et résidentielle) dans un hameau et une exploitation, cédés par un agriculteur intégré à une filière conventionnelle longue.

La Safer et le monde agricole autochtone se positionnent différemment face aux reconfigurations de l'accès au foncier

Les acteurs collectifs et publics entrent sur le marché foncier en soutien à une frange du monde agricole dominée symboliquement et économiquement. Leur action fait évoluer la gestion de l'accès au foncier agricole selon quatre modalités, mais de manière marginale.

LA LÉGITIMATION PAR LA SAFER DU RÔLE FONCIER DES NOUVEAUX ACTEURS

La collecte de fonds pour la première acquisition de Terre de Liens en Amiénois (en 2009) s'est accompagnée d'une grande campagne de communication dans les médias régionaux. Elle a notamment permis d'élargir le cercle des sympathisants de l'association. Certains ont aidé à la mise en œuvre des projets suivants, en se faisant le relais d'opportunités foncières. La collecte a largement dépassé ses objectifs, ce qui a participé à légitimer Terre de Liens, après trois ans de présence dans la région. Comme le souligne l'animateur régional, « il a fallu [...] être reconnus comme des gens qui ne font pas n'importe quoi. En 2008, à une réunion de la chambre d'Agriculture, une salariée m'avait lancé "On n'a pas besoin de kolkhozes." ; j'ai aussi entendu "Ceux que vous installez, ils finissent en AgriDiff¹¹" » (entretien, novembre 2015). Désormais, le programme d'activités de la Safer mentionne Terre de Liens comme partenaire pour les circuits courts, l'agriculture biologique, les projets innovants et l'accès au foncier.

La Safer joue également un rôle important de légitimation lorsqu'elle attribue des terres à des intercommunalités ou à Terre de Liens. Les porteurs de projet qu'elles accompagnent ont ainsi accès au foncier en application d'orientations qui ont été codécidées par des représentants syndicaux agricoles. Malgré les réticences de certains agriculteurs

7. Saint-Affrique est le siège de l'association Relier (un des fondateurs du mouvement Terre de Liens), dont un salarié de longue date est devenu directeur de l'association nationale Terre de Liens.

8. 0,2 % de la SAU, contre 0,01 % au niveau national.

9. Groupement foncier agricole.

10. Société civile immobilière.

11. Commission de la chambre d'agriculture prenant en charge les agriculteurs en difficultés financières.

« autochtones », l'arrivée des « allochtones »¹² se fait ainsi en application de l'intérêt général, sur lequel la Safer est censée s'appuyer. Dans le sud-est de l'Aveyron, la Safer a par exemple réagi à des contestations d'agriculteurs, en acquérant un bien convoité par une intercommunalité, avant de le lui rétrocéder. On retrouve ici le « rôle assumé de partenaire prestataire auprès des collectivités » de la Safer – soutenant certains modèles agricoles portés par la demande urbaine, comme le maraîchage biologique en circuit court de proximité –, qu'évoquent Sencébé et al. (2013), et qui permet d'éviter « la foire d'empoigne dans les campagnes » (salarié d'une Safer, cité par Sencébé, 2012).

L'INTERCONNAISSANCE ET LA MISE EN RÉSEAU D'ACTEURS TERRITORIAUX

Une deuxième étape des réagencements d'acteurs est l'interconnaissance. Dans l'Amiénois, de multiples organisations ont travaillé ensemble pour lever les nombreux freins à l'installation de deux maraîchers sur des terres publiques. Cela a conduit à un certain décloisonnement entre les services « développement économique », « eau » et « immobilier » d'Amiens Métropole, l'agence régionale de la santé (responsable des captages d'eau), le service foncier de la chambre d'Agriculture et l'association régionale Terre de Liens. Dans le sud-est de l'Aveyron, Terre de Liens a été à l'origine d'une mise en réseau plus pérenne. À partir d'une acquisition réalisée pour faciliter une transmission hors cadre familial, l'association a monté un projet partenarial incluant la Safer, la chambre d'Agriculture, le parc naturel régional (en charge du SCoT¹³), l'Addear¹⁴ et une association de vétérinaires et d'éleveurs. D'après l'animateur régional de Terre de Liens, « personne n'a trouvé à redire que Terre de Liens se positionne comme animateur local pour faire émerger une [...] cellule territoriale d'accompagnement des projets de transmission, qui regrouperait toutes les organisations professionnelles agricoles, [...] pour essayer d'accompagner le plus possible de transmissions-reprises de fermes » (entretien, janvier 2016). L'association a ainsi participé à la mise à l'agenda local d'une thématique foncière.

LE PARTENARIAT : ACCOMPAGNEMENT, PARTAGE DES TÂCHES ET SYNERGIE

L'interconnaissance ou la mise en réseau ont conduit à des partenariats, incluant les nouveaux acteurs publics et collectifs selon trois modalités. La première est l'accompagnement : dans l'Amiénois, Terre de Liens a fait perdurer l'engagement de l'intercommunalité à installer deux maraîchers. Le chargé de mission de l'intercommunalité souligne ainsi que « ce projet, c'est un peu l'école de la persévérance [...], c'est malgré tout un projet qui

12. En miroir du terme « autochtone » – et sans préjuger de la diversité interne des deux groupes – le terme renvoie ici aux agriculteurs dits « non issus du territoire ». Ces personnes sont par ailleurs très souvent aussi caractérisées de « hors cadre familial » et « hors cadre agricole » : c'est que très peu d'enfants d'agriculteurs, lorsqu'ils s'installent, le font en dehors de la ferme familiale ou, à défaut, d'une ferme localisée à proximité.

13. Schéma de cohérence territoriale.

14. Association départementale de développement de l'emploi agricole et rural.

a été porté surtout par Terre de Liens » (entretien, mars 2016). La seconde est le partage des tâches formalisé. Dans le sud-est de l'Aveyron, la CC Millau Grands Causses a ainsi confié au premier agriculteur qu'elle a aidé une mission d'exploration du marché foncier. Enfin, des synergies involontaires apparaissent. Les candidats accompagnés par Terre de Liens dans l'Amiénois correspondent à des projets que la Safer souhaitait soutenir mais sans y parvenir, ainsi que l'explique un conseiller foncier : « on essaye de faire bénéficier l'accès au foncier à des projets un peu atypiques, qui sortent des sentiers battus, et qui sont relativement peu présents dans nos régions de grandes cultures : [...] plutôt des projets d'installations en bio, en circuit court » (entretien, mars 2016). Elle les a donc favorisés lors de ses rétrocessions.

LA NÉCESSITÉ DE POSITIONNEMENT DES ACTEURS AUTOCHTONES

Les agriculteurs, syndicats et chambres d'agriculture participent moins que la Safer à ces reconfigurations. Toutefois, les représentants agricoles sont parfois consultés et doivent alors prendre position. Ainsi, le président de la chambre d'Agriculture de la Somme (qui communique beaucoup autour des circuits courts) a dû organiser une médiation pour que des agriculteurs autochtones acceptent de laisser l'usage de certaines de leurs terres aux nouveaux agriculteurs soutenus par Amiens Métropole et Terre de Liens, « en ne se faisant pas des amis dans la profession » (entretien avec l'animateur régional de Terre de Liens, novembre 2015). De même, l'agence régionale de la santé de Picardie a dû choisir, dans un périmètre rapproché de protection d'un champ de captage, entre suivre les dispositions précises de la DUP du champ de captage (en maintenant la céréaliculture conventionnelle) ou respecter son esprit (en acceptant l'installation de maraîchage biologique et donc de serres-tunnels, dont la mise en place était néanmoins interdite).

La réalisation des projets fonciers des intercommunalités et de Terre de Liens réagence partiellement les relations entre ces acteurs, la Safer et le monde agricole. Des processus de légitimation de ces nouveaux acteurs, de repositionnement des acteurs traditionnels, de mise en réseau ainsi que de traitement partenarial de questions foncières ressortent particulièrement. Ils participent ainsi, à la marge, à l'évolution de la gestion du foncier agricole pour un usage agricole, sous l'influence de nouveaux pilotages urbains de l'agriculture par les systèmes alimentaires. Ceux-ci s'appuient sur les représentations qu'ont les élus locaux et les associations régionales Terre de Liens des modèles agricoles légitimes et de la politisation de la terre comme ressource nourricière.

LE FONCIER SUPPORT DES PROJETS : UN ENJEU DE JUSTICE DANS LA COEXISTENCE SPATIALE DES MODÈLES AGRICOLES

Comprendre le soubassement foncier des projets revient à analyser d'un côté la localisation et le type des terres mobilisées, et de l'autre côté les droits fonciers qui leur sont liés. Lors de la réalisation des projets, ces droits sont en effet réattribués en faveur d'exploitations de l'agriculture nourricière de proximité, parfois au détriment d'exploitations autochtones.

Des localisations parfois recherchées, mais rarement choisies

Les projets menés par des acteurs publics ciblent du foncier favorable à la production maraîchère, mais ils n'aboutissent que difficilement. Des réserves foncières peuvent alors être mobilisées pour pallier la faible ouverture du marché foncier. Ce recours n'est pas possible pour Terre de Liens, qui achète des terres au gré des opportunités, selon les projets des candidats accompagnés.

DES TERRES SOUS LA CONTRAINTE DES MARCHÉS FONCIERS, RECHERCHÉES PAR LES ACTEURS PUBLICS POUR LEURS QUALITÉS PHYSIQUES

Les CC de Millau et de Saint-Affrique ont mis en place des veilles foncières destinées à l'installation de porteurs de projet en maraîchage. Elles ont ciblé des terres de fonds de vallée, qui sont planes, alluvionnaires et facilement irrigables. Elles sont ainsi entrées en concurrence avec les éleveurs, qui les recherchent pour leur fourrage de bonne qualité et leur éligibilité à la prime herbagère agro-environnementale. De plus, certains propriétaires âgés refusent de les vendre. Dans le périmètre ciblé, ces contraintes ont limité les achats de la CC Millau Grands Causses à 2 ha de terres en trois ans. Elle avait auparavant valorisé 5,5 ha qu'elle détenait déjà.

Face à cette difficulté à trouver des terres, le critère spatial peut être relégué au second plan. La CC du Saint-Affricain a ainsi installé son espace test maraîcher sur un terrain éloigné du fond de la vallée du Dourdou, au prix d'un investissement important pour le rendre irrigable. La chargée de mission de l'intercommunalité souligne qu'il « n'est pas placé très idéalement, mais au moins il ne sera pas inondé. [...] C'est un peu haut et un peu loin de la rivière, pour la conduite d'eau : le Dourdou est à 800 m, et 50 m en contrebas. [...] Après, les parcelles sont quand même dans une combe [...] : on a fait un bassin-tampon, pour stocker de l'eau en haut » (entretien, janvier 2016). Pour installer des maraîchers biologiques, la collectivité amiénoise a d'abord ciblé ses maîtrises foncières de fonds de vallée (hortillonnages). En partie à cause du risque d'inondation

(comme à Saint-Affrique), ses critères de recherche ont évolué. Le foncier finalement valorisé est en haut d'un coteau : il s'agit plutôt d'une « terre à céréales » que d'une « terre à légumes », qui n'est pas reliée au réseau d'eau public. Enfin, pour faire face à la difficulté de trouver des terres de fonds de vallée, la CC Millau Grands Causses a eu un temps le projet d'installer des serres maraîchères sur un terrain de causse (au sol pauvre, au climat froid et très éloigné de la ressource en eau).

DU FONCIER ACQUIS AU GRÉ DES OPPORTUNITÉS PAR TERRE DE LIENS : LIBÉRATION DE TERRES ET INFORMATION FONCIÈRE

Contrairement à celles des collectivités, les acquisitions de Terre de Liens ne visent pas *a priori* certains espaces, mais répondent plutôt aux projets des candidats accompagnés. Par ailleurs, elles ne peuvent pas s'appuyer sur des réserves foncières. Les modalités d'insertion de chaque association régionale dans le marché foncier déterminent le type des terres acquises. Dans l'Amiénois, où la transmission des droits fonciers se fait plus par reprise de bail que par vente, l'information foncière circule peu publiquement. Terre de Liens a acquis des terres au gré des opportunités, le plus souvent lorsqu'une publicité foncière est obligatoire (ce qui permet de rompre l'entre-soi foncier). C'est le cas des rétrocessions de la Safer. Leur délai de candidature de seulement deux semaines ne permet toutefois pas toujours de constituer un dossier en temps voulu. Dans le sud-est de l'Aveyron, la transmission des droits fonciers se fait plutôt par vente de terres ou de fermes que par cession de bail. Terre de Liens a donc acheté une ferme à la demande de son propriétaire, puis accompagné des porteurs de projets recherchant une exploitation.

Des projets vecteurs de justice dans l'accès au foncier et de confrontation des modèles agricoles

Lorsqu'elle est soutenue par des acteurs publics et collectifs, l'implantation de l'agriculture nourricière de proximité peut être conflictuelle, parce qu'elle soulève des enjeux de justice foncière. En ciblant certains publics, elle remet en cause les tendances d'évolution des équilibres locaux de la gestion foncière. De fait, les projets réattribuent des droits fonciers, parfois en transformant le contenu des faisceaux de droits d'usage. La majorité des terres de nos études de cas était en effet déjà utilisée, mais par des exploitants ne correspondant pas aux projets alimentaires des acteurs publics et collectifs.

CAS	AMIÉNOIS 1	AMIÉNOIS 2	AMIÉNOIS 3	AMIÉNOIS 4	SUD-EST AVEYRON 1	SUD-EST AVEYRON 2	SUD-EST AVEYRON 3	SUD-EST AVEYRON 4	SUD-EST AVEYRON 5
PROPRIÉTAIRE INITIAL	Ville d'Amiens	CC Avre, Luce, Moreuil	Syndicat mixte Europamiens + privés	CG de l'Oise	Propriétaire- exploitant, cédant	CC Millau Grands Causses	Privé	Agriculteur en place + SCI mutuelle + privés	Région Occitanie
PROPRIÉTAIRE ACTUEL	Terre de Liens		Syndicat mixte Europamiens	Terre de Liens	Terre de Liens				
USAGER INITIAL	Friche	Agriculteur en COTP	Agriculteurs en COTP et en fermage	Entretien par des entreprises agricoles	Propriétaire- exploitant, cédant	Friche	Propriétaire, entretien par des agriculteurs	Agriculteurs en place	Lycée agricole
USAGER ACTUEL	Agriculteur en fermage	Autres agriculteurs, en fermage	Autres agriculteurs, en fermage	Agriculteur en fermage	Agriculteurs en fermage	Association agricole, en COTP	Agriculteurs en fermage	Les mêmes agriculteurs, en fermage	Couvés en CAPE

Tableau 2. Évolutions des usagers et de leurs droits d'usage à l'occasion des projets

DES RÉATTRIBUTIONS DE DROITS FONCIERS MARQUÉES AUTANT PAR LA CONFLICTUALITÉ QUE PAR LA COMPLÉMENTARITÉ

Le tableau 2 présente la manière dont se sont succédé propriétaires et usagers dans les neuf cas d'étude. Les projets utilisent dans deux cas sur neuf seulement des terres en friche, délaissées par le reste du secteur agricole. Ailleurs, les droits d'usage des agriculteurs sont réattribués suite à l'intervention des intercommunalités ou de Terre de Liens. Des relations conflictuelles peuvent alors émerger, principalement internes au secteur professionnel agricole.

Nous avons classé les cas en six types (de A à F), selon la modalité d'expiration des droits d'usage (volontaire ou non volontaire) et selon la modalité ainsi que la temporalité de la réattribution de ces droits (avec une organisation de la concurrence par la Safer ou sans concurrence dans un cadre privé, et immédiatement ou plusieurs années après). Les sept niveaux de conflictualité de Depraz (2008) illustrent autant de modalités de confrontation ou de complémentarité spatiale des modèles agricoles.

A- Dans un seul cas¹⁵, le foncier a été abandonné volontairement par son usager (suite aux grandes inondations de la Somme de 2001), sans reprise durant huit ans. Le fermier actuel est le seul à s'être porté volontaire pour son exploitation et a proposé à Terre de Liens d'acquérir les parcelles. C'est l'unique cas de réattribution consensuelle (premier niveau sur sept) de droits fonciers. Il y a complémentarité spatiale entre modèles agricoles : l'agriculture nourricière de proximité s'implante dans un espace naturel, non agricole.

15. Amiénois 1

B- Dans deux autres cas¹⁶, les agriculteurs en place renoncent volontairement à leurs droits d'usage, qui sont immédiatement réattribués. Ces opérations sont réalisées à l'amiable et dans un cadre privé, ce qui fait que leurs résultats sont connus d'avance : il y a accord (deuxième niveau sur sept). Il s'agit (i) de l'acquisition par Terre de Liens d'une exploitation à la demande jointe des cédants et des repreneurs, tous travaillant déjà ensemble sur l'exploitation et (ii) d'un échange de terrains entre deux acteurs publics : une région et une intercommunalité. Les faisceaux de droits des usagers restent inchangés par ces opérations : fermage dans le premier cas et occupation précaire dans le second.

C- Dans deux autres cas¹⁷, des propriétés sont mises en vente par leurs propriétaires exploitants, avec l'intervention de la Safer. Ces propriétaires renoncent volontairement à leurs droits fonciers, mais la procédure de réattribution est ici publique, ce qui crée des situations de concurrence entre légitimités dans l'accès au foncier. À chaque fois, seuls deux candidats se sont déclarés, ce qui conduit à des compromis spatiaux entre modèles agricoles dominant et alternatif (quatrième niveau sur sept). Le premier cas est une rétrocession par la Safer d'un bien acquis à l'amiable : un centre équestre souhaitant s'agrandir depuis longtemps concurrence l'installation d'un maraîcher soutenu par l'intercommunalité. Le second est la vente de son exploitation par un agriculteur partant à la retraite, qu'il délègue à la Safer : un autochtone issu du milieu agricole souhaitant s'installer concurrence les porteurs de projet soutenus par Terre de Liens. Ces choix de la Safer en faveur des allochtones sont contestés par les agriculteurs autochtones, particulièrement quand un acteur public acquiert du foncier agricole, ainsi que l'exprime un représentant syndical FDSEA : « la Safer a comme mission de mettre à disposition du foncier aux agriculteurs. Mon avis personnel, c'est que la communauté de communes a déjà bien assez de travail comme cela, et que chacun doit faire son boulot » (entretien, janvier 2016). Néanmoins, les candidats déboutés ont plus tard obtenu des compensations, dans une logique de traitement équitable de toutes les demandes (certes différé dans le temps). L'intercommunalité a proposé au centre équestre l'usage d'un autre terrain, mais de moins bonne qualité agronomique, moins accessible et avec un faisceau de droits plus réduit (occupation précaire contre fermage). Dans l'autre cas la Safer a attribué une exploitation semblable, ultérieurement mise en vente, ainsi que l'explique l'agent foncier de la Safer : « on a réussi à régler la concurrence par la rétrocession à ce jeune d'une ferme brebis laitières qui était plus dans ce qu'il cherchait à faire, [...] on lui a trouvé plus chaussure à son pied » (entretien, mai 2016).

16. Sud-est Aveyron 4 et 5.

17. Sud-est Aveyron 1 et 3.

Dans les quatre cas restants, l'expiration des droits d'usage n'est pas volontaire. Des propriétaires fonciers publics mettent fin à des conventions d'occupation temporaire et précaire (COTP). Celles-ci avaient été établies au bénéfice d'agriculteurs non ciblés par les nouvelles stratégies alimentaires. Or la mise à disposition d'un terrain par COTP va de pair avec un faisceau de droits fonciers plus réduit et précaire que dans le cas d'un bail rural classique soumis au statut du fermage. Ce dernier est le seul à assurer aux exploitants trois droits fort avantageux : le droit de reconduction du bail à son terme¹⁸, le droit de cession du bail aux membres de sa famille jusqu'au troisième degré et le droit de préemption de premier niveau (devant la Safer) lors de la vente.

D- Dans un premier cas¹⁹, les droits d'usage sont réattribués dans un cadre privé, mais après un long délai. Une collectivité a évincé un exploitant en COTP pour réaliser des travaux de protection contre les inondations et laissé les terrains en friche. Trois ans après, une association agricole commercialisant localement ses produits occupe ces parcelles, les laboure et les ensemence, contre l'avis de la collectivité qui souhaitait les conserver en espace naturel. Cette appropriation foncière est légalement confirmée par une COTP trisannuelle l'année suivante. Ici, des tensions (sixième niveau sur sept) ont opposé un projet de « mise en foncier alimentaire » (Margetic & Chausse 2012) de terres de très bonne qualité agronomique (relevant donc d'une « vocation agricole » pour les exploitants interrogés), à un projet de protection de l'environnement par enfrichement, défendu par le propriétaire. Elles ont été résolues par une négociation faisant état de convergences (troisième niveau sur sept), au cours desquelles les exploitants ont dû faire des concessions. En effet, en échange de droits de cultures, ils ont accepté de bénéficier d'un faisceau de droits très réduit (partage des droits d'accès avec le grand public, droits de culture limités, droits d'extraction), comme le rappelle le directeur général des services : « dans la convention [...], on leur met à disposition quatre hectares ; eux doivent faire du maraîchage bio, entretenir le secteur [incluant notamment le fauchage d'une d'aire d'atterrissage de vol libre], et leur président, par ses connaissances, nous aide à prospecter pour trouver des terrains pour du maraîchage » (entretien, mars 2014).

E- Dans deux cas²⁰, la procédure de réattribution des droits fonciers est organisée par la Safer. Les exploitants précédemment en place peuvent alors candidater pour retrouver l'usage des terres. Face à l'afflux de candidatures (environ soixante-dix dans les deux cas, provenant de nombreux agriculteurs déjà installés), la Safer a découpé les biens en

18. Sauf si le propriétaire ou un membre de sa famille jusqu'au troisième degré est agriculteur et souhaite l'exploiter lui-même.

19. Sud-est Aveyron 2.

20. Amiénois 2 et 4.

deux lots, dont l'un revient à Terre de Liens et l'autre à un ou des petits exploitants locaux, qui ne sont pas les anciens agriculteurs. Ici, les divergences (cinquième niveau sur sept) ont opposé des projets d'installation et des projets d'agrandissement, comme le souligne un agent de la Safer : « il y avait deux parcelles, dont une a été attribuée à Terre de Liens, et la deuxième à un jeune agriculteur en phase d'installation. [...] En comité Safer, ce n'est pas toujours évident d'avoir une décision qui aille dans ce sens. Et, si on avait été sous l'emprise de la pression locale – *petit rire* –, on n'aurait pas attribué pour ce projet-là. [...] Le fermier de Terre de Liens] est confronté aux exploitants traditionnels, qui ne l'ont pas vu arriver d'un très bon œil » (entretien, mars 2016). Les attributions ont ainsi été justifiées par la Safer au vu du principe de priorité des installations sur les agrandissements, qui a défavorisé les grands exploitants autochtones déjà en place. Vu leur nombre important, aucune compensation n'a été conçue.

F- Le dernier cas²¹ consiste en la mobilisation d'une réserve foncière publique initialement destinée à l'urbanisation. Les exploitants initiaux, évincés huit ans plus tôt, bénéficiaient de faisceaux de droits limités en volume et en temps, qui étaient toutefois renouvelés annuellement. En vue de l'installation d'autres agriculteurs – répondant aux projets de relocalisation alimentaire – ces droits d'usage ne sont plus renouvelés. Aucune procédure de mise en concurrence n'est organisée. S'en est suivie une situation de conflit, entre modèles agricoles dominant et relocalisé (septième niveau sur sept), qui a nécessité une médiation. L'exploitant devant laisser les terres a en effet décidé d'y semer des céréales très peu de temps avant la fin de la convention annuelle. Ne pouvant être légalement évincé avant la récolte, il a ainsi empêché les nouveaux agriculteurs d'utiliser les parcelles durant une saison culturale.

Le tableau 3 récapitule les degrés de conflictualité, les éléments conflictuels et les parties prenantes des six types de réattributions de droits fonciers. Le principal facteur de conflictualité ouverte ou latente (correspondant aux niveaux 5, 6 et 7 et aux types D, E et F) est le caractère non volontaire de l'extinction des droits d'usage. Dans notre échantillon, les situations de conflit ouvert (types D et F) ont en commun un répertoire d'action centré autour du semis indu de terres publiques. Ensuite, parmi les cas d'extinction volontaire des droits d'usage, l'allocation des terres par la Safer (type C) constitue un facteur d'aggravation de la conflictualité. En effet, ces procédures ouvrent aux agriculteurs la possibilité de défendre leur légitimité à accéder au foncier. En faisant ainsi naître des espoirs d'accès au foncier, elles créent plus d'agresseurs voire de sentiments d'injustice que celles réalisées sans mise en concurrence.

21. Amiénois 3.

RÉATTRIBUTION DES DROITS D'USAGE...		... dans un cadre privé, sans mise en concurrence		... par la Safer, avec mise en concurrence
		... après plusieurs années	... directement	
EXPIRATION DES DROITS D'USAGE...	... VOLONTAIRE	A. Consensus (1/7). Remise en culture d'une friche acquise par Terre de Liens à son initiative	B. Accord (2/7) Échange amiable de parcelles entre acteurs publics. Achat d'une ferme par Terre de Liens, à la demande du cédant et des repreneurs.	
	... NON VOLONTAIRE	D. Tensions entre « mise en foncier alimentaire » et friche environnementale ... (6/7) Occupation d'une friche par une association agricole, en opposition à l'avis de son propriétaire public.	F. Conflit entre modèles agricoles « dominant » et « alternatif » ... (7/7). Non-renouvellement de COTP sur une parcelle publique. Occupation par son exploitant, empêchant l'accès au foncier des nouveaux agriculteurs durant une saison culturale.	C. Compromis entre modèles agricoles « dominant » et « alternatif » (4/7). Attribution de parcelles et d'exploitations par la Safer à une intercommunalité et à Terre de Liens, avec compensations (éventuellement ultérieures) pour les agriculteurs autochtones déboutés. E. Divergences (5/7). Attribution de parcelles par la Safer, partiellement à Terre de Liens (et partiellement à des agriculteurs autochtones moyens), au détriment de dizaines d'autres candidats à l'agrandissement locaux.

Tableau 3. Degrés de conflictualité et types de réattribution de droits fonciers

Note: La couleur de fond renvoie au degré de conflictualité observé dans chaque cas

JUSTICE DISTRIBUTIVE ET SENTIMENTS D'INJUSTICE LORS DES RÉATTRIBUTIONS DE FONCIER PUBLIC OU COLLECTIF

Les mobilisations de terres publiques et collectives cherchent à faciliter ou permettre l'accès au foncier d'agriculteurs orientés vers la commercialisation de proximité. En France, la gestion locale de l'accès au foncier, contrôlée par le syndicalisme majoritaire, est corporatiste (Thareau 2011) et partiellement clientélaire (Hobeika 2013). Face aux nombreuses barrières qui sont ainsi élevées contre les candidats extérieurs au milieu agricole local, il s'agit de créer les conditions d'un accès au foncier plus égalitaire. Cette population d'agriculteurs alternatifs et/ou « allochtones » est particulièrement concernée par les inégalités d'accès au foncier (Barral & Pinaud 2017), mais elle n'est pas la seule affectée (Preux et al. 2016). L'objectif de justice foncière des projets publics et collectifs est donc fortement lié à un groupe précis de porteurs de projet, déconsidéré par les agriculteurs qui contrôlent l'accès au foncier²² : sa mise en œuvre s'apparente alors à une discrimination positive. Du fait des relations de compagnonnage se nouant entre porteurs de projet et acteurs publics et collectifs durant les phases d'accompagnement, qui sont parfois très étalées dans le temps (jusqu'à trois ans parmi nos cas), cette discrimination positive peut revêtir certains traits clientélares, comme le remarquent Guillemin & Walker (2016).

Ces projets contreviennent parfois aux stratégies d'autres agriculteurs et peuvent donc être perçus par eux comme des injustices. C'est notamment le cas en comparaison avec leurs principes d'économie morale de l'accès au foncier, où les plus méritants devraient

22. Représentants syndicaux dans les comités Safer ou les commissions départementales d'orientation de l'agriculture.

être des agriculteurs locaux qui adhèrent au référentiel technico-économique dominant. Ce caractère local est appréhendé par les schémas des structures et les Safer à partir de la distance entre le siège d'exploitation et les parcelles à attribuer. Pour départager d'éventuelles concurrences entre des profils légitimes, le principal critère de justice foncière retenu est le « besoin en foncier », considéré d'autant plus élevé quand un jeune s'installe (plutôt que pour un agrandissement) ou quand la surface exploitée par actif est inférieure à celle des concurrents. Dans les cas étudiés, des élus locaux et Terre de Liens soutiennent l'installation d'agriculteurs adhérant à des référentiels technico-économiques non dominants, l'agriculture biologique et/ou l'agriculture paysanne. Cela s'explique notamment par les vertus environnementales et économiques qui leur sont prêtées par ces acteurs : respect des ressources naturelles, forte intensité en emploi. Ces agriculteurs ne sont par ailleurs pas issus de familles agricoles locales (à l'exception d'un cas). Ainsi, les deux premiers principes de l'économie morale locale du foncier sont contournés. Ces attributions viennent ainsi transformer les horizons d'attente des agriculteurs autochtones, ayant repris des fermes familiales et s'attendant à pouvoir s'agrandir sur un marché foncier agricole contrôlé par leurs pairs.

L'éviction apparaît comme un facteur majeur du sentiment d'injustice chez ces agriculteurs autochtones. L'intensité du sentiment dépend certes de la temporalité et des modalités de réattribution des faisceaux de droits fonciers (cf. sous-section précédente) mais aussi de leur contenu. Ainsi, dans les types D et E, le sentiment d'injustice est relativement faible car la substitution par un autre agriculteur est, soit légitimée par une décision de la Safer, soit atténuée par le passage du temps. Au contraire, dans le type F, le caractère injuste de l'éviction est plus intensément ressenti parce que les nouveaux usagers maîtrisent un faisceau de droits fonciers plus étendu (fermage) que celui précédemment détenu par l'agriculteur évincé (COTP). Il s'agit en l'occurrence de la maîtrise de plus de droits d'exclusion/inclusion, ce qui diminue la précarité foncière de l'exploitant. Les fermiers peuvent en effet décider de rester en place ou, dans le cas contraire, choisir leur successeur, dans beaucoup plus de situations que les bénéficiaires d'une COTP. Ainsi que l'exprime un agriculteur évincé, « [les nouveaux agriculteurs] ont eu de la chance d'avoir un fermage alors qu'on n'a que des baux précaires [des COTP] » (entretien, février 2016). Le fort sentiment d'injustice du cas du type F est à replacer dans une trajectoire conflictuelle de moyen terme entre l'acteur public propriétaire et les agriculteurs usagers. La substitution des céréaliculteurs conventionnels autochtones par les maraîchers biologiques allochtones s'est déroulée dans un contexte microlocal où elle apparaissait injuste. En effet, dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour une ZAC, 300 ha de la périphérie d'Amiens avaient été achetés par le syndicat mixte Europamiens à partir du milieu des années 2000. Les fermiers ont reçu des indemnités d'éviction lors de la rupture de

leurs baux ruraux (alors soumis au statut du fermage), puis ont continué à exploiter leurs terres en COTP, dans l'attente de l'urbanisation. Quelques années plus tard, une fois le projet de ZAC abandonné, la collectivité a utilisé une partie de ces terres pour installer des maraîchers. Ceux-ci ont pu signer un bail rural et bénéficier du statut du fermage. L'opération est alors apparue comme un détournement de l'objet initial de la DUP. Les céréaliculteurs « avaient accepté d'être expulsés pour un projet urbain, et ont vu revenir des agriculteurs s'installer [...] alors ils ont dit "Là, vous êtes en train de nous dire qu'on travaille moins bien qu'eux" » (entretien, mars 2016), explique une cheffe de service de l'intercommunalité. Sans l'avoir explicitement prévu ainsi, la collectivité a de fait transféré le statut du fermage et son large faisceau de droits, à huit ans d'intervalle, depuis les agriculteurs autochtones (passés entre-temps à la maîtrise d'un faisceau de droits bien plus restreint) vers des agriculteurs allochtones.

Le sentiment d'injustice est renforcé par l'émergence d'un principe de justice locale propre à cette zone. Reconduits année après année sur sensiblement les mêmes terres, les céréaliculteurs se considéraient en effet prioritaires pour la réattribution de droits pérennes sur ce foncier, qu'ils appellent d'ailleurs de manière illustrative « notre pot commun » (entretien, février 2016). L'arrivée des maraîchers a finalement été acceptée sans compensation, parce que l'intercommunalité a reconnu l'exceptionnalité du projet. Un des céréaliculteurs explique ainsi qu'il a accepté le changement « à condition que ça ne se renouvelle plus. [...] Là, ça reste limité, c'est bien, ce n'est que dix hectares. Il ne s'agirait pas qu'ils grignotent tout non plus ! » (*idem*). Ce faisant, les autres autochtones de la zone se retrouvent dans une situation bien moins précaire. Sans fondement juridique, des faisceaux de droits plus pérennes que ceux des COTP leur ont été tacitement reconnus par la collectivité, suivant un principe local de justice foncière. Ce renoncement à d'éventuelles actions foncières pour la relocalisation constitue un compromis permettant la coexistence entre céréaliculture conventionnelle en circuit long et maraîchage biologique en circuit court de proximité.

La reconfiguration de la gestion locale de l'accès à la terre redéfinit, à la marge, les bénéficiaires et les exclus du partage de la ressource foncière. Cela a des implications en termes de coexistence spatiale des modèles agricoles, qui sont en concurrence pour l'accès à cette ressource. De fait, les actions foncières collectives ou publiques donnent accès à des agriculteurs allochtones adhérant à un modèle agricole alternatif à des bases foncières relativement semblables à celles dont bénéficient les agriculteurs autochtones du modèle dominant.

CONCLUSION

Ce chapitre s'est appuyé sur neuf études de cas de mobilisations de terres publiques et collectives, dont le but était de soutenir l'implantation d'une agriculture nourricière de proximité. L'échantillon n'a pas vocation à être représentatif de toutes les situations existant en France. Le choix de deux contextes locaux très distincts (Amiénois, sud-est de l'Aveyron) a néanmoins permis de différencier des éléments récurrents et d'autres plus spécifiques. De plus, les travaux existants intègrent relativement peu la perspective des mondes agricoles autochtones, tandis que nos enquêtes ont cherché à replacer des projets dits alternatifs dans leur environnement social, par le biais d'une connaissance très approfondie de quelques cas. Notre travail permet ainsi de mieux comprendre ce qui est effectivement transformé dans les pratiques locales de gestion foncière, et quelles sont les caractéristiques du foncier où s'installent des productions destinées aux marchés de proximité.

En premier lieu, les créations, agrandissements et reprises d'exploitations sur du foncier public ou collectif entraînent des reconfigurations limitées et situées des relations entre acteurs du foncier. Les surfaces concernées par les projets sont faibles, du fait de stratégies peu volontaristes ou de marges d'actions contraintes. Les recherches de terres empruntent diverses voies, selon l'intégration des acteurs aux réseaux d'information foncière : mise à profit de réserves, veille dans des espaces ciblés (parfois redéfinis face aux contraintes du marché), accompagnement de porteurs de projet. Le rôle de maraîchers ressort particulièrement dans les projets des intercommunalités, tandis que l'action de Terre de Liens sert des porteurs de projet atypiques (Amiénois) ou des exploitations collectives préexistantes (sud-est de l'Aveyron). Les nouveaux acteurs s'insèrent à des degrés divers dans la gestion locale du foncier agricole, depuis la simple légitimation ponctuelle jusqu'au portage d'un projet territorial lié au foncier. Par rapport à une littérature scientifique encore peu développée et souvent engagée (Pech & Giorgis 2013), nos résultats montrent que les projets étudiés se mettent en place par tâtonnements et n'ont pas toujours d'impact à moyen terme. La gestion du reste du foncier agricole n'est infléchie que si les exploitations sont utilisées comme des bases pour mettre en œuvre des politiques publiques locales ou des projets de développement.

En second lieu, les attributions de terres à des agriculteurs en circuit court de proximité débouchent sur des situations extrêmement variées en termes de conflictualité, depuis le conflit ouvert (semis sauvage) jusqu'au consensus. Quatre axes d'opposition se dégagent : usage agricole *vs* usage naturel ; modèle dominé (production peu présente localement, pratiques biologiques, commercialisation locale) *vs* modèle dominant (production majoritaire, pratiques conventionnelles, commercialisation longue) ; installation *vs* agran-

dissement; autochtones *vs* allochtones. Ils sont plus particulièrement activés quand le contenu des faisceaux de droits attribués, les principes guidant ces attributions ou le moment de ces attributions créent des sentiments d'injustice. L'éviction est le premier facteur de ces sentiments, notamment quand elle permet de mettre en œuvre une discrimination positive envers des porteurs de projet dépourvus de foncier. En l'absence d'éviction, c'est l'attribution des droits selon un processus concurrentiel (organisé par la Safer) qui potentialise ces sentiments, en ouvrant une arène (comité technique) de confrontation des légitimités d'accès au foncier. Ces résultats participent au champ de recherche émergent sur la coexistence et la confrontation (spatiale, et plus particulièrement foncière) des modèles agricoles, en se focalisant sur un modèle particulièrement en lien avec les systèmes alimentaires urbains. Les cas de concurrence limitée (un seul autre candidat, dans le sud-est de l'Aveyron) ouvrent toutefois la voie à des compensations foncières (selon un principe d'équité). Elles sont inimaginables lorsque de très nombreux candidats se présentent (soixante-dix, en Amiénois). La coexistence peut ensuite être organisée ou négociée à l'échelle d'une zone infracommunale (*statu quo* entre maraîchage biologique en circuit court et céréaliculture conventionnelle en circuit long à Amiens; limitation du faisceau de droits des maraîchers biologiques à Millau).

Des enquêtes similaires menées dans le Lyonnais (Baysse-Lainé 2018) confirment ces résultats, même si des nuances apparaissent. Le contexte métropolitain de la zone influence notamment l'ampleur des mobilisations qui peuvent constituer de vraies politiques publiques de moyen terme sur plusieurs dizaines d'hectares, et pas seulement des projets ou des programmes de court terme sur quelques hectares. La coexistence foncière des modèles n'est alors plus négociée au cas par cas, mais organisée par des dispositifs de gouvernance dominés par les acteurs publics locaux et leurs alliés (Safer, certains exploitants, néopaysans).

Par ailleurs, l'article a utilisé conjointement trois cadres théoriques, permettant de caractériser les interactions entre acteurs (cadre des conflits fonciers), d'expliquer les sources des interactions conflictuelles (cadre de la justice foncière: qui doit et/ou peut faire quoi avec quelle terre?), en analysant les transformations fines des relations entre propriétaires et usagers (cadre des faisceaux de droits: qui fait quoi avec la terre?). L'étude des conflits fonciers à partir de la notion d'autochtonie a permis de souligner l'importance de groupes sociaux localisés dans la gestion de l'accès au foncier en France. Elle a montré la diversité des modalités d'intégration des projets dans leur environnement agricole. Focalisé sur un axe d'opposition (l'autochtonie) au sein d'un axe d'interaction (les degrés de conflictualité), ce cadre théorique offre toutefois une vision partielle des recompositions des rapports de pouvoir entre acteurs de la gestion foncière. Ensuite, le cadre de la justice

foncière a permis de caractériser de manière pragmatique les soutiens publics et collectifs, en tant que pratiques de gestion d'une ressource limitée. Il a aussi mis en lumière des principes d'économies morales locales du foncier. Une piste de recherche serait de décrire l'ensemble des économies morales du foncier coexistant actuellement en France, à partir des discours d'organisations sociales et citoyennes s'opposant à la gestion contemporaine du foncier, ainsi qu'en étudiant la nouvelle génération des schémas régionaux des structures : ces documents administratifs hiérarchisent les principes officiels de légitimité dans l'accès au foncier. Enfin, le cadre des faisceaux de droits fonciers a permis de rendre compte précisément des relations établies entre les propriétaires fonciers publics ou collectifs et leurs fermiers, et d'expliquer les sentiments d'injustice par le remodelage (à la marge) des faisceaux de droits des agriculteurs. Seuls quelques contrats apparaissent dans l'article, si bien que peu de types de droits ont été mentionnés (principalement les droits d'exclusion/inclusion, d'aliénation et de culture). Il n'en reste pas moins que, dans un contexte français, ce cadre offre un regard plus opératoire sur la propriété et l'usage du foncier qu'une approche basée sur les catégories du Code rural. En décrivant le contenu détaillé de ces catégories (surtout le fermage et la COTP), souvent appréhendée comme des boîtes noires, il en permet la comparaison terme à terme (Baysse-Lainé & Perrin 2018). C'est sur de telles variations de détail que nous avons pu bâtir nos analyses en termes de justice et de conflit.

En définitive, nos résultats aident à comprendre les craintes d'une agriculture « administrée » (par des décideurs urbains et non plus agricoles), exprimées par des agriculteurs. Ces craintes trouvent certes leur source dans l'importation de représentations urbaines sur l'alimentation et l'environnement, impliquant parfois le contrôle des pratiques (agriculture biologique). Elles pourraient également s'expliquer par les modalités d'accès au foncier qu'empruntent des populations non issues du milieu agricole local, qui s'apparentent à un changement indu de règles pour les autochtones. Ce n'est pas en s'intégrant au groupe de pairs que les allochtones obtiennent une terre en fermage, mais en côtoyant les élus locaux ou Terre de Liens. On peut ainsi en tirer des conclusions sur l'acceptabilité et la transférabilité des projets de mobilisations foncières. La prise en compte du contexte social de l'agriculture (notamment des horizons d'attente fonciers des exploitants) est un facteur favorisant l'insertion des nouveaux acteurs publics et collectifs. Sa forme la plus aboutie pourrait être une animation ou une médiation préalable, ce qui impliquerait toutefois que les projets soient davantage revendiqués et assumés, notamment par les intercommunalités. Considérer les sentiments d'injustice dans l'accès au foncier dès le début des projets pourrait faciliter la négociation de compromis quant à la définition des modèles agricoles légitimes et du partage du foncier entre eux. Toutefois, l'ampleur des projets reste très limitée, en partie du fait des contraintes financières : leur transférabilité dépend

donc d'une évolution plus globale des politiques publiques et de la capacité de Terre de Liens à capter des ressources individuelles (épargne dite citoyenne) ou institutionnelles (six millions d'euros investis par la Caisse des dépôts et consignations en 2016).

RÉFÉRENCES

- Ackermann G., Alavoine-Mornas F., Guéringer A. et al., 2013. « Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses », in N. Bertrand (dir.), *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*, Quae, Versailles, 219-233.
- Barral S., Pinaud S., 2017. « Accès à la terre et reproduction de la profession agricole », *Revue Française de socio-économie* 18 : 77-99. <https://doi.org/10.3917/rfse.018.0077>.
- Baysse-Lainé A., 2018. *Terres nourricières ? La gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire. Enquêtes dans l'Amiénois, le Lyonnais et le sud-est de l'Aveyron*, thèse de doctorat en géographie, Université Lumière Lyon 2.
- Baysse-Lainé A., Perrin C., 2018. "How can alternative farmland management styles favour local food supply? A case-study in the Larzac (France)", *Land Use Policy* 75: 746-756. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.012>.
- Borras S., Franco J., 2012. *A "Land Sovereignty" Alternative? Towards a People's Counter-Enclosure*, TNI Discussion Papers, Transnational Institute, Amsterdam, 12 p.
- Brown K. M., 2006. "The role of moral values in contemporary common property enactment", *Norsk Geografisk Tidsskrift/Norwegian Journal of Geography* 60 : 89-99. <https://doi.org/10.1080/00291950500535293>.
- Chauveau J.-P., Colin J.-P., Jacob J.-P. et al., 2006. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Résultats du projet de recherche CLAIMS*, IIED/DFID, Londres, 97 p.
- Colin J.-P., 2008. "Disentangling intra-kinship property rights in land: a contribution of economic ethnography to land economics in Africa", *Journal of Institutional Economics* 4(2): 231-254. <https://doi.org/10.1017/S1744137408000970>.
- Depraz S., 2008. *Géographie des espaces naturels protégés*, Paris, Armand Colin, 320 p.
- Galliano D., Lallau B., Touzard J.-M., 2017. « Coexistences et transitions dans l'agriculture », *Revue française de socio-économie* 18 : 23-30. <https://doi.org/10.3917/rfse.018.0023>.
- Gervais-Lambony P., Bénit-Gbafou C., Piermay J.-L., Musset A., Paniel S. (dir.), 2014. *La justice spatiale et la ville: regards du sud*. Karthala, 279 p.
- Guillemin P., Walker E., 2016. « Une action publique "ordinaire"? Réflexion sur la production de l'espace : rapports aux institutions locales et classe de l'encadrement », *ESO Travaux et Documents* 40 : 49-58.
- Guiomar X., 2011. « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité », *Pour* 209-210 : 169-183.
- Hobeika A., 2013. « La collégialité à l'épreuve. La production de l'unité au sein de la FNSEA », *Politix* 103 : 53-76.
- Hohfeld W. N., 1913. "Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning", *Yale Law Journal* 23(1): 16-59. doi : 10.2307/785533.
- Lane M. B., 2006. "The Role of Planning in Achieving Indigenous Land Justice and Community Goals", *Land Use Policy* 23(4): 385-394. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2005.05.001>.
- Lavigne Delville P., 2010. « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi », *Revue des questions foncières* 1 : 5-33.
- Léger-Bosch C., 2015. *Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole. Une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions*, thèse de doctorat en sciences économiques, Grenoble, Université Grenoble Alpes, 153 p. doi : 10.14758/SET-REVUE.2015.17.13.
- Le Monnier J., 2013. « Terre de Liens : histoire de convergences », *Pour* 220 : 289-296.
- Le Velly R., 2017. *Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs*, Paris, Presses des Mines, 197 p.

- Levesque R., Liorit D., Pathier G., 2011. « Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines », *Économie et statistique* 444-445 : 75-98.
- Margetic C., Chausse J.-N., 2012. « La politique de reconquêtes des friches agricoles dans l'agglomération nantaise », *Les Cahiers Nantais* 2 : 59-68.
- Martin T., 2013. « Terre de Liens et Safer, ensemble pour l'installation », *Pour* 220 : 193-198. <https://doi.org/10.3917/pour.220.0193>.
- Paoli J.-C., Soulard C.-T., 2003. « Annexe 2: Grille d'aide à l'analyse des dispositifs », *Note d'organisation du groupe dispositif RIDT (GDR)*, 5 p.
- Pech M., Giorgis D., 2013. « Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes. L'exemple d'un projet d'acquisition collective en région PACA », *Pour* 220 : 151-161. <https://doi.org/10.3917/pour.220.0151>.
- Preux T., Delahaye D., Marie M., 2016. « Recomposition foncière des exploitations agricoles et transformations des espaces ruraux. Approche comparative en Basse-Normandie », *La renaissance rurale, d'un siècle à l'autre?* Toulouse, 23-27 mai 2016.
- Schlager E., Ostrom E., 1992. "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics* 68(3): 249-262. doi: 10.2307/3146375.
- Sencébé, Y., 2012. « La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux* 20 : 105-120.
- Sencébé Y., Pinton F., Alphanéry P., 2013. « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », *Sociologie* 4 : 251-268. <https://doi.org/10.3917/socio.043.0251>.
- Soulard C.T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Chapitre 7. Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F. et al. (dir.) *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Quae coll. Synthèses : 109-119.
- Thureau B., 2011. *Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole*, thèse de doctorat en sociologie, Nanterre, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 397 p.
- Ploeg J. D. van der, Franco J. C., Borras S. M., 2015. "Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis", *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 36(2): 147-162. <http://dx.doi.org/10.1080/02255189.2015.1027673>.

POUR CITER CE CHAPITRE

Baysse-Lainé A., 2020. « Justice foncière et agriculture nourricière de proximité », in Perrin C. & Nougarede B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 183-208. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch6

AFFILIATIONS DE L'AUTEUR

Adrien Baysse-Lainé [1] [2] [3] abl@posteo.eu

[1] Université Lumière Lyon 2, Laboratoire d'Études Rurales, Lyon, France

[2] INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France

[3] École normale supérieure, Centre de formation sur l'environnement et la société (Ceres), Paris, France.

Quand la ville devient bailleur foncier agricole

Innovation, justice et apprentissages

lors d'attributions de terres publiques à Montpellier

Nabil HASNAOUI AMRI, Coline PERRIN

Cet article compare et évalue deux procédures d'attribution de foncier public pour voir comment les collectivités locales peuvent les utiliser pour orienter l'agriculture périurbaine vers une agroécologie nourricière et multifonctionnelle. Il s'appuie sur l'analyse de documents et d'entretiens compréhensifs menés au sein de l'agglomération de Montpellier, devenue Métropole en janvier 2015. La comparaison des procédures, notamment des acteurs impliqués et des modes de sélection, souligne l'évolution de l'action foncière agricole de la Métropole. Les résultats montrent l'articulation entre plusieurs innovations (dans les politiques publiques et les pratiques). Au-delà du foncier attribué, ces procédures sont ensuite l'occasion d'apprentissages pour les porteurs de projet agricole comme pour les acteurs publics. Les mondes agricoles et urbains apprennent à mieux se connaître, à interagir, à travailler ensemble et, ce faisant, adaptent leurs attentes, leurs projets. L'évolution des procédures illustre enfin une prise en compte croissante des enjeux de justice soulevés par ces allocations foncières. Des leçons peuvent donc en être retirées pour d'autres collectivités.

Mots-clés : agriculture urbaine, accès à la terre, politiques publiques, gouvernance, parc agricole.

Dans les pays développés, les citoyens demandent à l'agriculture périurbaine non seulement de produire, mais aussi d'offrir une alimentation de qualité, de contribuer à l'environnement et de fournir des services ludo-éducatifs et paysagers (Hervieu 2002, Bryant 2006, Zasada 2011). Dans ce contexte, de plus en plus de collectivités urbaines ont développé des politiques visant à préserver les terres fertiles et à soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture urbaine, définie comme l'agriculture intra- ou périurbaine entretenant un lien fonctionnel avec la ville (Nahmias & Le Caro 2012).

L'intérêt des villes vis-à-vis de l'agriculture a évolué (Bonnefoy 2011). Après avoir été négligée voire rejetée (Perrin et al. 2013), l'agriculture retrouve droit de cité dans la ville

élargie (Poulot 2008) ou éclatée (Bertrand 2010). Les espaces agricoles sont envisagés comme un élément de structuration de territoires périurbains en extension (Duvernoy et al. 2005). Avec l'essor des circuits courts de commercialisation (Aubry & Chiffolleau 2009), les villes redécouvrent aussi les fonctions alimentaires de l'agriculture de proximité (Aubry et al. 2010, Brand & Bonnefoy 2011).

Malgré cela, les agriculteurs ont du mal à accéder à la terre dans les espaces périurbains à cause de l'étalement urbain, de l'augmentation des prix du foncier et de la pratique de rétention foncière par les propriétaires, préférant la désactivation agricole (Van der Ploeg 2014) dans l'attente d'un possible changement d'usage de leurs parcelles. La transmission et la location du foncier agricole sont gênées par les perspectives d'urbanisation (Jarrige et al. 2003).



Un paysage typique du domaine de Viviers : la plaine viticole avec un massif de pins d'Alep en arrière-plan (cl. N. Hasnaoui Amri 2016)

Dans ce contexte de blocage foncier périurbain émergent des interrogations sur le statut privé des terres agricoles et les modes de gestion corporatistes dont elles font l'objet (Sencébé 2012). En France, les terres agricoles sont principalement privées et cultivées par des agriculteurs le plus souvent en fermage, c'est-à-dire locataires (pour 76 % des surfaces en 2010¹). Les propriétaires publics détiennent des superficies importantes, mais ne sont pas d'importants bailleurs de terres agricoles. Au niveau national, les communes possèdent environ 10 % du territoire (Vivier 1998). Dans la région urbaine de Montpellier, 17,5 % des terres sont publiques, et jusqu'à 40 % dans certaines communes périurbaines, partagées principalement entre les communes (9,1 % des surfaces), l'État (Conservatoire du littoral notamment) et le département. Toutefois, ces propriétés publiques n'ont pas toutes un intérêt agricole (Perrin 2017).

Le foncier public est-il dès lors un levier dont les villes disposent pour contribuer au maintien de l'agriculture périurbaine et à son adaptation aux demandes citadines? En particulier, est-ce que l'allocation de terres publiques peut faciliter l'accès des agriculteurs au foncier et favoriser ainsi une transition vers des modes de production plus agroécologiques et des modes de commercialisation orientés vers les marchés de proximité?

Après avoir été expérimenté en Toscane (Poli 2013), ce type d'allocations publiques a été mis en œuvre depuis 2014 dans la plupart des régions italiennes, par les collectivités régionales et certaines municipalités (Di Donato et al. 2016). En France, plusieurs communes et intercommunalités l'ont déjà expérimenté (Jarrige & Napoléone 2015). Mais chaque initiative d'allocation est différente. Et peu de travaux de recherche en ont fait des analyses comparatives (Léger-Bosch 2015). On sait donc assez peu de choses sur ces procédures d'allocation.

Pour réfléchir à l'intérêt de cette innovation, cet article propose de comparer deux procédures d'allocation de foncier agricole conduites par l'intercommunalité de Montpellier entre 2010 et 2017. Ces démarches ont-elles favorisé la transition agroécologique et le raccourcissement des filières alimentaires? Quelles leçons peuvent en tirer élus et techniciens d'autres collectivités urbaines?

Après avoir présenté le terrain et les méthodes, la partie « résultats » montre l'évolution de l'action foncière agricole de la Métropole. Elle présente les acteurs impliqués, les étapes et les critères de sélection des deux attributions. Leur comparaison permet d'identifier dans la discussion l'articulation entre plusieurs innovations territoriales ainsi que des apprentissages dans la manière dont une collectivité urbaine gère des terres agricoles et peut prendre en compte les enjeux de justice qui en découlent.

1. [<http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Gafl3p025-027.pdf>] page consultée le 20/04/2017.

TERRAIN ET MÉTHODES

L'intercommunalité de Montpellier, Métropole depuis 2015, est un cas d'étude intéressant car elle a mené deux allocations successives de foncier public à des agriculteurs, de 2010 à 2012 puis de 2015 à 2017. La première ayant déjà été décrite (Jarrige & Perrin 2017), l'intérêt du présent article est de pouvoir comparer les deux dispositifs dans un contexte agricole et urbain ayant peu évolué dans l'intervalle.

La région de Montpellier a connu une croissance démographique rapide depuis les années 1960. L'urbanisation s'est étalée sur les anciens vignobles. La crise structurelle de la viticulture a aussi facilité le changement d'usage des terres agricoles, tant vers l'urbanisation que vers d'autres productions agricoles : céréales, fourrages, maraîchage diversifié orienté vers le marché urbain de proximité (Perrin et al. 2013). La viticulture reste encore malgré tout la culture dominante (tabl.1).

En matière de planification, l'adoption du SCoT (schéma de cohérence territoriale) à l'échelle intercommunale en 2006 a permis de coordonner les politiques d'urbanisme municipales et de ralentir l'étalement urbain. Les espaces urbanisables ont été étroitement délimités et assortis d'objectifs de densification, tandis que les espaces agricoles et naturels ont été protégés par des règlements de plus en plus stricts (Jarrige et al. 2009).

Cet article s'appuie sur des documents collectés auprès des collectivités territoriales (documents de planification ; délibérations du conseil communautaire ; cartes produites par la Safer², la CAM³ et la Métropole) et sur une trentaine d'entretiens compréhensifs conduits entre 2013 et 2017 auprès d'agriculteurs (attributaires ou non), d'élus municipaux et intercommunaux et de techniciens des organisations professionnelles et des collectivités territoriales. Un des auteurs a travaillé à la Métropole de 2015 à 2018, au sein de l'équipe en charge de la deuxième attribution de foncier public. Des données ont donc aussi pu être collectées via sa participation observante (Soulé 2007) à la procédure, depuis la phase de conception jusqu'à celle d'attribution des lots.

Pour décrire le rôle nouveau de la Métropole dans l'allocation de foncier public, nous considérons que cet acteur se place en « médiateur local » du rapport agriculture/société (Faure 1995). Dans notre cas, il traduit les attentes citadines en une politique visant la promotion de la multifonctionnalité et de l'agroécologie nourricière. Ce rôle de médiateur interroge sa capacité à « construire des ressources » territoriales, ici des ressources matérielles, en l'occurrence le foncier agricole périurbain, et des ressources cognitives : reconnaissance,

2. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

3. Communauté d'agglomération de Montpellier (de 2001 à 2014).

ANNÉE	2000	2010
NOMBRE TOTAL D'EXPLOITATIONS	1 076	581
DONT VITICULTURE	703 (65 %)	299 (51 %)
SAU (EN HA)	12 473	10 035
DONT VITICULTURE	6 578 (53 %)	3 831 (38 %)

Tableau 1. Poids social et spatial de la viticulture au sein de l'intercommunalité de Montpellier¹ (source: Agreste, RGA)

¹ Dont la superficie totale reste identique, avec 434,31 km².

expertise, apprentissages des acteurs via l'action. Pour cela, nous mobilisons la grille de lecture basée sur le concept de *resourcefulness* proposé par MacKinnon & Derickson (2013) comme alternative à celui de résilience. Cette grille permet en effet d'évaluer l'impact de l'action publique territoriale en termes de justice sociale (Fraser 2005) – à qui et comment est distribué le foncier? Quels agriculteurs sont reconnus comme adaptés, compatibles à la demande de multifonctionnalité? – et d'identifier les apprentissages: quelle expertise est mobilisée en soutien à l'innovation territoriale? Quelles compétences sont acquises au cours du processus?

PÉRIODE	2010-2012	2015-2016
NOM DE L'INTERCOMMUNALITÉ	Agglomération	Métropole
NB HA ATTRIBUÉS	110	14
TYPES D'ALLOCATAIRES (NB / PART DE SURFACE ALLOUÉE)		
– AGRICULTEURS EN ACTIVITÉ	14 / 83%	*
– JEUNES AGRICULTEURS	2 / 8%	1 / 18%
– ESPACE TEST AGRICOLE	1 / 9%	1 / 64%
TYPES DE BAUX (PART DE SUPERFICIE)		
– LONG TERME (18 ANS)	48%	
– COURT TERME (1 À 3 ANS)	52%	100% ?

Tableau 2. Deux attributions successives de foncier public

* 1 parcelle de 2,5 ha (soit 18 % de la superficie totale à allouer, 14 ha) n'a finalement pas été attribuée dans le cadre de la 2^e allocation de foncier public analysée ici.

JEUX D'ACTEURS ET INNOVATION INSTITUTIONNELLE DANS L'ATTRIBUTION DE 124 ha

Cette partie montre l'évolution de l'action foncière agricole de la Métropole. Elle détaille les acteurs impliqués, les étapes et les critères de sélection lors des deux attributions.

Deux attributions d'ampleur différente

En 2010, la Communauté d'agglomération de Montpellier (CAM) acquiert un domaine de 192 ha, le domaine de Viviers⁴. Elle loue 110 ha de terres arables à des agriculteurs locaux (tabl.2).

Sur la moitié nord du domaine (carte 1), dix viticulteurs d'une cave coopérative voisine ont ainsi pu renforcer leur outil de production, ils ont bénéficié de baux de ferme de 18 ans. Un jeune couple a développé une production maraîchère conventionnelle, orientée sur les circuits de proximité (vente directe et au marché gare). Un des premiers espaces test régionaux⁵ a été créé sur 10 ha pour accompagner des porteurs de projet agricole candidats à l'installation.

Sur la moitié sud du domaine, la plus proche des espaces urbanisés (carte 1), la CAM a préféré louer les terres par des « conventions de mise à disposition »⁶ à des céréaliers et semenciers conventionnels. « On a vite compris la stratégie : toutes les terres là [partie sud] ont été proposées en baux précaires, et celles de là [partie nord] en baux à 18 ans... Ce n'est pas parce que telle terre est plus appropriée aux vignes ou aux céréales. C'est surtout que là [partie sud], c'est bétonnable, et là [partie nord] c'est trop loin » (agriculteur voisin du domaine) (Hasnaoui Amri 2015).

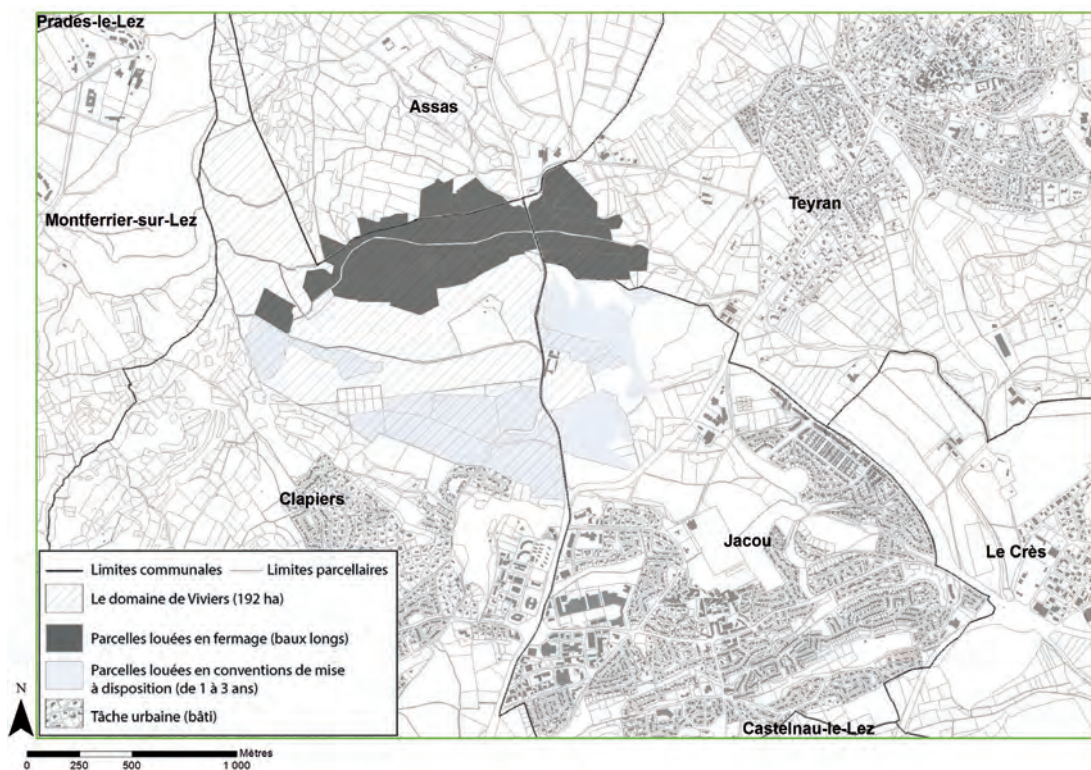
En 2015, Montpellier Méditerranée Métropole (3M) a lancé un appel à candidatures pour attribuer deux lots pour un usage agricole devant respecter des critères sociaux et environnementaux. Les parcelles étaient inutilisées et détenues depuis longtemps par l'intercommunalité. Un lot est attenant au domaine de Viviers, l'autre est situé à l'est de Montpellier (le domaine de la Condamine sur la carte 2). 3M a sélectionné des profils agricoles « alternatifs » : un maraîcher biologique diversifié, en activité depuis 6 ans, orienté sur la vente en Amap⁷, et un collectif de jeunes issus de métiers complémentaires (agriculture, horticulture, élevage, cuisine, accueil social). Ces deux allocataires apparaissent en

4. Le lecteur pourra en savoir plus sur le contexte de l'acquisition et les modalités de cette première attribution dans Jarrige & Perrin (2017).

5. TerraCoopa (voir www.terracoop.net).

6. Les conventions de mise à disposition sont des baux précaires renouvelés (ou non) chaque année. Ce système dérogatoire au bail rural est géré par la Safer.

7. Association pour le maintien d'une agriculture paysanne (forme de vente directe, de circuit court).

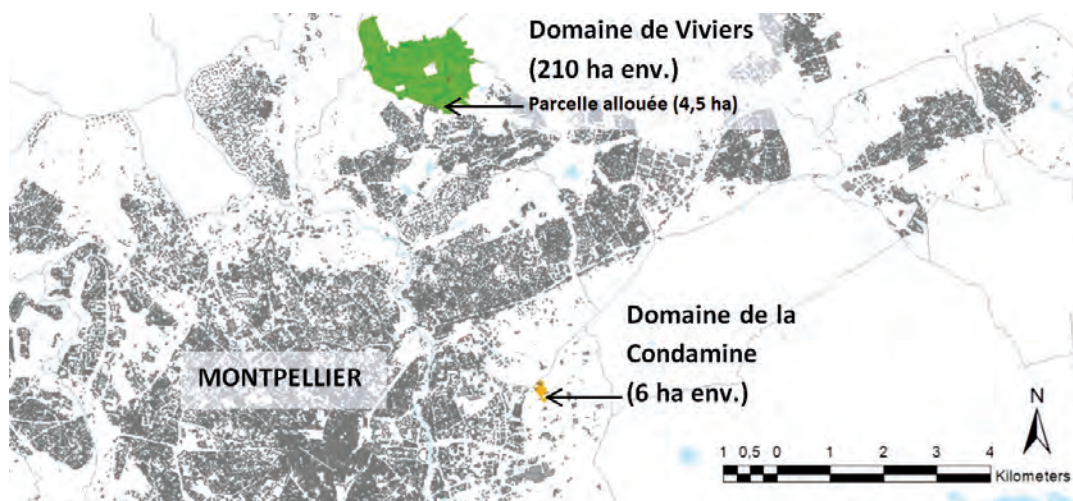


Carte 1. Répartition du domaine de Viviers entre plusieurs preneurs (réalisation : Hasnaoui Amri N. ; source : SIG 3M, 2017)
Les zones en noir correspondent aux parcelles en bail 18 ans ; celles en bleu clair, aux baux précaires

mesure de contribuer à la transition agroécologique et de fournir des aliments frais de proximité à la ville par les circuits courts. Ils ont bénéficié en 2017 d'un prêt à usage gratuit⁸, qui devrait être suivi d'un bail rural environnemental d'au moins 9 ans comportant des clauses spécifiques pour assurer des pratiques respectueuses de l'environnement.

Comment une telle évolution dans le profil des agriculteurs bénéficiaires peut-elle s'expliquer en 4 ans ?

8. Le prêt à usage gratuit est une forme légère de contractualisation foncière, ne donnant pas lieu à un loyer, mais permettant au propriétaire d'énoncer des règles de « gestion du terrain en bon père de famille ». Cette modalité peut être utilisée par tout propriétaire, à partir du moment où elle n'est pas renouvelée au-delà de 9 ans, car elle peut alors être reconduite en bail rural tacite.



Carte 2. Localisation des domaines de Viviers et de la Condamine (réalisation : Hasnaoui Amri N. ; source : IGN, SIG 3M, 2017)

Changement de contexte politique et de référentiels d'action publique foncière locale

Ces deux attributions se sont déroulées dans des contextes politiques locaux très différents.

De 1960 au début des années 2000, dans un contexte de forte croissance démographique et économique (le slogan était alors « Montpellier la surdouée »), les collectivités locales avaient l'habitude d'acquérir régulièrement du foncier et de mobiliser ce stock pour répondre à la demande en habitat, activités économiques et infrastructures de communication. C'était le principe d'action publique dominant vis-à-vis du foncier agricole, considéré comme une réserve pour l'urbanisation future. Dans les années 2000, le paradigme de développement durable dénonce l'étalement urbain. À Montpellier, cela se traduit par l'approbation d'un SCoT prenant en compte en 2006 « l'armature des espaces agricoles et naturels », dans une démarche « d'inversion du regard » (selon les termes du SCoT). Le concept d'« agriparc » apparaît pour la première fois dans ce document, comme un périmètre de protection de l'environnement et de l'agriculture et d'accueil d'activités ludo-éducatives.

L'acquisition du domaine de Viviers se situe dans ce changement de contexte. Elle illustre l'évolution des buts et modalités de l'action publique concernant le foncier agricole. En 2010, l'acquisition était avant tout une opportunité foncière, permettant de consolider le portefeuille foncier de l'intercommunalité avec un grand domaine aux portes de la ville

qui n'avait pas trouvé d'acquéreur privé au prix demandé. Cet achat s'inscrivait donc encore dans la logique ancienne de réserve foncière. Puis, en 2011, s'ouvre une fenêtre d'opportunité pour transformer cette acquisition foncière en projet agri-urbain et expérimenter là le concept d'agriparc. En effet, la vallée du Lez voisine avait été identifiée dès le SCoT comme un éventuel agriparc, et l'agglomération annonce en 2011 quatre « éco-projets » dans le cadre de son Agenda 21, parmi lesquels la promotion d'agriparcs fondés sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Cependant, la plupart des allocataires choisis en 2012 ne répondent pas à l'attente de multifonctionnalité (Jarrige & Perrin 2017).

En 2014, une nouvelle équipe est élue. Elle lance une « politique agroécologique et alimentaire » (P2A) dans laquelle s'inscrit la seconde allocation de foncier à des agriculteurs. La collectivité souhaite cette fois donner l'exemple, encourager par son action d'autres propriétaires, publics comme privés, à mettre à disposition du foncier dans l'objectif explicite de favoriser le déploiement d'une agriculture viable, écologique et orientée vers les marchés de proximité. L'appel à candidatures est fondé sur le concept d'agroécologie nourricière. Il vise une « production labellisée en agriculture biologique », avec une orientation préférentielle vers les marchés alimentaires de proximité (désignés comme « circuits courts » et « restauration collective ») et des pratiques « d'accueil éducatif à la ferme » (3M 2015).

Ainsi, la première attribution est restée marquée par l'ancienne logique de réserve foncière pour l'urbanisation, elle n'a pas permis de concrétiser la dimension multifonctionnelle du projet d'agriparc envisagée pourtant dans le SCoT et l'Agenda 21. La seconde attribution s'inscrit en revanche dans une politique métropolitaine nouvelle, elle est impulsée par une volonté d'expérimentation, de démonstration par l'exemple, visant explicitement à mettre en œuvre les concepts de multifonctionnalité et d'agroécologie nourricière.

Changements de parties prenantes et de procédures

En 2012, la CAM avait délégué à la Safer l'allocation des terres. L'appel à candidatures fut bref (20 jours) et ne comportait que les numéros des parcelles au cadastre. La Safer est historiquement fondée sur un référentiel de modernisation de l'agriculture qui tend à favoriser l'agrandissement des exploitations existantes (Muller 1984, Sencébé 2012). « La Safer offre des garanties, elle a l'habitude d'allouer des terres » (chargé d'opérations foncières CAM⁹). La majorité des allocataires a ainsi été informée et appuyée par les syndicats agricoles majoritaires (JA¹⁰ et FDSEA¹¹: fig.1). L'information a aussi été diffusée au sein

9. Entretien du 20 mai 2015, réalisé par Nabil Hasnaoui Amri.

10. Jeunes agriculteurs.

11. Fédération départementale des syndicats agricoles.

d'une cave coopérative voisine, dont un des membres était de la famille d'un technicien de l'agglomération. Les deux exploitations maraîchères ont été sélectionnées directement par la CAM, sans passer par la Safer. L'espace test agricole a été soutenu par le syndicat minoritaire Confédération paysanne et il a bénéficié de l'appui direct d'élus intercommunaux politiquement proches. Les jeunes maraîchers conventionnels ont été choisis car l'exploitation de leurs parents allait être amputée par le développement de nouvelles infrastructures (ligne TGV, autoroute).

En 2015-2016, la seconde attribution a été menée directement par la Métropole. Les départements « foncier et aménagement opérationnel » (DFAO) et « développement économique et emploi » (DDEE) ont constitué une équipe composée de deux ingénieurs paysagistes, d'un ingénieur agronome et d'un AMO¹², agriculteur expert en « redéploiement agroécologique nourricier » : un paysan, lui-même installé depuis dix ans en maraîchage et élevage biologiques en circuits courts (paniers) et faisant de l'accueil éducatif.

L'appel à candidatures décrivait les finalités de la P2A, les sites proposés et les modalités de candidature (règlement, critères de sélection, modalités de réponse). Le comité de sélection était composé d'élus des communes concernées par les attributions (une commune périurbaine : Jacou, et la ville-centre, Montpellier : carte 2), entourés de la vice-présidente de la Métropole en charge de l'agroécologie et de l'alimentation, de techniciens (DFAO et DDEE) et de l'AMO (fig.1). Ce comité de sélection est donc très différent du comité technique départemental de la Safer, composé principalement d'agriculteurs issus des

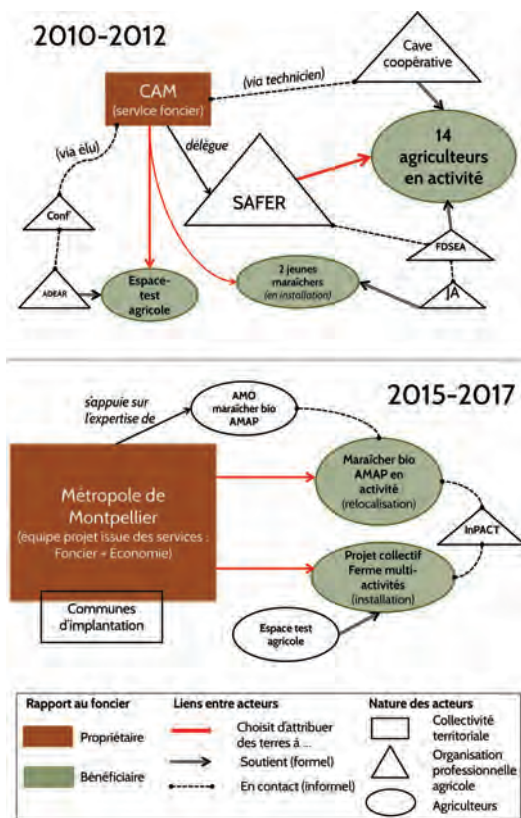


Figure 1. Acteurs impliqués dans les deux attributions
 Conf : Confédération paysanne (syndicat agricole minoritaire), ADEAR : Association de développement de l'emploi agricole et rural (structure d'appui aux projets d'installation alternatifs, soutenue par la Conf), InPact : union de 8 réseaux associatifs (Civam, ADEAR, Terres vivantes, Accueil paysan, Solidarité paysans, Terre de liens, Réseau des boutiques paysannes et Marchés paysans).

12. Assistant à maîtrise d'ouvrage.

syndicats majoritaires, qui avait choisi la majorité des bénéficiaires de la première allocation, sans participation ni même consultation des communes concernées. La procédure de 2015 témoigne d'une recherche d'exemplarité et d'équité. L'appel d'offres est resté ouvert trois mois. Il a été diffusé sur le site Internet de la Métropole, via les organisations professionnelles et la presse agricoles et par l'agriculteur recruté en AMO. Deux visites collectives ont été organisées sur chaque site. Les attendus de la collectivité et les critères de sélection ont été explicités. Ces critères concernent tant le candidat lui-même que les effets attendus du projet (cf. encart). L'équipe s'est appuyée sur le concept de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine, synthétisé par Bryant (2006) en 4P (en anglais): *Place* (fonction paysagère), *Product* (fonction alimentaire), *Protect* (fonction de protection de l'environnement, des ressources naturelles) et *Play* (fonction sociale, ludo-éducative, liée à la création et diffusion de connaissances). On retrouve ici les quatre fonctions déjà citées dans l'Agenda 21 pour l'agriparc en 2011, mais elles sont cette fois traduites en critères précis, qualitatifs et quantitatifs, discriminants pour la sélection des candidats, et elles ont eu un caractère heuristique à l'occasion des comités de sélection et des rencontres entre élus, techniciens et candidats.

Toutes les questions émanant des visites ou relayées par des élus ou techniciens ont été rassemblées. Les réponses ont été envoyées à tous les postulants sous la forme d'un document de type *Foire Aux Questions* (FAQ). L'équipe du projet y a également précisé l'échéancier et les modalités d'équipement et d'aménagement des parcelles (3M 2016).

Ce souci d'équité était manifeste lors des visites de site. L'équipe a accueilli les visiteurs en annonçant : « ce qui est très important, c'est l'égalité des chances dans cet appel à

Critères pondérés annoncés dans l'appel à candidature en 2015

Les caractéristiques du candidat :

- la nature du porteur de projet (individu ; famille ; groupe) ;
- sa formation et son expérience agricole (production, gestion, commercialisation et accueil de public) ;
- ses connaissances et pratiques en agroécologie et circuits de proximité ;
- l'état d'avancement de son projet ;
- le réseau d'accompagnement mobilisé.

Les effets attendus du projet :

- emprise foncière (bâti, terres, équipements envisagés) ;
- protection des ressources (eau, biodiversité, sol, air) ;
- création d'emplois ;
- production alimentaire ;
- vente directe ;
- accueil à la ferme.



Les vieux bâtiments du domaine de Viviers. Une partie est à l'abandon, une partie est prêtée à l'espace test agricole pour stocker du matériel (cl. N. Hasnaoui Amri 2016)

projets », que la procédure soit « juste, équitable et transparente ». La FAQ a été présentée comme un moyen de répondre à chacun « avec le même niveau d'information ». L'équipe s'est progressivement constituée en « opérateur de ressources » (François et al. 2013) : elle a joué le rôle d'interface entre ressources internes spécifiques (foncier de la Métropole voué à une valorisation « agroécologique et nourricière ») et ressources externes (porteurs de projets, autres territoires et opérateurs agricoles et alimentaires). Les formes sociales n'ont pas été jugées en tant que telles, mais selon les arguments déployés pour démontrer l'adéquation du projet d'entreprise aux critères : « On n'a pas d'*a priori* sur la structure, individuelle ou collective. Différentes combinaisons sont possibles » (membre de l'équipe projet 2015). Les candidats avaient des statuts variés : agriculteurs confrontés à des contraintes pour développer leur activité (éloignement, foncier trop limité, manque d'eau ou de fourrages), jeunes avec une petite expérience agricole (comme stagiaires, salariés ou participants à des jardins partagés), « collectifs » et structures portant des projets multi-activités (un jardin d'insertion, un groupe d'innovation en permaculture et agroforesterie). Les agriculteurs « conventionnels », dont le profil est dominant au sein

du comité technique département de la Safer, ne se sont pas sentis concernés par cet appel à projets, étant donné les critères d'attribution.

Enfin, dans un souci de répliquabilité, l'équipe du projet a tiré de cette seconde allocation une boîte à outils formalisant des bonnes pratiques pour aider les collectivités territoriales à mettre en relation les attentes citoyennes en termes de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine, le foncier disponible et de potentiels porteurs de projets :

- l'explicitation des critères d'attribution assortis d'une pondération (*scoring*);
- une diffusion large de l'appel à candidature (temps long pour répondre, multiplication des canaux de diffusion);
- une liste commentée de candidats, porteurs de projets agroécologiques en circuits courts (dont des agriculteurs en installation);
- une méthode de description complète des sites à allouer, dans leur dimension agricole et urbaine, associée à l'organisation de visites de site permettant aux candidats de se projeter dans le lieu;
- la recherche d'un niveau d'information équivalent entre candidats, tout le long du processus (diffusion d'une FAQ);
- l'organisation d'un comité de sélection associant les communes, l'intercommunalité et l'équipe d'appui;
- la conception de baux ruraux environnementaux appropriés;
- l'accompagnement des projets des candidats;
- une évaluation croisée (collectivité territoriale, preneurs, organisations agricoles et citoyennes) des progrès réalisés par rapport aux attentes (agroécologie; circuits courts; multifonctionnalité).

Cette seconde allocation avait été pensée comme une expérimentation, destinée à se déployer sur la Métropole et d'autres territoires. Lors des visites, l'équipe a précisé cet enjeu d'exemplarité : « c'est une opération pilote », un « premier levier actionné pour mettre en œuvre la P2A ». Les dirigeants de la Métropole ont ensuite demandé à l'équipe « de faire un logigramme de la procédure pour construire un cadre méthodologique duplicable » (membre de l'équipe projet, 2015).

Ces deux expériences d'allocation diffèrent ainsi par leur ampleur, leurs procédures et les acteurs impliqués. On peut donc s'interroger sur leurs impacts et les enseignements à en tirer du point de vue des relations entre les collectivités urbaines et l'agriculture.

QUELS IMPACTS DES ALLOCATIONS EN TERMES DE JUSTICE, INNOVATION ET APPRENTISSAGES ?

En nous inspirant du cadre d'analyse « *resourcefulness* » (MacKinnon & Derickson 2013), nous évaluons les deux allocations d'abord en termes d'efficience (rapport entre les résultats obtenus et les moyens mobilisés) et de justice des politiques publiques territoriales puis du point de vue de leur potentiel d'innovation et d'apprentissage.

Des effets contrastés en termes de justice et de développement territorial

Les effets attendus des deux initiatives en termes de développement territorial n'étaient pas les mêmes. La première allocation a été conduite par la Safer dans l'objectif de consolider la viabilité des exploitations agricoles existantes dans un monde global (et compétitif), la seconde menée par 3M avait pour objectif de favoriser l'installation de projets agroécologiques et nourriciers et, ce faisant, d'encourager d'autres propriétaires fonciers à faire de même. La comparaison des résultats doit tenir compte de ces différences d'objectifs.

Le problème qui a impulsé la première allocation était la gestion d'une grande réserve foncière impliquant des coûts d'entretien (risques de dépôts de déchets, d'enfrichement, etc.). La CAM n'ayant pas l'habitude de gérer directement l'octroi de baux aux agriculteurs, elle s'est appuyée sur la Safer. De ce point de vue, l'allocation a été efficace et réussie. La procédure a été rapide et elle a permis l'attribution d'importantes surfaces (110 ha) à de nombreux agriculteurs.

Si l'on considère à présent les effets de cette allocation sur l'agriculture périurbaine, la décision de faire du domaine de Viviers un agriparc a préservé 192 ha de l'urbanisation. L'allocation a ensuite permis de remettre en culture 110 ha de terres abandonnées, de conforter 14 exploitations et d'en installer deux. Toutefois, alors que la multifonctionnalité de l'agriculture était inscrite dans les objectifs de l'agriparc, l'allocation n'a pas été utilisée comme un levier pour renforcer les pratiques agroécologiques et les circuits courts. Seuls l'espace test agricole, et, dans une moindre mesure, le couple de maraîchers, y contribuent (Jarrige & Perrin 2017).

En termes de justice, les effets sont ambivalents. Pour les analyser, nous nous appuyons sur les trois dimensions de la justice sociale de Fraser (2005) : la (re)distribution des biens, maux et ressources (dimension économique) ; la reconnaissance des spécificités des acteurs ou des groupes et leur égalité dans les interactions sociales (dimension symbolique) ; et enfin l'accès à la représentation politique et notamment au débat public (dimension politique). La première dimension (économique) évalue la justice distributive, c'est-à-dire



Domaine de la Condamine : une parcelle en cours de remise en culture en maraîchage (cl. N. Hasnaoui Amri 2017)

l'équité des résultats. Les deux dernières dimensions (symbolique et politique) relèvent de la justice procédurale et s'intéressent spécifiquement aux processus d'attribution.

Dans le cadre de la première attribution, nous avons identifié deux problèmes de justice distributive. Il s'agit d'une part du manque d'adéquation entre les objectifs de multifonctionnalité affichés dans l'agriparc et la majorité des agriculteurs choisis. Des sentiments d'injustice ont d'autre part été exprimés par certains bénéficiaires parce que les conditions d'attribution n'étaient pas les mêmes pour tous (durée des baux, droits à bâtir sur les parcelles notamment).

En termes de justice procédurale, ensuite, et notamment de représentation politique, des agriculteurs ont signalé que l'opacité de la procédure a pu permettre des pratiques clientélistes ou du favoritisme dans le choix des attributaires. « La Safer, ce sont des agriculteurs. Je connais tout le monde. Ce qui fait qu'ils ne peuvent pas se permettre de me dire non. [...] C'est un problème... parce que, du coup, on file toujours aux mêmes. On fait toujours grossir les gros. Des personnes qui grossissent, et après rétrocèdent des terres, il n'y en a pas » (viticulteur ayant bénéficié de terres en 2010).

Enfin, on peut considérer que l'installation de l'espace test agricole correspond à une justice compensatoire, reconnaissant la spécificité d'une frange agricole minoritaire tournée vers l'agroécologie. Les effets de cette première attribution en termes de justice sociale sont donc ambivalents.

La seconde allocation n'a pas été motivée par un problème à résoudre. Elle avait un objectif de démonstration par l'exemple : montrer comment la P2A pouvait se concrétiser et favoriser l'agroécologie et les circuits courts.

Les résultats sur l'agriculture périurbaine sont positifs, même ils sont d'ampleur limitée en surface. Les deux bénéficiaires ont remis en culture une dizaine d'hectares en friches. Ils diversifient les productions agricoles locales, respectent l'environnement, approvisionnent la ville en circuits courts et l'un des deux accueille du public.

Au-delà de ces dix hectares, les résultats de cette seconde allocation en termes de développement territorial ne pourront être appréciés que d'ici quelques années. En particulier, on verra si la « boîte à outils » facilite la mise en œuvre d'autres allocations de foncier public. L'appel à candidature a déjà permis d'identifier de nombreux porteurs de projets agricoles innovants. La Métropole a aussi gagné en légitimité auprès de nouveaux acteurs agricoles en s'impliquant directement dans l'allocation tout en les associant dans la conception et le suivi. Au-delà de 3M, des acteurs publics et privés ont suivi de près cette expérimentation. Deux collectivités voisines, la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup et le Pays Cœur d'Hérault, s'en sont inspiré pour bâtir leur propre démarche de mise à disposition de foncier public à visée agroécologique et alimentaire (2017).

En termes de justice, cette seconde allocation se distingue par les efforts de transparence et d'équité, attestés par les propos de l'équipe projet et des dispositifs concrets, tels que l'explicitation de critères de sélection cohérents avec la P2A, la FAQ ou le prolongement de la durée de l'appel à candidature. La participation d'un maraîcher local en AMO a permis de prendre en compte la question de l'équité par rapport aux exploitations en place et de faire reconnaître différents profils potentiels de candidats (en agrandissement, en cours d'installation, en relocalisation). « On ne veut pas créer de distorsion de concurrence par rapport au tissu des petites fermes nourricières existantes » (un membre de l'équipe durant les visites de site). « On cherche l'équité dans l'accès à l'information. Éviter la cooptation et les copinages, pour que même ceux qui ne sont pas dans les réseaux aient accès à l'information et aient leur chance » (réunion de l'équipe, décembre 2015). Cette volonté d'exemplarité explique en partie pourquoi la procédure a été plus lente que la première.

Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure s'est confrontée à des verrous internes (manque d'expérience, de compétences et de légitimation de la démarche, jugée expérimentale au sein de l'administration) et externes (solicitation d'organisations profession-

nelles agricoles peu enrôlées dans la démarche; fonctionnements officieux du marché foncier agricole révélés « en creux » par le dispositif). De plus, l'arbitrage a finalement été politique: les élus et responsables de services ont sélectionné deux candidats parmi les mieux classés, sans se sentir contraints par l'ordre précis issu du *scoring* établi par l'équipe technique.

Des sentiments d'injustice ont donc été exprimés par des candidats non retenus et des agriculteurs voisins, dont certains usagers historiques mais officieux des parcelles attribuées. Quelques-uns ont déposé des candidatures en essayant de réinterpréter leur activité selon les critères d'attribution: une « manade » est ainsi présentée comme écologique (entretien des milieux par les vachettes) et nourricière (AOP viande de taureau de Camargue). Selon un maraîcher voisin, « l'action politique ne peut pas se faire dans la transparence. Les élus et les techniciens sont englués dans leurs façons de faire ». Constatant le poids des rapports de pouvoir au sein de la Métropole, il s'interroge sur l'équité des résultats (justice distributive) et sur la procédure (justice procédurale), même s'il reconnaît l'intérêt de la démarche pour « révéler » (François et al. 2013) le potentiel agroécologique et nourricier du foncier public. Ainsi, la deuxième allocation se présente comme plus juste que la première selon les trois dimensions de Fraser, mais elle soulève malgré tout des questions et provoque des sentiments d'injustice.

Les deux actions publiques foncières comparées présentent aussi des potentiels d'innovation très différents.

Des innovations foncières qui s'articulent à d'autres innovations territoriales

Les deux initiatives peuvent être lues comme des innovations territoriales, au sens de Giraut (2009): des agencements sociospatiaux élaborés pour développer des territoires. Du point de vue des relations entre la ville et l'agriculture, on peut définir plus précisément l'innovation territoriale comme « un processus de changement qui repose sur de nouveaux agencements et de nouveaux arrangements qui articulent ville et agriculture, que ce soit du point de vue des espaces, des pratiques ou des configurations sociales locales » (Soulard et al. 2018).

Les deux allocations étudiées se combinent à d'autres innovations, institutionnelles ou privées, dont l'ensemble contribue à développer l'agriculture périurbaine et à l'adapter aux attentes des citoyens (voir fig.2). Dans les deux cas, le foncier agricole est l'objet central des allocations mais l'action foncière publique s'inscrit dans une combinaison d'innovations. Le foncier agricole devient « une ressource territoriale pour articuler, dans des projets de territoire, aménagement urbain et développement agricole » (Perrin et al. 2016).

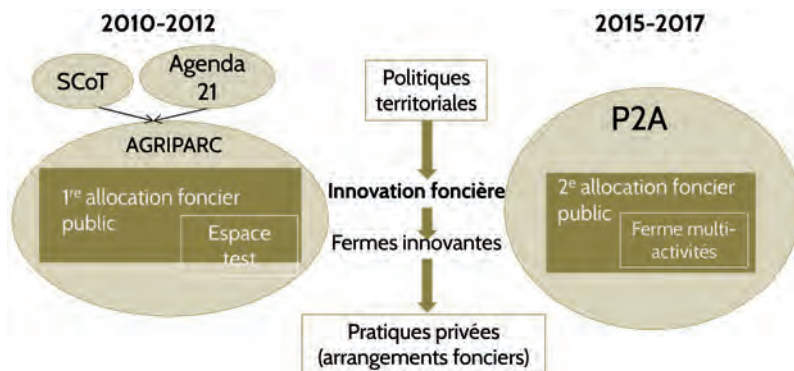


Figure 2. Articulation d'innovations autour des allocations de foncier public

D'abord, ces deux allocations s'inscrivent dans des politiques agricoles métropolitaines innovantes plus vastes. Dans le premier cas, l'allocation n'est qu'une composante de l'agriparc, un dispositif d'aménagement lui-même innovant (Jarrige & Perrin 2017), découlant de deux politiques urbaines ayant innové dans la prise en compte de l'agriculture (le SCoT par le principe d'inversion du regard, et l'Agenda 21, par la formalisation du concept d'agriparc). Dans le deuxième cas, l'allocation n'est qu'une action pilote de la P2A, la politique agroécologique et alimentaire métropolitaine, pionnière en ce qu'elle met à l'agenda la question de la durabilité des systèmes agricoles et alimentaires urbains en les abordant de manière transversale, à travers différentes actions, pas seulement sur le foncier.

Dans les deux cas, ensuite, l'innovation institutionnelle que constitue l'allocation de foncier devient le cadre permettant le développement d'innovations économiques et sociales portées par des acteurs privés et associatifs. L'action foncière publique (l'allocation) facilite l'amorçage de dispositifs agricoles innovants : l'espace test agricole dans le premier cas et la ferme multi-activités dans le second. De plus, la coexistence dans l'agriparc a permis l'émergence de pratiques innovantes non planifiées, nées de l'interaction entre acteurs. Pragmatiquement, si cette première allocation n'oriente que marginalement l'agriculture vers des formes alternatives correspondant aux attentes urbaines, Jarrige & Perrin (2017) soulignent que l'agriparc crée finalement un « espace d'expérimentation *in vivo* où coexistent plusieurs formes d'agriculture urbaine, différant dans leurs modèles technico-économiques et leurs liens à la ville ». Cette coexistence se limite souvent à de la coprésence : « Au niveau local, on n'échange pas entre les "nouveaux" producteurs de cet ancien domaine de Viviers » (jeune maraîcher installé lors de la première allocation). Toutefois, cette coexistence peut aussi favoriser les emprunts et hybridations d'un modèle à l'autre. Elle recèle donc un potentiel d'innovation. Par exemple, un jeune maraîcher bio hébergé par l'espace test agricole a trouvé des terres pour développer son exploitation



Un maraîcher examine l'état biologique du sol de la parcelle en friches que la Métropole va lui louer avec un technicien de la Métropole (cl. N. Hasnaoui Amri 2017)

de manière autonome chez un viticulteur exploitant aussi des terres au sein de l'agriparc, mais dont le domaine est principalement situé sur une commune voisine (Hasnaoui Amri 2015). Enfin, les deux initiatives ont des liens entre elles : les enseignements de la première expérience d'allocation ont contribué à l'idée de monter un projet pilote au sein de la P2A sur l'allocation de foncier selon des modalités nouvelles dans les procédures et les interactions avec le monde agricole. Et l'espace test agricole qui a été développé dans le cadre de la première période s'est révélé être une innovation contractuelle utile pour aider au démarrage des personnes portant le projet de ferme multi-activités bénéficiaire de la deuxième allocation¹³.

On peut finalement s'interroger sur ce qui est véritablement nouveau dans chaque allocation. Dans les deux cas, l'allocation met en discussion les attentes citadines et les nouveaux enjeux publics liés au foncier agricole périurbain. Ils sont formalisés dans le concept d'agriparc en 2011 et dans la P2A et les critères d'attribution en 2015. De nouveaux outils ou dispositifs organisationnels sont aussi inventés ou utilisés pour la première fois : agriparc, espace test agricole, *scoring*, FAQ, prêts à usage gratuit, baux ruraux environnementaux.

13. Les 6 jeunes ont souscrit un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) avec l'espace test TerraCoopa.

La deuxième allocation apporte une série d'innovations méthodologiques intéressantes dans la procédure. Elle introduit notamment des pratiques nouvelles de concertation et de transparence. Et elle s'appuie sur l'implication de nouveaux acteurs agricoles qui travaillent directement avec la Métropole sans l'intermédiaire d'instances de représentation agricole.

Le potentiel de diffusion et de transférabilité des deux allocations est donc différent. Dans le premier cas, ce sont surtout les concepts (agriparc), les dispositifs mobilisés (allocation, espace test) et les modalités de l'arrangement foncier privé qui apparaissent transférables. Ils sont d'ailleurs nouveaux sur ce territoire mais ont déjà tous été expérimentés ailleurs. Dans le deuxième cas, au-delà des dispositifs concrets, la démarche et son itinéraire méthodologique ont été formalisés *ex post* dans une « boîte à outils » explicitement destinée à faciliter la répliquabilité.

Des apprentissages issus de nouvelles relations entre la ville et l'agriculture

Ces deux expériences ont conduit à des apprentissages, à la fois pour les techniciens de la collectivité territoriale et pour les porteurs de projets agricoles.

Même si l'équipe interne à la Métropole a changé, les techniciens en charge de la deuxième allocation ont tiré de la première des enseignements sur les modalités d'interaction avec les instances de représentation des agriculteurs (chambre d'Agriculture, Safer) et de nouvelles compétences sur les baux agricoles. Le constat partagé est celui d'une allocation rapide, efficace, mais n'ayant pas permis d'atteindre les objectifs annoncés de l'agriparc et soulevant des questions en termes de justice, ce qui explique leur volonté d'équité et de transparence lors de la deuxième allocation et le choix d'une attribution directe, sans la médiation de la Safer. Ils ont identifié des contraintes issues de l'environnement, des verrous liés à la *path dependence* (dépendance au chemin emprunté), et pris appui sur les marges, les zones d'incertitude (Muller 2015), pour repenser le processus d'allocation et revisiter la vocation et les règles d'usages du foncier agricole périurbain. Ces apprentissages ont été facilités par la présence de l'agriculteur en AMO et du salarié-doctorant (travaillant simultanément pour la Métropole et INRAE). Ces derniers ont favorisé une approche analytique, réflexive, ainsi que la comparaison avec des expériences similaires, en France et en Europe, *via* les réseaux de recherche et de développement. La « boîte à outils » est actuellement testée dans plusieurs communes de la Métropole après avoir été discutée entre urbanistes, chargés de développement territorial et agronomes. Après la seconde allocation, les techniciens ont aussi pris conscience de la diversité des profils agricoles et des contraintes d'une installation.

Par ailleurs, la démarche a changé la manière dont les municipalités où sont situées les terres allouées conçoivent désormais l'agriculture. Même si les municipalités n'ont été ni

consultées ni impliquées dans le projet d'agriparc lors de la première allocation, l'agriculture est désormais mentionnée et mieux intégrée dans leurs projets urbains. À Clapiers, par exemple, la préservation et le développement de l'agriculture ont été récemment inscrits comme un des objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du Plan local d'urbanisme.

Du côté des porteurs de projet agricole, le simple fait de se porter candidat a également permis des apprentissages. Les candidats ont été en relation continue avec l'équipe technique, pour obtenir des précisions puis être accompagnés dans le montage de leur projet. Ils ont ainsi acquis un savoir-faire pour élaborer un prévisionnel d'activités, rendre lisible la manière dont leur activité pouvait répondre aux critères ou négocier des conditions d'attribution cohérentes avec l'activité proposée. Ce savoir-faire peut être réinvesti pour d'autres candidatures. Ainsi, en 2016, dans le cadre d'un projet de redéploiement agricole et pastoral, le CEN-LR¹⁴ et la commune de Fabrègues ont puisé dans le vivier des porteurs de projets rendus visibles par ce second appel à projets pour concevoir un « pôle d'excellence agroécologique » combinant vignes d'insertion, Jardins de Cocagne, élevage pastoral, oléiculture, etc.

Les porteurs de projets agricoles ont aussi mieux compris les intentions et les modalités d'action des collectivités urbaines. L'agriculteur AMO a même acquis une véritable expertise sur le fonctionnement interne et les modalités de prise de décision de la Métropole, qu'il a pu ensuite remobiliser pour d'autres projets personnels.

Ainsi, ces nouvelles pratiques d'échanges entre agriculteurs et techniciens d'une collectivité urbaine ont ouvert un nouvel espace de dialogue entre la ville et l'agriculture. Ils ont contribué à des apprentissages sur les modes de fonctionnement de chacun. Ces expériences d'allocation de foncier correspondent donc bien à la définition de l'innovation territoriale donnée par Soulard et al. (2018) dans le cadre du renouvellement des relations entre la ville et l'agriculture.

CONCLUSION

Les villes se sont emparées récemment des questions alimentaires qui étaient jusque-là abordées uniquement par des politiques d'échelons européen et national (Brand et al. 2017). Pour mener une politique alimentaire, elles apprennent à interagir avec les acteurs agricoles et à articuler différents domaines de compétences. L'allocation de foncier public à des agriculteurs en milieu urbain est une action délicate, par laquelle la Métropole de Montpellier

14. Conservatoire des espaces naturels du Languedoc Roussillon, opérateur de « compensation environnementale ».

questionne les attendus de la société relatifs à l'agriculture, les formalise et propose une démarche pour soutenir des projets qui atteindraient *a priori* les fonctions attendues.

Quelles leçons peuvent tirer élus et techniciens territoriaux de ces procédures d'allocation? Nos résultats permettent de comparer deux procédures très différentes, entre la délégation à une organisation reconnue et compétente sur le foncier agricole (la Safer) et la réalisation de la démarche en régie. Chacune a ses limites en termes d'efficience : le temps et les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes. Les collectivités doivent donc choisir entre la rapidité d'une délégation de service, ne permettant pas forcément de contrôler que les attributaires correspondent aux fonctions attendues, et la réalisation en régie, plus lente et nécessitant l'acquisition de compétences agricoles au sein de la collectivité, mais plus explicite sur les objectifs à atteindre, les profils attendus et les moyens d'accompagnement/évaluation.

La recherche de transparence et de justice a permis d'améliorer la densité et la qualité des relations entre les agriculteurs et la collectivité urbaine. Mais elle est aussi source de tensions car elle identifie des modèles agricoles comme préférables pour atteindre les fonctions attendues par les citoyens et parce qu'elle modifie les référentiels de l'action publique. Elle questionne la relation entre les attentes citoyennes, leur traduction en critères de sélection des attributaires et *in fine* la viabilité des activités qui pourront se déployer dans ce cadre.

Le renouvellement des relations ville-agriculture nécessite de continuer à explorer les modalités d'interaction et de coexistence entre un nombre croissant d'intervenants, issus des mondes agricoles et urbains. L'attribution de terres publiques constitue alors une innovation foncière qui s'articule avec plusieurs autres innovations territoriales, dans les politiques publiques et les pratiques privées. Au-delà du foncier public attribué, cet article illustre comment ces procédures sont l'occasion d'apprentissages pour les porteurs de projets agricoles comme pour les acteurs publics. Les mondes agricoles et urbains apprennent à mieux se connaître, à interagir, à travailler ensemble et, ce faisant, adaptent leurs attentes, leurs projets et cela se lit dans l'évolution des procédures, avec une prise en compte croissante des enjeux de justice.

REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001), et dans le cadre du projet Cifre n° 2015/0420 financé par l'ANRT et la Métropole de Montpellier.

RÉFÉRENCES

- 3M – Montpellier Méditerranée Métropole, 2015. *Appel à projets. Consolidation du tissu des fermes nourricières en agroécologie. Mobilisation des domaines de la Condamine et de Viviers*. 3M, Montpellier, 2 dossiers (22 p. et 18 p.).
- 3M – Montpellier Méditerranée Métropole, 2016. *Foire Aux Questions concernant les appels à projets « Consolidation du tissu des fermes nourricières », mobilisation des domaines de Viviers et de la Condamine*. 3M, Montpellier, 10 p.
- Aubry C., Dabat M.H., Mawois M., 2010. « Fonction alimentaire de l'agriculture urbaine au Nord et au Sud : Permanence et renouvellement des questions de recherche », in *ISDA 2010* (13 p.). Presented at ISDA 2010, Montpellier, France (2010-06-28-2010-07-01). Cirad-Inra-SupAgro.
- Aubry C., Chiffolleau Y., 2009. « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles », *Innovations Agronomiques* 5 : 53-67.
- Bertrand N. (dir.), 2010. *L'agriculture dans la ville éclatée. Laboratoire de développement durable et dynamique territoriale*. Université de Montréal, Montréal, 184 p.
- Bonnefoy S., 2011. « La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère », *Urbia* 12 : 11-20.
- Brand C., Bricas N., Conaré D. et al., 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts et démarches*. Éditions Quæ, 160 p.
- Brand C., Bonnefoy S., 2011. « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *VertigO* 11(2). DOI: 10.4000/vertigo.11199.
- Bryant C.R., 2006. « La place des espaces ruraux périurbains et de l'environnement dans le développement régional », in Mollard A. et al., *Territoires et enjeux du développement régional*. Éditions Quæ, Coll. Update Sciences & Technologies : 159-171. DOI: 10.3917/quæ.molla.2006.01.0159.
- Di Donato B., Perrin C., Cavallo A., 2016. « Strumenti di gestione dell'agricoltura urbana e periurbana: esperienze a confronto tra Roma e Montpellier », *Agriregionieuropa* 12(44): 59-62.
- Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J., 2005. « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? » *Cahiers de la multifonctionnalité* 8 : 87-104.
- François H., Hirczak M., Senil N., 2013. « De la ressource à la trajectoire : quelles stratégies de développement territorial ? » *Géographie, économie, société* 15(3) : 267-284.
- Faure A. (dir.), 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris, l'Harmattan (Logiques politiques), 192 p.
- Fraser N., 2005. *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*. Éditions la Découverte, 178 p.
- Giraut F., 2009. « Innovation et territoires. Les effets contradictoires de la marginalité », *Revue de Géographie Alpine* 97(1) : 6-10.
- Hasnaoui Amri N., 2015. *Quelles organisations et coopérations territoriales permettent aux agriculteurs d'être acteurs de la politique agricole et alimentaire métropolitaine ?* Mémoire de Master Territoires & Développement, U. Montpellier Paul-Valéry, 125 p.
- Hervieu B., 2002. « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », *Cahiers Agricultures* 11(6) : 415-419.
- Jarrige F., Perrin C., 2017. « L'agriparc : une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ? » *Revue d'économie régionale & urbaine* 3 : 537-562. DOI: 10.3917/reru.173.0537.
- Jarrige F., Napoléone C., 2015. « 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 : Études et Recherches* 72 : 325-339.
- Jarrige F., Thion P., Delay C., Montfraix P., 2009. « L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération », *Innovations agronomiques* 5 : 41-51.
- Jarrige F., Jouve A.-M., Napoléone C., 2003. « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Courrier de l'Environnement de l'Inra* 49 : 13-28.
- Léger-Bosch C., 2015. *Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole. Une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions*. Thèse de doctorat d'économie, Université Grenoble Alpes, 165 p.

- MacKinnon D., Derickson K. D., 2013. "From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism", *Progress in Human Geography* 37(2): 253-270. DOI: 10.1177/0309132512454775.
- Muller P., 1984. *Le technocrate et le paysan*. Paris, Éd. Ouvrières, 173 p.
- Muller P., 2015. « Chapitre III: Expliquer le changement: l'analyse cognitive des politiques publiques », in Muller P. (éd.), *Les politiques publiques*. PUF, « Que sais-je? » : 50-86.
- Nahmias, P. et Le Caro, 2012. « Pour une définition de l'agriculture urbaine: réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement urbain/Urban environment* 6 : 1-16.
- Perrin C., 2017. « Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine? Le cas de la région de Montpellier (France) », *VertigO* 17(1). DOI: 10.4000/vertigo.18401.
- Perrin C., Toussaint C.T., Chia E. (2016). « La gouvernance du foncier agricole périurbain: entre planification urbaine et projets de développement », *Revue d'économie régionale et urbaine* 4: 713-736. DOI: 10.3917/reru.164.0713.
- Perrin C., Jarrige F., Soulard C.T., 2013. « L'espace et le temps des liens ville-agriculture: une présentation systématique du cas de Montpellier et sa région », *Cahiers Agricultures* 22(6) : 552-558. DOI: 10.1684/agr.2013.0671.
- Poulot M., 2008. *Le retour de l'agriculture dans la ville élargie : vers la durabilité des territoires périurbains*. HDR géographie, Paris, Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 372 p.
- Sencébé Y., 2012. « La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier: hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux* 1(20) : 105-120.
- Soulard C.T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Innovations territoriales dans les relations ville-agriculture », in Faure G. et al. *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Éd. Quae, Paris, 260 p.
- Soulé B., 2007. « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives* 27(1) : 127-140.
- Poli D., 2013. "Editoriale. Problematiche e strategie per il ritorno alla terra", *Scienze del Territorio* 1: 17-29.
- Van der Ploeg J.D., 2014. *Les paysans du XXI^e siècle. Mouvements de repaysannisation dans l'Europe d'aujourd'hui*. Éd. Charles Leopold Mayer, Paris, 216 p.
- Vivier N., 1998. *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*. Paris, Publications de la Sorbonne, 352 p.
- Zasada I., 2011. "Multifunctional peri-urban agriculture – a review of societal demands and the provision of goods and services by farming", *Land Use Policy* 28(4): 639-648. DOI: 10.1016/j.landusepol.2011.01.008.

POUR CITER CE CHAPITRE

Hasnaoui Amri N., Perrin C., 2020. « Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier », in Perrin C. & Nougaredes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 209-232. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch7

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Nabil Hasnaoui Amri, Montpellier Méditerranée Métropole, chercheur associé UMR Innovation, Montpellier, France, nabil.hasnaoui@gmail.com

Coline Perrin [1] [2] coline.perrin@inrae.fr

[1] INRAE, UMR Innovation, Montpellier, France [2] Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

Une ferme urbaine multifonctionnelle

Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne

Françoise JARRIGE, Cyril MUMENTHALER, Joëlle SALOMON CAVIN

Ce chapitre décrit et analyse la mise en œuvre d'un nouveau projet agricole sur un domaine de la ville de Lausanne. Les principaux changements entre l'ancien et le nouveau mode de gestion portent sur la procédure de recrutement, l'établissement des relations contractuelles entre partenaires, le profil et l'organisation des porteurs de projet. Le processus innovant se construit par confrontation entre stratégies des différents protagonistes, au fur et à mesure de leurs négociations, de leurs ajustements. Il apparaît qu'un jeu de contraintes assez puissantes – économiques, juridiques – limite certaines innovations attendues, notamment en matière de contrat foncier. Au final, c'est par le biais de trois structures de nature différente (association, coopérative, entreprise agricole), coordonnées en association, que le projet agricole multifonctionnel attendu peut être mis en place. Cette étude de cas contribue à l'élaboration d'un référentiel des innovations en agriculture urbaine. Elle met en exergue à la fois la nécessité du pragmatisme économique et celle de la créativité, notamment organisationnelle, de la part des nouveaux acteurs qui se positionnent dans ce domaine.

Mots-clés: agriculture urbaine, négociation, contrat, foncier public.

L'agriculture urbaine suscite un engouement générateur d'initiatives multiples de politiques agricole et alimentaire métropolitaines (Bonnefoy & Brand 2014, Viljoen & Wiskerke, 2012). Les circuits courts ou systèmes agroalimentaires alternatifs (Deverre & Lamine, 2010) et les fermes urbaines se multiplient (Daniel 2017, Mumenthaler & Salomon Cavin, 2018). Le phénomène est relativement récent et – au-delà de la communication médiatico-politique des collectivités – nous disposons de peu de retours d'expériences. Développer une agriculture urbaine multifonctionnelle (Nahmias & Le Caro 2012, Zasada 2011) et connectée à la ville (Brand & Bonnefoy 2011, Grandchamp-Florentino 2012,

Germain et al. 2006, Perrin 2011), c'est-à-dire mettre en œuvre la « reterritorialisation de l'agriculture » n'est pas si facile (Jarrige 2018). Sortir du « modèle agricole conventionnel »¹ (North 1991, Palier 2014) entraîne des coûts, comporte des risques en particulier en raison de l'emprise et de l'inertie du système sociotechnique dominant (Geels & Schot 2007). En Suisse, de nombreuses villes deviennent actrices de l'agriculture urbaine non plus seulement dans sa dimension jardinière, mais également dans sa dimension agricole professionnelle. Les fermes urbaines sont au cœur de la stratégie agricole de villes comme Zurich (Jahrl & Schmid 2017), Genève ou Lausanne (Mumenthaler & Salomon Cavin 2018, Mumenthaler & Salomon Cavin 2017). Associées selon les lieux à un large éventail de formes agricoles, ces fermes urbaines se caractérisent toutes par le fait qu'elles sont de propriété publique (communale ou cantonale) et exploitées par des acteurs privés. Le foncier constitue ainsi la porte d'entrée privilégiée dans la concrétisation de projets d'agriculture urbaine. Autrement dit, l'innovation est *a priori* rendue possible par la maîtrise foncière publique. Celle-ci conditionne fortement la logique organisationnelle et la gouvernance du projet.

Ces fermes urbaines constituent ainsi des formes d'innovation territoriale (Giraut 2009) fondées sur de « nouveaux agencements et de nouveaux arrangements qui articulent ville et agriculture » (Souillard et al. 2018). La maîtrise foncière publique apparaît ici comme le support d'une innovation aux multiples objectifs. Cependant, comme le montrera ce chapitre, si le foncier ne constitue pas un objectif en soi, il participe pleinement de l'innovation dans la mesure où les modalités de la tenure foncière vont être soumises à négociation.

Ce chapitre porte sur la mise en œuvre concrète d'un projet d'agriculture urbaine sur un domaine communal. Il est centré sur l'analyse du processus qui part des attendus initiaux du projet jusqu'aux ajustements et choix réalisés à ce jour. L'innovation réside ici avant tout dans les formes de coordination entre les acteurs impliqués dans un projet qui cherche à allier plusieurs objectifs : production agricole, pédagogie, insertion sociale. La mise en œuvre du projet bouleverse les modes de gestion établis et révèle les contraintes et les limites à l'engagement des partenaires : leurs intérêts ne sont pas toujours convergents. Dans la recherche d'un modèle économique alternatif et satisfaisant pour toutes les parties prenantes, la relation contractuelle entre partenaires est mise à l'épreuve, que ce soit au sein du collectif de porteurs de projet, ou entre ce collectif et la municipalité propriétaire du foncier. Des ajustements sont nécessaires pour permettre à chacun d'atteindre ses objectifs : la négociation s'impose.

1. Nous entendons par là modèle agroindustriel intensif : production de masse spécialisée (Fournier & Touzard 2014), avec commercialisation par des circuits longs (filières traditionnelles avec de multiples intermédiaires non territorialisés).

Notre hypothèse est qu'un processus d'innovation multidimensionnel est nécessaire pour construire des formes d'agriculture urbaine durables (Soulard et al. 2018). À l'échelle locale (innovation située), cela implique l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, un « lieu-moment opportun » (Fontan 2008), ainsi qu'une implication multipartenariale et des négociations pour ajuster le dispositif aux objectifs (intérêts et contraintes) de chacune des parties prenantes.

Nous nous appuyons sur une étude monographique à Lausanne, qui illustre une innovation de rupture multidimensionnelle dans la gestion du domaine agricole communal de Rovéréaz.

Dans un premier temps, nous replaçons les enjeux du projet agricole de la ferme de Rovéréaz dans le contexte lausannois et précisons la procédure de recrutement, première dimension innovante de cette expérience. L'analyse est ensuite ciblée sur les deux autres dimensions clés de ce projet innovant : le mode de mise à disposition et de répartition des droits et usages du foncier (innovation contractuelle), la nature et le mode d'organisation du collectif porteur du projet (innovation organisationnelle). Nous ferons enfin le bilan de cette expérience, en précisant ce qui change entre l'ancien et le nouveau dispositif, pour en retirer les enseignements.

Les données de cet article ont été récoltées à travers une douzaine d'entretiens semi-directifs menés entre 2015 et 2018 avec des décideurs politiques locaux, des acteurs administratifs et techniques, l'ancien fermier ainsi que des membres du collectif de Rovéréaz. Cette collecte a été complétée par l'analyse de documents relatifs à la politique foncière, agricole et alimentaire lausannoise en accès libre (site internet de la ville, publications légales municipales, appel à projets) ou fournis par nos partenaires. La participation d'un des auteurs au jury du concours pour l'attribution du domaine de Rovéréaz a constitué en outre une source privilégiée d'accès direct aux discussions préalables à la mise en œuvre du projet.

LA SITUATION INITIALE ET LE PROJET

La ville de Lausanne fait figure de pionnière en Suisse relativement aux questions d'agriculture urbaine dans la mesure où elle a lancé dès 1996 une politique de développement de jardins partagés. Elle présente en outre la particularité d'être propriétaire d'un important patrimoine agricole. Il s'agit d'environ 900 ha, composés de forêts, de sept domaines agricoles et de cinq domaines viticoles, ainsi que de parcelles dispersées. La ville de Lausanne est le plus important propriétaire viticole public de Suisse (site officiel de la

ville de Lausanne). Beaucoup de ces domaines sont devenus propriétés de la ville au XIX^e siècle. Lausanne a acheté la ferme de Rovéréaz en 1988, d'une part pour développer la maîtrise foncière de son territoire (fig.1), d'autre part pour empêcher le démantèlement du domaine d'une trentaine d'hectares (entretien avec l'ancienne maire de Lausanne, alors responsable des finances et principale promotrice de cet achat).

L'agriculteur exploitant de la ferme de Rovéréaz – en place au moment de l'achat du domaine – a pratiqué, à l'instar des autres fermiers de la ville de Lausanne, une agriculture que l'on peut qualifier d'exploitation laitière conventionnelle ; elle n'était pas intégrée à d'éventuels objectifs agricoles de la ville, si ce n'est par l'école à la ferme (Jarrige 2018). Le domaine de Rovéréaz est ainsi connu de générations d'écoliers lausannois qui y ont séjourné au moins une fois durant leur scolarité.

Lors des derniers mandats municipaux, les élus lausannois ont procédé à une affirmation progressive de la politique agricole et alimentaire de la ville ; ce faisant, ils ont renforcé les liens avec les domaines agraires de la ville. Cette évolution est en particulier illustrée par la stratégie relative à la restauration collective municipale (2014), dont l'approvisionnement est réorienté vers la production locale et issue de l'agriculture biologique². Plus récemment, en 2018, Lausanne lance la première « politique agricole urbaine » de Suisse dont l'objectif affiché est d'une part de valoriser les ressources alimentaires du patrimoine de la ville en synergie avec les initiatives privées et de la société civile, d'autre part de mettre en évidence le rôle paysager de l'agriculture en accompagnant et soignant les domaines situés aux entrées de la ville comme celui de Rovéréaz³.

Plus précisément dans le cas de Rovéréaz, une nouvelle stratégie agricole est proposée dès 2014 à la faveur du départ à la retraite du fermier⁴. Il s'agit de confirmer la vocation agricole du domaine en l'orientant vers une « agriculture biologique de proximité » destinée en priorité aux cantines scolaires communales. La vocation pédagogique du domaine est confirmée de même que la nécessaire conservation de ses qualités paysagères. Enfin, le futur projet doit garantir l'accessibilité de la population au site comme zone de délasserment. L'objectif global affiché est de faire de Rovéréaz un lieu emblématique de la politique de développement durable de la ville.

La procédure alors mise en place pour l'identification des futurs candidats à la reprise du domaine est assez originale. Elle se déroule en deux temps, avec une première étape d'esquisse d'un projet et une seconde étape, après sélection de quelques dossiers, qui

2. Municipalité de Lausanne (2014), Plan d'action pour une restauration collective municipale avec une haute qualité nutritionnelle, environnementale et sociale, Rapport-préavis n° 2014/36

3. Municipalité de Lausanne (2018), Politique agricole urbaine : des balcons aux champs, Rapport-préavis n° 2018/09

4. Municipalité de Lausanne (2014), Une agriculture biologique de proximité à Rovéréaz, Rapport-préavis n° 2014/37



Figure 1. Localisation du domaine de Rovéréaz

propose un *business plan* incluant un plan de financement détaillé. Par ailleurs un jury d'experts, composé de représentants des services communaux (urbanisme, jeunesse, domaines), du monde agricole, de la recherche, du patrimoine, est créé pour accompagner la ville dans le choix des futurs exploitants. Alors que 8 projets ont été soumis lors de la première étape et 4 sélectionnés, seules deux équipes ont finalement soumis un projet lors de la seconde étape. Les équipes qui se sont retirées ont souligné l'impossibilité de proposer un projet viable économiquement dans les conditions-cadres proposées par la ville. C'est finalement le projet « Rovéréaz, ferme agroécologique » qui a remporté l'appel d'offres. Avec ce choix, la ville de Lausanne confirme une volonté d'innover en privilégiant une équipe de jeunes actifs nouveaux venus dans l'agriculture.

La figure 2 récapitule les grandes étapes du projet de Rovéréaz. L'itinéraire suivi par les partenaires pour la mise en place du projet est passé par l'appel à projets à la signature du contrat, la sélection des candidats et une longue phase de négociation. Les activités d'accueil et d'animation autour de la permaculture ont démarré avec succès dès 2016. La production agricole n'a pu être mise en place qu'à partir de 2017, de même que les activités d'insertion.

L'intérêt de cette étude de cas est de pouvoir retracer la dynamique de co-évolution des parties prenantes pour façonner un projet d'agriculture urbaine innovant.



Le domaine de Rovéréaz : bâti rural et prairies (cl. F. Jarrige 2013)



Figure 2. Chronique de la mise en place du projet d'agriculture urbaine à Rovéréaz

UNE INNOVATION DANS LA CONTRACTUALISATION DU FONCIER AGRICOLE POUR LA VILLE

Dans ce projet d'agriculture urbaine, même si l'innovation est multidimensionnelle, le foncier public a été un des points clés de la mise en œuvre. Le départ du fermier en place en 2014 a donné à la municipalité la possibilité de définir un nouveau projet pour l'avenir du domaine (Jarrige 2018).

Dans l'appel à candidatures de 2015, un autre arrangement contractuel que le bail à ferme traditionnel était envisagé pour la mise en location du domaine, notamment en raison des coûts d'entretien du bâti à charge pour la ville – considérés comme trop élevés dans le cadre du fermage – et pour donner plus d'indépendance au collectif. Le foncier seul devait donner lieu à un fermage (bail agricole classique), et le bâti à un droit de superficie (ou DDP⁵). Le droit de superficie aurait permis à la ville de se décharger des coûts d'entretien du bâti, mais il présentait également un certain nombre de contraintes : possibilités d'ajustement difficiles en termes juridiques, cession possible à un tiers, peu de maîtrise de la ville sur les demandes de permis de construire et travaux. La nouvelle élue municipale en charge du dossier (depuis les élections municipales de 2016) a considéré que le risque de perte de maîtrise de la destination des biens était trop grand (un changement de destination incontrôlé ayant été expérimenté sur un autre bâtiment – non agricole – propriété de la ville de Lausanne qui avait été cédé en DDP). De plus, pour le collectif, un tel mode de contractualisation aurait engendré des charges d'entretien et de rénovation des bâtiments trop élevées pour la viabilité du projet.

5. Le droit de superficie – ou droit distinct et permanent (DDP) – est régi par les articles 675 et 779 ss du Code civil suisse. Il s'agit d'une servitude qui permet à son bénéficiaire, appelé superficiaire, d'ériger des constructions et installations sur un terrain qui ne lui appartient pas, ainsi que de les utiliser et de les céder à un tiers. De fait, terrain et constructions appartiennent à des propriétaires différents : le fonds reste propriété du superficiaire, alors que les ouvrages situés au-dessus ou au-dessous du sol sont propriété du superficiaire (Kissling 2011).

Selon l'arrangement final⁶, la ville de Lausanne concède un bail agricole de 30 ans⁷, renouvelable ensuite de 6 ans en 6 ans, à l'association faîtière « les chênes de Rovéréaz » (« fermière »). Les obligations de la fermière portent sur la mise en œuvre de méthodes de production biologique et l'accès au public des chemins piétonniers du domaine. Le montant du fermage est réduit les 3 premières années pour soutenir la conversion du domaine à l'agriculture biologique, et doit atteindre en 4^e année le taux standard⁸. La ville de Lausanne s'engage en outre à cautionner les demandes de crédit nécessaires pour développer les nouvelles activités sur le domaine.

Le bail entérine un dispositif de sous-affermage à trois unités dédiées à des activités distinctes (pédagogie, insertion sociale, production agricole). Chaque sous-affermage fait l'objet d'un bail spécifique qui est subordonné à l'accord de la ville de Lausanne. Ainsi, la ville de Lausanne conserve un droit de regard sur toute évolution possible du sous-affermage. Elle s'engage, sous réserve des autorisations de permis de construire et des crédits budgétaires du conseil communal, à réaliser les interventions de structure nécessaires sur certains bâtiments. Les autres frais de réparation, d'entretien et de réaffectation du bâti sont à la charge de la fermière, de même que ceux portant sur les aménagements fonciers (fossés, chemins, clôtures...) ⁹.

Compte tenu de l'importance de l'engagement personnel des participants pour la réussite du projet, la ville demande contractuellement à être informée de tout mouvement dans la composition du collectif de Rovéréaz, et se réserve un droit de regard sur d'éventuelles modifications d'orientation des activités.

Finalement, le foncier et le bâti sont mis à disposition des porteurs de projet *via* un bail à ferme plus classique que le système de démantèlement des droits fonciers initialement envisagé. Ce contrat de fermage présente néanmoins des caractéristiques particulières : il a été signé avec une association – et non une famille paysanne comme c'est usuellement le cas – et pour une longue durée (30 ans¹⁰). Il comporte un ensemble de clauses spécifiques relatives à la nature du projet d'agriculture urbaine (agriculture biologique avec le développement de circuits courts pour la population lausannoise, ouverture au public, projet d'accueil pédagogique, contribution à l'amélioration des qualités paysagères du site et volet social facultatif), et inclut un dispositif de sous-affermage qui répond à l'organisation spécifique du collectif des preneurs.

6. Selon le document officiel que nous avons pu consulter en partie.

7. « Bail à ferme agricole de longue durée », signé en juin 2017, rétroactif du 1/01/2017 au 31/12/2046.

8. Montant révisable à la hausse en fonction du chiffre d'affaires et, le cas échéant, de l'ouverture éventuelle d'un établissement de restauration ou de débit de boissons.

9. Les frais de fourniture importants restent à la charge du propriétaire.

10. NB : un tel bail de longue durée a déjà été octroyé à deux autres fermiers de Lausanne pour leur permettre de garantir leurs emprunts bancaires (Jarrige 2018)

UNE INNOVATION DANS L'ORGANISATION DU COLLECTIF PORTEUR DU PROJET

La troisième dimension d'innovation étudiée porte sur le profil socioprofessionnel des porteurs de projet, leurs relations à la ville ainsi que leur mode d'organisation, leur système de production et de commercialisation.

Suite à sa sélection via la procédure d'appel à candidatures municipal en novembre 2015, la mise en œuvre du projet « Rovéréaz, une ferme agroécologique qui cultive les gens aux portes de Lausanne » a suscité de multiples questionnements et remaniements au sein du collectif porteur. La concrétisation du projet a conduit chacune des parties à préciser ses attentes, ses besoins et ses engagements. L'organisation et le modèle économique du collectif ont dû être repensés par rapport au modèle initial d'une structure unique. Cela a abouti à la création d'une association faîtière chapeautant trois structures indépendantes du point de vue juridique : l'association Rovéréaz pour la pédagogie et l'accueil du public (ph.3-4), la coopérative « L'Autre Temps » pour l'insertion sociale et professionnelle, la SARL Rovéréaz pour la production agricole. Ces trois entités sont membres (et sous-locataires) de l'association faîtière « Les Chênes de Rovéréaz », interlocuteur de la ville de Lausanne (fig.3).

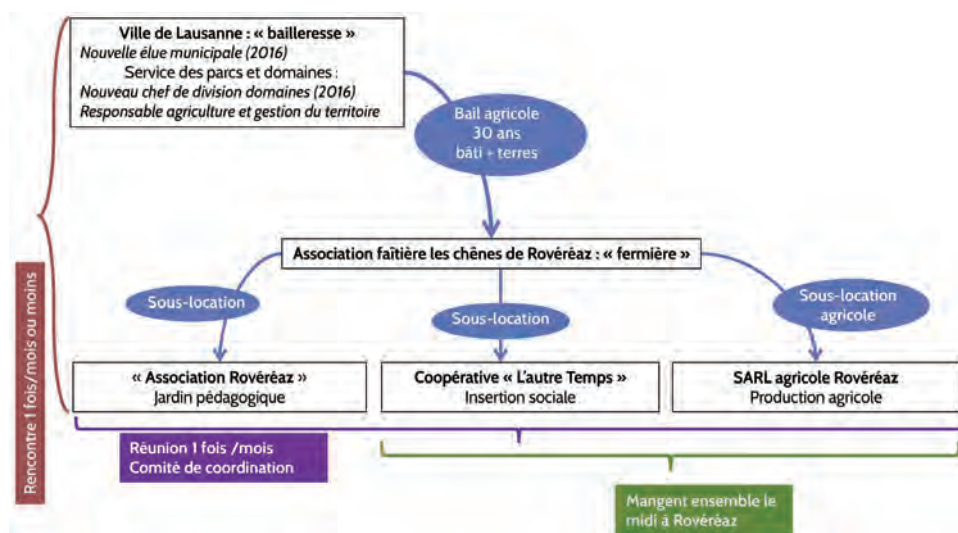


Figure 3. Nouveau mode de gestion du domaine de Rovéréaz



Initiation à la permaculture et accueil pédagogique (rovereaz.ch 2018)

Chaque activité fonctionne de manière autonome, avec des interactions et des moments de coordination : réunions mensuelles, partage des bâtiments, repas pris en commun, etc. L'autonomisation des 3 branches d'activité permet à chacune de trouver un modèle économique propre. Un modèle associatif a été retenu pour le jardin pédagogique qui accueille du public, notamment des scolaires, et propose des initiations à la permaculture, ainsi que de multiples animations, dont le marché. L'association Rovéréaz fonctionne sur la base du volontariat et de subventions. Le statut d'employé de la municipalité, qui avait été accordé à la femme du précédent fermier pour l'accueil pédagogique à la ferme, n'a pas été reconduit dans la nouvelle configuration. Le bénévolat et les subventions s'avèrent insuffisants pour maintenir le volet éducatif et les activités d'ouverture au public. L'association « Rovéréaz le jardin aux mille mains » devait lancer une « campagne de financement citoyenne » au printemps 2019 pour pouvoir maintenir ses activités¹¹. Un modèle coopératif permet d'assurer la fonction d'insertion qui tenait à cœur aux porteurs de projet, notamment à destination de réfugiés. Il s'est avéré plus pratique de maintenir la structure « L'Autre Temps », préexistant au projet, connue des services publics et éligible aux aides institutionnelles à l'insertion, que d'en créer une nouvelle comme c'était initialement prévu. Enfin, c'est un modèle entrepreneurial qui a été retenu pour assurer la production agricole. Cette organisation permet à la fois une indépendance de gestion pour chacun, et une coordination collective conservée *via* l'association faîtière et les modalités de gouvernance mises en place (réunions mensuelles...).

La figure 3 récapitule le nouveau mode de gestion du domaine de Rovéréaz : la composition et l'organisation du collectif sélectionné (partenaires privés), et les représentants de la ville de Lausanne (partenaire public), ainsi que leurs liens.

Dans la logique traditionnelle du bail à ferme et pour s'inscrire dans les exigences de la politique agricole, la ville aurait préféré louer les terres directement au producteur, mais cela aurait contrecarré l'organisation relativement horizontale souhaitée par le collectif. De plus, le droit suisse limite la part des revenus non agricoles pour conserver le statut agricole. Ainsi, dans le cas d'une structure unique, la présence des deux autres activités aurait rendu minoritaire le revenu agricole ; il aurait alors été impossible de percevoir les aides de la politique agricole suisse. Au final, c'est un jeune agriculteur qui assurera la production, sous la forme d'une SARL agricole, sous-locataire de l'association faîtière. Il a un statut d'entrepreneur agricole indépendant, et doit équilibrer les comptes de son entreprise, dans le cadre des conditions contractuelles établies à Rovéréaz (bail long,

11. « Sauvons le Jardin aux 1000 mains ! Du 13 février au 30 mars, nous lançons une campagne de financement originale. Contrairement à un *crowdfunding* traditionnel, nous n'avons pas besoin de financer “un truc ponctuel”, comme l'achat d'un tracteur ou la construction d'un hangar. Ce que nous cherchons, ce sont des parrains et des marraines qui s'engagent sur la durée à participer à la transition écologique ! Voici les trois manières de soutenir l'aventure du jardin : parrainer, adhérer, donner un coup de pouce. » <http://www.1000mains.ch/> consulté le 22/02/2019.

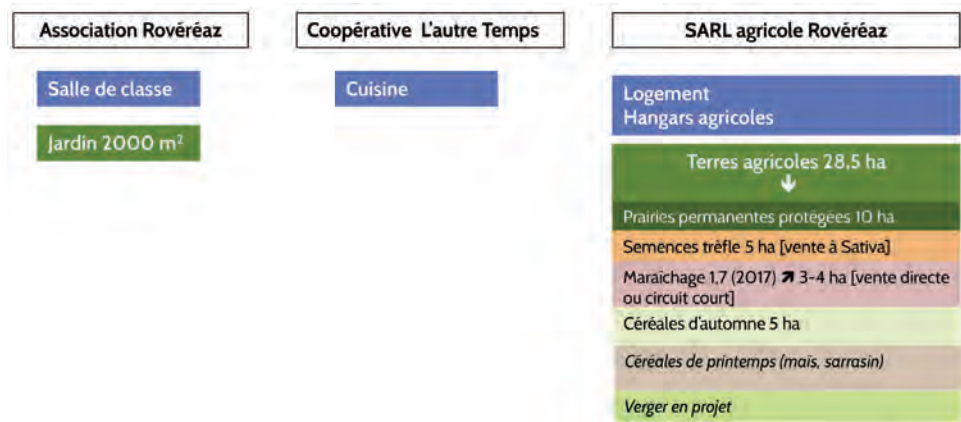


Figure 4. Collectif Rovéréaz, répartition du domaine entre les 3 composantes

maraîchage biologique, maintien de surfaces en grandes cultures, mise en place d'un verger, etc.). Pour plus de sécurité financière, son installation est progressive; il conserve par ailleurs et pour une durée encore indéterminée, son activité salariée à temps partiel dans une entreprise suisse de semences biologiques (Sativa). Un élément important est qu'il a le choix des circuits de commercialisation de sa production. L'approvisionnement des cantines municipales constitue une option non obligatoire de sa stratégie, alors que ce point était mis en avant lors de l'élaboration du nouveau projet agricole de Rovéréaz en 2014. Les deux autres entités sont en charge des activités non agricoles du domaine et leurs résultats économiques n'entrent pas dans les comptes de l'exploitation agricole. Au-delà des exigences de la politique agricole, il était important de séparer juridiquement ces entités pour qu'elles puissent faire des demandes de subventions chacune dans leur domaine d'activité et en fonction de leur statut (association et coopérative à but non lucratif).

L'installation agricole sur le domaine de Rovéréaz, réalisée sans patrimoine familial et sans capital personnel de départ, sort clairement des schémas prévus par la politique agricole suisse. L'agriculteur supporte une grande partie des coûts et des risques de l'entreprise, qui nécessite de lourds investissements, réalisés sur la base d'emprunts bancaires. Il est vraisemblable que cela ait pesé sur la forme juridique (SARL) et son besoin d'autonomie économique et d'indépendance de décision par rapport au fonctionnement du collectif de porteurs de projet. Ces contraintes de l'entreprise agricole, et surtout la finalisation du mode d'organisation du collectif, expliquent la relativement longue durée de négociation (17 mois)¹² des conditions contractuelles avec la ville de Lausanne (durée du bail, conditions financières: amortissements, caution bancaire...).

12. Du recrutement du collectif suite à l'appel à projet en novembre 2015 à la signature effective du bail en juin 2017.

Au final, l'organisation mise en place à Rovéréaz permet de déployer une multifonctionnalité plus large que l'entreprise agricole traditionnelle telle que celle de la famille du fermier précédent. Cette performance est à la hauteur des attentes urbaines et des ambitions des porteurs de projet. Cependant, on peut constater que ce mode d'organisation est moins intégré qu'escompté au moment du lancement de l'appel à projets, avec trois structures « spécialisées », même si elles sont coordonnées.

DES NÉGOCIATIONS ENTRE ACTEURS ET DES COMPROMIS ENTRE MODÈLES NÉCESSAIRES POUR FAIRE ADVENIR LE PROJET

Les principaux changements entre l'ancien et le nouveau mode de gestion du domaine agricole communal de Rovéréaz sont présentés dans le tableau de synthèse (tabl.1). Ce tableau permet de récapituler les différentes dimensions innovantes du projet de Rovéréaz. Pour commencer, Rovéréaz illustre un tournant dans la relation entretenue entre l'agriculture et la ville. La relation à la ville n'est plus vécue comme contrainte, elle est désormais désirée et au cœur du projet agricole.

Concernant la dimension foncière de cette expérience, on constate que les partenaires ont été dans l'obligation de « bricoler » avec les outils réglementaires existants (Code rural et fermage, droit de l'aménagement du territoire). Pour la réussite de ce bricolage, la maîtrise foncière publique a joué un rôle fondamental. La négociation entre partenaires a ainsi pu se concrétiser dans un bail de fermage relativement traditionnel, mais avec différentes clauses contractuelles originales imposées par la ville.

L'analyse de cette innovation située permet en particulier d'approfondir la problématique – souvent éludée – du modèle économique à mettre en place pour une agriculture répondant aux attentes des collectivités publiques, tout en assurant un système d'activités viable pour les professionnels qui s'y engagent. L'exemple de Rovéréaz montre que, si les modes de production et la multifonctionnalité font l'objet d'un large consensus, la mise en place d'un projet concret se révèle conflictuelle. Tout le monde veut du bio, de l'agro-écologie, des circuits courts, des beaux paysages, une nature préservée, mais l'accord est moins immédiat quand il s'agit de la répartition des risques, des coûts (et des bénéfices), du pouvoir de décision, et de tout ce qui concerne la définition du modèle économique et l'adéquation avec le fonctionnement du marché agricole.

Pourtant, dans le processus de négociation engagé entre ces partenaires pour finaliser le projet de Rovéréaz, les grands objectifs n'ont pas été sacrifiés, et quasiment toutes les

	ANCIEN	NOUVEAU
Recrutement	Fermier en place à l'achat du domaine (« profil subi »)	Appel à candidats sur cahier des charges ; procédure de sélection (profil choisi)
Profil, organisation, système de production	Couple d'agriculteurs traditionnel, système d'élevage conventionnel, accueil pédagogique développé comme activité féminine à temps partiel	Projet d'agriculture urbaine multifonctionnelle construit en adéquation avec les objectifs des porteurs et le cahier des charges de l'appel à candidatures Un collectif de « néos », « genre de holding associatif » (entretien avec le responsable des domaines agricoles) Remaniement du collectif sélectionné, réflexions sur l'organisation ⇒ répartition en 3 activités autonomes
Relations avec la ville propriétaire, contractualisation, points de négociation entre parties prenantes	Fermage classique Accessibilité du domaine aux urbains Accueil pédagogique ⇒ jardin, basse-cour, Travail de Mme : négociation pour sa reconnaissance statutaire par la ville	Longue négociation pour finaliser le contrat foncier : bail agricole « classique » (de 30 ans) avec des clauses spécifiques signées avec une association et non une famille paysanne
Valeurs/représentations ville-agriculture, relations aux urbains	Relation contrainte à la ville : « je n'ai pas choisi, j'ai subi l'arrivée de la ville et des urbains » (entretien avec l'ancien fermier)	Relation désirée à la ville : « Rovéréaz, ferme agroécologique, une ferme qui cultive les gens aux portes de Lausanne » (intitulé du projet sélectionné)

Tableau 1. Changements du mode de gestion du domaine agricole communal de Rovéréaz

activités attendues sont développées. L'agriculture pratiquée aujourd'hui sur le domaine n'a rien à voir avec celle d'hier, par la diversité de cultures et les expériences de l'agriculteur actuel. Si l'accueil pédagogique existait déjà, l'initiation à l'agroécologie dans le « jardin aux mille mains » a élargi les publics et réorienté les thématiques, de la basse-cour à la permaculture. Les innovations attendues de l'agriculture urbaine sur ces points sont donc bien présentes.

Cela n'empêche pas chacun des partenaires de devoir composer avec ses contraintes économiques propres. La ville conduit une politique publique « dans l'intérêt général », mais est aussi un propriétaire foncier qui doit gérer son budget, et le justifier. Le collectif porteur du projet de Rovéréaz est constitué de jeunes actifs investis dans différentes causes (agroécologie, insertion sociale, formation/éducation participative), mais qui doivent aussi trouver le modèle économique à même de pérenniser leur activité. Ainsi le jardin éducatif ouvert au public peine à maintenir ses activités et doit recourir au financement citoyen.

À Lausanne, chacun des partenaires a dû faire des concessions, ou du moins évoluer par rapport à sa position et ses attentes initiales. Pour des raisons réglementaires, la ville n'a pas eu les moyens de contractualiser l'approvisionnement de ses cantines avec la production de Rovéréaz; elle doit en outre continuer à assumer une partie des frais d'entretien du patrimoine bâti, qui ne peuvent pas être supportés par les activités – agricoles ou para-agricoles – pratiquées sur le domaine. Du côté des preneurs, le mode d'organisation traduit la volonté de maintenir le collectif de départ tout en actant le besoin de répartir les différentes missions, et d'assurer aux responsables de chacune d'elles une relative autonomie et une marge de manœuvre.

Nous n'avons pas eu accès aux modalités concrètes de ces négociations, mais nombre de remarques faites par nos interlocuteurs durant les entretiens ont mis en lumière une certaine lassitude des membres du collectif en raison de la longueur et de l'âpreté des discussions qui ont été nécessaires à l'ajustement du projet. Les relations entre représentants de la ville et du collectif, de même qu'entre membres du collectif ont été émaillées de moments d'extrêmes tensions, tensions qui, au moment où nous rédigeons ce chapitre, paraissent s'être apaisées¹³.

En ce qui concerne le mode d'organisation, on est loin du modèle de foyer agricole traditionnel qu'incarnait le couple des précédents fermiers du domaine. Peu mis en avant dans les étapes initiales de conception du projet, on constate toutefois le retour du profil de « l'entrepreneur agricole » – même si c'est un nouveau profil du point de vue du système de production et de commercialisation. Au-delà des idéaux qu'elle véhicule sur des modes de production plus respectueux de l'environnement et plus proches des consommateurs, l'agriculture urbaine peut ainsi constituer un laboratoire pour renouveler « l'entreprise agricole », entre le modèle familial et la firme subordonnée aux intérêts financiers (Purseigle et al. 2017). L'expérience n'en est qu'à ses débuts à Rovéréaz, et il sera intéressant de suivre l'évolution du fonctionnement du collectif et du mode de gestion du domaine communal, en particulier pour la SARL agricole.

Du côté de la ville de Lausanne, le recrutement, comme responsable des domaines agraires, d'un spécialiste des questions agricoles (agronome de formation, expérience dans la vulgarisation agricole) et de l'agriculture urbaine (Bourdin et al. 2008), conforte la volonté de développer un modèle d'agriculture urbaine qui puisse s'intégrer au fonctionnement de l'agriculture marchande.

La mise en compatibilité des modèles économiques des différents partenaires, fortement contraints par les cadres légaux, apparaît *in fine* comme le principal facteur limitant et enjeu de négociation pour le développement de ce projet d'agriculture urbaine sur le domaine communal.

13. Susceptible de ranimer ces tensions, un prochain défi sera, par exemple et très concrètement, de trouver des solutions pour obtenir des autorisations pour les travaux prévus sur les bâtiments agricoles.

CONCLUSION

Avec sa toute récente « politique agricole urbaine », la ville de Lausanne s'est clairement positionnée comme un acteur de la politique alimentaire alors que ce rôle, en Suisse (Barjolle et al. 2008) comme ailleurs (Brand et al. 2017), est traditionnellement occupé par des instances à l'échelle nationale et internationale. Pour y parvenir, elle s'appuie en particulier sur ses propriétés foncières agricoles. Dans le cas d'étude présenté dans ce chapitre, c'est le départ à la retraite du fermier qui offre l'opportunité de redéfinir le projet agricole. Le foncier public est clairement mobilisé comme levier de transition vers un mode de production agroécologique, pour une agriculture multifonctionnelle, aussi nourricière que pédagogique, aussi paysagère que sociale, avec des modes de commercialisation orientés vers les marchés de proximité.

Cette transition est complexe. Le modèle agricole économique dominant ainsi que les cadres réglementaires résistent aux injonctions des décideurs urbains, de même qu'aux ambitions premières des jeunes porteurs du projet. La ferme de Rovéréaz apparaît largement comme un terrain d'expérimentation, un laboratoire pour tester la mise en œuvre concrète d'une agriculture urbaine. Chaque acteur impliqué est amené à faire des concessions. Le mode d'organisation en trois structures indépendantes coordonnées en association constitue peut-être le cœur de l'innovation de cette agriculture urbaine multifonctionnelle, au-delà des profils innovants « d'agriculteurs innovateurs dans l'entreprise et le territoire » (Bernard et al. 2005) ou de « l'entrepreneur agri-urbain... engagé dans des rapports nouveaux, individuels ou collectifs, qui déplacent le cœur du métier du technique au relationnel » (Poulot 2014). Gageons que cette trajectoire innovante permettra de limiter les écueils pour la transition planifiée des autres fermes dont la ville de Lausanne est propriétaire.

Ce processus complexe d'hybridation entre ville et agriculture (Mumenthaler & Salomon Cavin, 2018) est donc loin d'être clos, en particulier pour ce qui concerne de possibles évolutions du mode d'organisation du collectif, ou la renégociation de clauses contractuelles. La ferme de Rovéréaz va demeurer un terrain passionnant d'analyse de ce que signifie concrètement l'innovation en agriculture urbaine.

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient David Bourdin, responsable des domaines et du patrimoine agricole à la ville de Lausanne, pour sa relecture attentive du texte.

RÉFÉRENCES

- Barjolle D, Chappuis J.-M, Eggenschwiler C., 2008. *L'agriculture dans son nouveau rôle*. PPUR, 140 p.
- Bernard C., Dufour A., Angelucci M.A., 2005. « L'agriculture périurbaine: interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur », *Économie rurale* 288 : 70-85.
- Bonnefoy S., Brand C., 2014. « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour* 89(1-2) : 95-103.
- Bourdin D., Ruegg J., Salomon Cavin J., 2008. « De l'agriculture périurbaine au projet ville campagne, quels enjeux pour la Suisse? », in Fleury A. (dir.), *Vers des projets de territoires*, vol. 2 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*. ENSP, Université de Nanterre. Hors-série 31: 35-47.
- Brand C., Bonnefoy S., 2011. « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *VertigO* 11(2) : 18p. <https://doi.org/10.4000/vertigo.11199>.
- Brand C., Bricas N. et al., 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines: Concepts et démarches*. Versailles. Éditions Quae, 160 p.
- Daniel A.-C. 2017. *Fonctionnement et durabilité des microfermes urbaines, une observation participative sur le cas des fermes franciliennes*. <http://www.cityfarmer.org/2017DanielACD.pdf>.
- Deverre C., Lamine C., 2010. « Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales », *Économie rurale* 317 : 57-73.
- Fontan J.-M., 2008. « Développement territorial et innovation sociale: l'apport polanyien », *Revue Interventions économiques* [En ligne] 38 : 19 p. <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/369>.
- Fournier S., Touzard J.-M., 2014. « La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire? », *VertigO* 14(1) : 20p. [En ligne] URL: <https://vertigo.revues.org/14840>.
- Geels F.W., Schot J., 2007. "Typology of sociotechnical transition pathways", *Research policy* 36(3): 399-417.
- Germain P., Le Guen R., Thureau B., 2006. « La re-territorialisation du développement agricole: le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers », *Revue d'économie régionale & urbaine* 3 : 373-392.
- Giraut F., 2009. « Innovation et territoires », *Revue de géographie alpine* 97(1) : 6 p., <http://rga.revues.org/index783.html/>.
- Granchamp-Florentino L., 2012. « L'agriculture urbaine. Un enjeu de la ville durable », Presses Universitaires de Strasbourg, *Revue des Sciences sociales*, « La ville aux défis de l'environnement » : 142-152.
- Jahl I., Schmid O., 2017. "The Governance of Urban Agriculture and Multifunctional Land Use in the City of Zurich", in Soulard C.T. et al. (ed.), *Toward Sustainable Relations Between Agriculture and the City*. Springer: 219-235.
- Jarrige F., 2018. « Patrimoine agricole et développement urbain: le cas des domaines de Lausanne », *Études rurales* 201: 140-165.
- Kissling S., 2011. *Le droit de superficie. Contenu - forme - possibilités d'application*. VLP-ASPAN Territoire & Environnement novembre n° 6/11.
- Mumenthaler C., Salomon Cavin J., 2017. « L'agriculture urbaine, une définition singulière: l'exemple d'un projet de parc agro-urbain à Genève », in Berger M., Chaléard J.L. (éd.), *Villes et campagnes en relations: Regards croisés Nords-Suds*. Karthala : 213-228.
- Mumenthaler C., Salomon Cavin J., 2018. « Les fermes urbaines en Suisse: hybridations agri-urbaines ou simples redéfinitions des catégories usuelles? », *VertigO*, Hors-série 31.
- Nahmias P., Le Caro Y., 2012. « Pour une définition de l'agriculture urbaine: réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement urbain* 6, 17 p. <http://journals.openedition.org/eue/437#quotation>.
- North D.C., 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 159 p.
- Palier B., 2014. "Path dependence (dépendance au chemin emprunté)", in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po (« Références »), 411-419.
- Perrin C., 2011. « La territorialisation de l'agriculture périurbaine du Chianti: entre terroir et proximité urbaine », *Noroi* 221: 97-109.
- Poulot M., 2014. « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine: nouvelle agriculture, nouveaux métiers? », *Espaces et sociétés* 3(158) : 13-30.

- Purseigle F., Nguyen G., Blanc P., 2017. *Le nouveau capitalisme agricole: De la ferme à la firme*. Paris, Presses de Sciences Po. 312 p.
- Soulard C.T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Chapitre 7. Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F. et al. (dir.) *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Quae coll. Synthèses: 109-119.
- Viljoen A., Wiskerke J.S.C., 2012. *Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice*. Wageningen Academic Pub.
- Zasada I., 2011. "Multifunctional peri-urban agriculture. A review of societal demands and the provision of goods and services by farming", *Land Use Policy* 28(4): 639-648.

POUR CITER CE CHAPITRE

Jarrige F., Mumenthaler C., Salomon Cavin J., 2020. « Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture urbaine innovant à Rovéréaz, Lausanne », in Perrin C. & Nougaredes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 233-250. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch8

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Françoise Jarrige, Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France, francoise.jar-rige@supagro.fr

Cyril Mumenthaler, Université de Lausanne, Institut de géographie et durabilité IGD-Unil, Lausanne, Suisse, cyril.mumenthaler@unil.ch

Joëlle Salomon Cavin, Université de Lausanne, Institut de géographie et durabilité IGD-Unil, Lausanne, Suisse, joelle.salomoncavin@unil.ch

PARTIE IV

INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

Comment entretenir le bâti agricole patrimonial ?

Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan

Paola BRANDUINI, Elena COLLI

Les politiques de préservation de l'agriculture périurbaine peuvent avoir un impact sur l'équité sociale. Dans le cas de Milan, le problème réside dans le coût élevé d'entretien du patrimoine bâti, qui a amené les principaux propriétaires publics (municipalité de Milan et Hôpital Majeur) à mettre en œuvre de nouveaux contrats pour transférer les coûts d'entretien aux locataires. Ce chapitre compare la mise en œuvre de ces nouveaux contrats, du point de vue des propriétaires et des locataires. À partir d'une enquête sociologique par entretiens auprès de 30 acteurs locaux, il identifie les éléments qui permettent ou empêchent les agriculteurs de s'adapter à ces changements de contrat et il propose des pistes d'amélioration des politiques publiques, afin de contribuer à une préservation équitable du patrimoine rural sur le long terme. Les nouveaux contrats expérimentés à Milan soulèvent des enjeux de justice et présentent une série d'innovations : investissements déduits du loyer, possibilité de sous-louer les bâtiments sous-utilisés et nouvelles formes de négociation avec les propriétaires fonciers. Notre analyse montre que les réactions des agriculteurs dépendent des caractéristiques personnelles et du contexte (conditions familiales, réseaux sociaux, rapport avec la ville...) autant que de la stratégie adoptée par le propriétaire (processus de prise de décision et conditions du contrat).

Mots-clés : parc agricole, district agricole, clauses, contrats, arrangements, hôpital

De nombreuses études soulignent le rôle de l'agriculture urbaine dans la protection du patrimoine et de l'identité culturelle (Fairclough 2010), l'entretien du paysage, la préservation du lien social (*community empowerment*) (Warner 1987, Hynes 1996, Armstrong 2000, Glover 2003, Wakefield et al. 2007). Le paysage rural est en effet un bien culturel sur lequel se fondent la mémoire et l'identité collective (Del Mastro 2005, Emiliani 1990, De Marchi 2000). Préserver et entretenir le paysage, promouvoir une agriculture durable sont des impératifs économiques et environnementaux, aussi bien que sociaux et culturels (WRL initiative¹, Branduini et al. 2015).

1. World Rural Landscapes est une initiative lancée par l'International Scientific Committee on Cultural Landscapes

Les politiques de préservation de l'agriculture périurbaine peuvent avoir un impact sur l'équité sociale. Dans le cas de Milan, le problème réside dans le coût élevé d'entretien du patrimoine rural, qui a amené les principaux propriétaires publics (municipalité de Milan et Hôpital Majeur) à mettre en œuvre de nouvelles formes de baux pour transférer les coûts d'entretien aux locataires. L'objectif principal de ce chapitre est de comprendre comment garantir une préservation équitable et à long terme du patrimoine rural, en analysant la mise en œuvre de ces nouveaux contrats. Certains agriculteurs ont eu des réactions proactives, alors que d'autres risquent d'abandonner leurs activités et leurs terres. Notre objectif est de comprendre les éléments qui permettent ou empêchent les agriculteurs de s'adapter à ces changements, en analysant les enjeux de justice sociale soulevés par ces nouveaux contrats.

Pour ce faire, nous avons mené une étude sociologique qualitative basée sur 30 entretiens avec les acteurs locaux (20 agriculteurs et 10 fonctionnaires des deux propriétés), afin de comprendre leurs stratégies et les facteurs qui peuvent façonner des politiques équitables de préservation à long terme.

Les nouveaux contrats expérimentés à Milan présentent une série d'innovations : la déduction des coûts d'investissement du loyer, la possibilité de sous-louer les bâtiments sous-utilisés et de nouvelles formes de négociation avec les propriétaires fonciers. Notre analyse montre que les réactions des agriculteurs dépendent des caractéristiques personnelles et du contexte (conditions familiales, réseaux sociaux, rapport avec la ville...) autant que de la stratégie adoptée par le propriétaire (processus de prise de décision et conditions du contrat).

Nous présentons successivement : 1) les enjeux liés à la gestion du patrimoine rural détenu par des organismes publics à Milan ; 2) le cadre théorique et les méthodes ; 3) les résultats issus de la comparaison des stratégies des propriétaires d'abord, puis du point de vue des exploitants agricoles locataires. Ces résultats sont discutés au regard des enjeux de justice et des différents profils d'exploitants ; les conclusions offrent des pistes d'amélioration des politiques publiques.

GESTION DU PATRIMOINE RURAL DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUE ET PROTECTION DU PAYSAGE EN ITALIE ET À MILAN

Contexte agricole et institutionnel milanais

À Milan, plusieurs échelons administratifs ont développé des politiques en faveur de l'agriculture. À l'échelle métropolitaine, le Parc agricole sud s'étend sur la moitié de la métropole. Il protège les terres et le bâti par des réglementations d'urbanisme (plan territorial du Parc 2000²) et des campagnes d'information auprès des citoyens (points d'information, foires dans les parcs urbains, marché de la terre, etc.) (ph.1-3). À l'échelle communale, la municipalité favorise une gestion active de ce patrimoine : elle a encouragé les agriculteurs à s'allier au sein de districts agricoles (*Distretto agricolo milanese* réglementé par la région) et elle a allongé la durée de ses contrats de location pour favoriser l'investissement des agriculteurs sur leur exploitation. Enfin, un accord-cadre horizontal entre les institutions et les professionnels du développement agricole, la région, la métropole, la municipalité, les associations d'agriculteurs (AQST, 2012³) sert de fondement à toutes les actions récentes dans ce domaine. C'est dans ce contexte politique que s'inscrit l'exposition universelle de 2015 à Milan, avec pour thème « Nourrir la planète », un événement qui a débouché sur la signature de la « Charte de Milan » (Urban Food Policy Pact⁴).

L'agriculture à Milan reste très importante en termes de surface et de production, malgré l'étalement urbain. La surface agricole cultivée est de 66 461 ha, soit 42 % des 157 500 ha de la métropole, sur laquelle vivent 3,2 millions d'habitants. La production animale représente 60 % de la production brute commercialisable (PBC, en 2013), dont 37,7 % en lait et 19,2 % en viande. La production végétale représente les 40 % restants, surtout en céréales (20,9 %, maïs, riz), suivis par les fourrages en rotation et les prairies permanentes (prés irrigués)⁵. Sur le périmètre du Parc agricole sud (qui regroupe la majorité de l'agriculture milanaise), la surface moyenne des exploitations est de 48 ha⁶. Les 592 fermes du parc ont été fondées entre le Moyen-Âge et la Renaissance et souvent agrandies à la fin du XIX^e siècle, à l'époque de l'apogée de l'agriculture milanaise (Branduini & Fleury 2005). La surface occupée par le bâti dans une ferme varie de 1 000 à 5 000 m² suivant la spécialisation du bâti pour la

2. Téléchargeable et consultable sur le site du parc http://www.cittametropolitana.mi.it/parco_agricolo_sud_milano/territorio_e_pianificazione/piano_territoriale_di_coordinamento.html

3. AQST « Milan Métropole Rurale », accord-cadre du développement territorial disponible sur <http://www.agricity.it/politiche-e-strategie-del-comune-di-milano/>

4. Les références sont disponibles sur le site <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>

5. Istat, 6^e recensement agricole 2010 www.istat.it

6. Données sur le site http://www.cittametropolitana.mi.it/parco_agricolo_sud_milano/territorio_e_pianificazione/il_territorio_in_cifre.html



Photos 1 à 3. *Cascine* de la municipalité de Milan (cl. E. Colli)

L'élection de la ferme parmi les « lieux du cœur » de la FAI (fondation pour l'environnement italien) témoigne de l'attachement des citoyens au patrimoine rural ; des activités sont organisées sur les fermes par le district agricole milanais (calendrier d'initiatives, marchés, festivals) ; des panneaux financés par la municipalité expliquent la valeur historique de ce patrimoine

production, la transformation et le stockage (étables, greniers, moulins, silos) et les effectifs présents sur l'exploitation (logements pour le chef d'exploitation et ses salariés) (ph.4-5).

En Italie, le fermage représente 42 % de la SAU (surface agricole utile), soit environ 5,2 millions d'hectares. Dans certaines régions, dont la Lombardie, la surface en fermage atteint 65 % de la SAU⁷. La loi de référence en matière de baux ruraux (loi n° 203 du 3 mai 1982) prévoit une durée de bail minimale de 15 ans, une indemnité en cas d'améliorations foncières, de transformation du bâti ou de changement de zonage dans le plan d'urbanisme local et confère un droit de préemption au fermier en cas de résiliation du bail. Tout changement sur la durée ou les obligations imposées par la loi est possible par le biais d'une dérogation (art. 45), laquelle doit être décidée d'un commun accord par les deux parties (propriétaire et fermier) et leurs représentants (association de la propriété foncière et syndicats agricoles) : ces derniers doivent ainsi donner leur accord sur les contrats privés. Cet outil a été utilisé par la municipalité et l'Hôpital Majeur, comme par beaucoup d'autres propriétaires fonciers, afin de modifier les clauses des contrats relatives à la durée du bail et aux obligations concernant l'entretien du bâti. Cette utilisation des contrats dérogatoires, établie depuis trente ans, constitue un outil de référence : elle a permis une négociation

7. Source : Fédération nationale de la propriété foncière à partir des données Istat.



Photos 4 et 5. Deux exemples de fermes publiques milanaises (en haut de la municipalité de Milan, en bas de l'Hôpital Majeur) (cl. E. Colli)

L'ampleur des logements des salariés (au premier plan en bas, le bâtiment à étage avec des fenêtres devant l'église) illustre la taille de la ferme où 10 à 20 familles habitaient et travaillaient. Les fermes sont protégées *de facto* par la loi nationale (Code des biens culturels 2004/04) du fait de leur valeur historique, architecturale et paysagère et aussi parce qu'elles sont des propriétés publiques de plus de 70 ans

entre les parties et une gestion constructive des conflits (Masia 1992); elle a limité la position dominante du propriétaire et a permis de favoriser l'offre de terres agricoles, grâce à la possibilité de négocier (Pirani et al., 2016). Le contrat de bail apparaît ainsi comme un accord entre les parties, résultat d'un compromis autour du projet de l'exploitation agricole. La flexibilité de cet instrument est donc jugée par certains particulièrement intéressante⁸.

8. Idée mise en évidence par le fonctionnaire de Federfondiaria.

Une comparaison entre deux grands propriétaires Problématiques et questions de recherche

En Italie, les propriétés publiques agricoles sont importantes, tant par leur nombre, leurs surfaces que par la valeur de patrimoine historique qu'elles représentent⁹. Toutefois, l'argent public manque pour leur entretien (Branduini & Fleury 2005, Branduini 2011), ce qui a amené les grands propriétaires publics à faire évoluer les modes de gestion de leurs biens.

À Milan, les deux grands propriétaires historiques sont la municipalité et l'Hôpital Majeur. La municipalité est devenue propriétaire de terres agricoles à la suite d'expropriations menées à partir des années 1920 pour créer des zones sportives et des parcs urbains, projets réalisés seulement en partie à la fin des années 1970 (Comune di Milano 1986¹⁰). Elle détient aujourd'hui 550 ha agricoles (sur les 2 910 ha agricoles de la commune), avec 62 fermes, dont 11 conservent des exploitations agricoles (Casale 2016¹¹). La municipalité a développé à partir de 2011 une politique de mise en valeur de ces espaces et du bâti agricole (*cascine*), en intégrant différents acteurs et différentes échelles de décision (agriculteurs, municipalité, métropole et région¹²).

L'Hôpital Majeur, par contre, est devenu propriétaire à partir du XIV^e siècle suite à l'héritage de l'abbaye de Morimondo, à la suppression des ordres religieux par Napoléon, puis à des legs des familles milanaises (ph.6). Il détient actuellement 8 500 ha de terres agricoles et 100 fermes dans les provinces de Milan, Lodi et Pavia. Il s'agit donc d'un patrimoine considérable en termes d'extension, égal à 1 % de la surface agricole de la région Lombardie¹³.

Face aux problèmes d'entretien du bâti de leurs grands domaines, la municipalité de Milan et l'Hôpital Majeur ont mis en œuvre de nouveaux contrats visant à faire supporter la charge par l'agriculteur locataire, non seulement pour les frais d'entretien courants (dits « ordinaires »), ce qui était déjà le cas, mais aussi pour les frais exceptionnels (dits « extraordinaires »), frais qui étaient jusqu'à présent à la charge du propriétaire. L'entretien exceptionnel du bâti concerne les travaux visant au renouvellement ou au remplacement des parties structurelles des bâtiments existants (par exemple la toiture et les

9. En Italie, on dispose de plusieurs exemples de bâti agricole relevant de la propriété publique : Ospedale Maggiore, ASP Golgi Redaelli, Pio Albergo Trivulzio ; Stelline e Martinitt à Milano, Pia assistenza à Bergamo, Ospedale Maggiore à Bologne.

10. Comune di Milano, Assessorato al Demanio, Cascine a Milano, 1986.

11. DGC 435 del 2014 : "Integrazione delle linee guida per la predisposizione di contratti di affittanza agraria di fondi di proprietà del Comune di Milano, per l'individuazione delle modalità di scelta del contraente, per l'affidamento di opere in convenzione".

12. AQST accord-cadre de développement territorial, Milano metropoli rurale, 2015.

13. Site web de la Fondation Cà Granda : <http://www.fondazionesviluppocagrandait/>



Photo 6. Morimondo. Rue dédiée aux « bienfaiteurs de l'Hôpital Majeur », c'est-à-dire aux riches familles locales qui ont légué leur patrimoine culturel, artistique et immobilier à l'hôpital (cl. E. Colli)

murs, ph.7-8) et à l'installation de nouveaux réseaux (assainissement) ou d'équipement technique. À l'inverse, l'entretien courant, systématiquement à la charge du locataire, concerne tous les travaux visant à réparer, renouveler ou remplacer les finitions des bâtiments et celles nécessaires à l'entretien des installations techniques. À titre indicatif, l'entretien exceptionnel effectué par les responsables de l'Hôpital Majeur pour le renouvellement des contrats (60 contrats renouvelés) correspond à un investissement de 1875 966 euros sur une période de dix mois¹⁴.

Les méthodes de la municipalité et de l'hôpital pour changer ces contrats ont été très différentes. Ce chapitre propose de comparer la mise en œuvre de ces nouveaux contrats, dans le but de proposer des pistes d'amélioration des politiques publiques et ainsi de contribuer à une préservation équitable du patrimoine rural sur le long terme. Les politiques de préservation peuvent avoir un impact sur l'équité sociale. Dans le cas de Milan, le problème réside dans les coûts élevés d'entretien du patrimoine culturel, qui ont amené ces deux propriétaires publics à vouloir transférer ces coûts à leurs locataires. Pourquoi certains agriculteurs ont eu des réactions positives, alors que d'autres risquent d'abandonner l'activité et la terre? Notre objectif est de comprendre les éléments qui permettent ou empêchent les agriculteurs de s'adapter à ces changements.

Nous proposons d'analyser la mise en œuvre de ces nouveaux contrats par le prisme d'un cadre théorique mobilisant les notions d'innovation, de résilience et de justice spatiale.

14. Communiqué de presse de la fondation développement Ca' Granda, <http://www.fondazioneviluppocagrande.it/comunicato-stampa-il-patrimonio-rurale-del-policlinico-in-meno-di-un-anno-dal-caos-allordine-fino-al-geoportale/>

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Cette section présente notre cadre théorique ainsi que la méthodologie de l'enquête de terrain.

Innovation sociale et résilience

On se réfère à un type particulier d'innovations institutionnelles : les clauses juridiques présentes dans les nouveaux contrats conclus, ainsi que la constitution de districts agricoles ayant abouti à de nouvelles relations entre propriétaires et locataires.

Pour analyser ces innovations et évaluer leurs impacts, nous nous référons à deux définitions :

- l'innovation sociale, définie par la Commission européenne comme « un processus social de changement qui peut produire des effets désirables en termes d'amélioration de compétitivité économique, de soutenabilité environnementale et de solidarité sociale » (Commission européenne 2010) ;
- la résilience, définie par le « Stockholm Resilience Centre » (www.stockholmresilience.org/) comme la capacité de faire face au changement et de continuer à se développer (Landi 2012).

L'innovation est donc conçue ici comme un dispositif ou une action qui, afin de résoudre un problème, traite conjointement des initiatives envisageables en matière économique, environnementale et sociale.

Justice territoriale

Notre étude mobilise également le cadre théorique de la justice territoriale : nous cherchons à identifier les facteurs qui facilitent des politiques de conservation sur le long terme, sans créer d'injustice entre les acteurs (Ostrom 1990, Renard 1980). Certains aspects de la justice ont été pris en considération de manière plus spécifique, en particulier :

- la justice intergénérationnelle (Jacobs 1989) qui modifie les conditions d'accès aux ressources entre différentes générations ;
- la justice procédurale (*ibid.*) qui concerne notamment la question de la participation au sein des processus décisionnels ;
- la justice spatiale (Soja 2010) qui porte son attention sur l'effet des politiques publiques sur la distribution spatiale des ressources.

Ainsi que deux approches en termes de capacités :

- les *capacités* de Sen (2000, 2011) et Nussbaum & Sen (1993), centrées sur la manière dont les politiques publiques offrent ou non à une personne la possibilité de développer un projet en fonction de ses capacités personnelles et de celles disponibles dans le contexte (économique, normatif, etc.) au sein duquel elle évolue ;



Photos 7 et 8. Municipalité de Milan, travaux d'entretien exceptionnels à faire et en cours. En haut, nécessité de renforcement, nettoyage et protection de la façade; en bas, travaux de substitution du toit (cl. E. Colli)

- la notion de *capacity to aspire* d'Appadurai (2004), qui exprime la capacité d'imaginer un futur meilleur, donc une approche positive du futur par contraste avec une orientation négative ou un lien excessif avec la tradition.

Les études académiques sur les impacts sociaux des politiques de protection du patrimoine rural demeurent peu développées. Les questions d'équité sociale sont peu intégrées dans les processus décisionnels des *policy-makers* et plaident pour une attention scientifique portée aux dimensions sociales de la durabilité.

Méthode

Pour comprendre l'impact du nouveau modèle de contrat agraire, une enquête sociologique a été réalisée, fondée sur une méthode qualitative. Trente entretiens semi-directifs approfondis ont été conduits auprès d'un échantillon de vingt agriculteurs périurbains (dix locataires de la Fondation Développement Cà Granda - Hôpital Majeur et dix locataires de la municipalité de Milan) d'une part, et de dix agents issus de différents organismes (propriété foncière, aménagement paysager - parc agricole sud de Milan et parc du Tessin, instances de représentation) d'autre part. L'échantillon a été choisi pour être représentatif de l'agriculture milanaise d'élevage et de céréaliculture. Le tableau 1 présente de manière synthétique les acteurs enquêtés et les questions posées dans les entretiens. Ces entretiens visaient à préciser le rôle de l'agriculteur dans la préservation du patrimoine, l'impact de la situation géographique de sa ferme par rapport à la ville, et à évaluer sa capacité à créer un réseau, son esprit d'entreprise et la valeur qu'il attribuait au patrimoine rural. Le matériau rassemblé a été intégralement retranscrit et analysé suivant les trois phases de la recherche qualitative : segmentation, qualification et individualisation des relations (Cardano 2011, Kauffman 2004); une analyse documentaire sur les sources juridiques a été conduite en parallèle.

Les enjeux de justice ont été identifiés à partir du discours des acteurs, notamment par l'analyse du degré de participation à la construction des nouveaux contrats, des formes de solidarité, du processus de négociation entre les parties prenantes et des sentiments exprimés par les interviewés.

	CONTEXTE MILANAIS	QUESTIONS SUR LES PRATIQUES, LES PROJETS ET LES REPRÉSENTATIONS
FONCTIONNAIRES	Qui sont les organismes de propriété foncière en question, leur dimension et leur structure organisationnelle ? ¹ Rôle des organismes publics préposés à la protection du paysage	- Motivations à la base des changements de contrats - Dynamiques d'élaboration de cette politique - Impacts sur la conservation
EXPLOITATIONS AGRICOLES	Qui sont les acteurs sur le territoire ? Que produisent-ils ? Comment travaillent-ils ?	- Stratégies d'exploitation - Travaux d'entretien - Trajectoire de l'entreprise (passé, présent, futur) - Opinions sur l'agriculture urbaine - Opinions sur les contrats

¹ Fonctionnaires de la fondation développement Ca' Granda (HM), de l'administration municipale (agriculture, urbanisme...), des parcs régionaux (parque du Ticino et Parc agricole sud), de la Fondation des propriétaires fonciers (FederFondiarìa).

Tableau 1. Grille de conduite des entretiens

RÉSULTATS

Comparaison des stratégies de la municipalité et de l'hôpital pour la protection du patrimoine rural

COMPARAISON DES NOUVEAUX CONTRATS

L'Hôpital Majeur (HM) a récemment changé de stratégie de gestion (tabl.2). Dans les années 1980, il avait déjà confié aux locataires les charges d'entretien exceptionnel du bâti en échange d'un allongement de la durée du bail. Mais il n'a pas eu les ressources suffisantes pour contrôler l'exécution des obligations contractuelles. Les locataires n'ont pas toujours effectué l'entretien exceptionnel. Depuis 2010, sa stratégie a changé. Il a réduit la durée du bail et renforcé les contrôles, en rendant obligatoire la présentation d'un plan d'entretien annuel, établi en fonction des défaillances constatées, sous peine de résiliation du contrat.

JUSQUE DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGT	ANNÉES 1980-2010	SITUATION ACTUELLE
Bail d'une durée de 15 ans Entretien exceptionnel à la charge de l'Hôpital Majeur	Bail de très longue durée (30 ans) Entretien exceptionnel à la charge du locataire avec un loyer plafonné (0,03€/m ² ou 313€/ha ¹)	Durée fixe : 15 ans Obligation de définir un plan d'entretien à respecter chaque année Augmentation du loyer selon la valeur du marché (800€/ha)

¹ Perche milanaise : 1 pm = 654.5179 m². Source : *Manuale del Perito Agrario e del Geometra*, Milano, Signorelli

Tableau 2. Évolution des contrats de l'Hôpital Majeur

La municipalité de Milan (MM), quant à elle, ne s'occupait pas de la valeur agricole et culturelle de ses biens ruraux. Jusqu'en 2008, elle gérât seulement la perception des loyers. Les travaux d'entretien exceptionnel étaient à sa charge. Les baux étaient de 15 ans, sauf pour les fermes très proches de zones urbanisables dont les baux étaient maintenus à très court terme (2 ans), ce qui limitait la possibilité des agriculteurs d'investir dans d'autres activités. À partir de 2016, de nouveaux contrats sont signés pour 30 ans avec l'entretien exceptionnel à la charge du locataire. Les investissements sont déduits du loyer, et les locataires ont la possibilité de sous-louer des locaux non utilisés pour des activités liées à l'agriculture.

De cette comparaison des contrats émergent des éléments communs entre les deux organismes :

- l'entretien exceptionnel passe à la charge des locataires ;
- le contrôle et le suivi sont renforcés (exécution et qualité des interventions) ;
- un plan d'entretien et d'investissement est obligatoire ;

	MUNICIPALITÉ DE MILAN	HÔPITAL MAJEUR
APPROCHE EN TERMES DE CAPACITÉS (CAPABILITIES)	Pari sur les « capacités » : des clauses nouvelles dans les contrats (mécanisme de déduction, possibilité de sous-location) visent à placer les agriculteurs dans des conditions favorables pour améliorer les biens. L'approche est incitative. « Du moment que l'agriculture est considérée comme une activité fragile, le défi est de lui donner la possibilité juridique de se renforcer. Si elle se consolide, on en profite tous » (fonctionnaire de la municipalité de Milan)	L'Hôpital Majeur considère que c'est aux exploitants de développer leurs capacités d'innovation pour prendre en charge l'entretien après avoir constaté que l'allongement de la durée du contrat n'avait pas suffi durant la période précédente pour encourager les agriculteurs à investir. L'approche est plus corrective qu'incitative. « Nos agriculteurs ont vécu avec des loyers bas, donc pourquoi investir ? [...] le monde agricole est à la traîne parce qu'il a toujours bénéficié des politiques de protection. Et si on n'est pas stimulé... » (fonctionnaire de l'Hôpital Majeur)
JUSTICE PROCÉDURALE	La phase de négociation et d'expérimentation entre agriculteurs et propriétaires apparaît fondamentale dans l'élaboration d'un contrat équitable. Les nouveaux contrats de la MM ont été négociés jusqu'à parvenir à un compromis acceptable par les deux parties. Cela a été possible notamment grâce à la réunion des exploitants agricoles de la ville au sein d'un district agricole qui leur confère plus de pouvoir contractuel ¹. « Je voudrais vous montrer toutes les versions successives du contrat... pour que vous puissiez voir d'où on est parti ! » (agriculteur, municipalité de Milan) « On est finalement arrivés à introduire une clause fondamentale dans le contrat [concernant l'indemnisation des travaux]. Ils nous ont aidés et on a réussi. » (agriculteur, municipalité de Milan)	Au contraire les contrats de l'Hôpital Majeur n'ont pas fait l'objet d'une discussion entre les parties. « Ce sont des accords imposés par le propriétaire. Le locataire, soit il accepte, soit il renonce au contrat. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

Tableau 3. Enjeux de justice dans les nouveaux contrats

- la gestion est réorganisée et plus structurée (création d'un « service agriculture » au sein de la municipalité de Milan; création d'une fondation pour l'Hôpital Majeur comme organisme de gestion du patrimoine).

Il ressort des entretiens que la municipalité de Milan et l'Hôpital Majeur sont tous les deux conscients d'avoir entre les mains un patrimoine important, mais en mauvais état, voire abandonné, en raison de choix politiques d'exploitation et de gestion erronés. Des investissements apparaissent impératifs pour pallier les risques de dégradation et pour rendre habitable le patrimoine inutilisé. Les deux institutions ont donc suivi les mêmes cinq étapes :

- recensement et description de l'état des biens, afin de définir des objectifs adéquats;
- renouvellement des outils de gouvernance/des services dédiés à la gestion des baux ruraux, pour une gestion plus ciblée;
- responsabilisation des exploitants agricoles concernant l'entretien des terrains et des bâtiments;
- élaboration de solutions contractuelles pour arriver à un compromis sur l'entretien avec les exploitants;
- intensification du contrôle, réalisé annuellement, avec évaluation du coût des travaux et du respect des plans d'entretien.

Toutefois, les stratégies des deux propriétaires ont été différentes.

DEUX GRANDS PROPRIÉTAIRES AUX STRATÉGIES DIFFÉRENTES : IMPÉRATIFS ET QUESTIONS DE JUSTICE

Les différences importantes observées entre les contrats peuvent être interprétées comme une prise en compte distincte des enjeux de justice. Nous proposons de synthétiser cette analyse dans le tableau 3.

Les stratégies des deux propriétaires visent à renforcer les capacités des agriculteurs de manière opposée (incitation vs. correction). Les procédures utilisées sont différentes : la concertation mise en place par la municipalité facilite l'acceptation de la prise en charge de l'entretien du patrimoine par les agriculteurs locataires. Dans le cas de l'Hôpital Majeur, l'imposition des contrats et l'absence de dialogue ne permettent pas de prendre en compte les risques potentiels sur le paysage, si les coûts additionnels conduisent à changer l'agriculture et le système de production, et à abandonner les pratiques traditionnelles et locales.

Pour des acteurs institutionnels extérieurs, l'augmentation des coûts pour les exploitants, induite par ces nouveaux contrats, s'ajoute aux différentes crises du secteur agricole et pourrait entraîner l'abandon de l'élevage et des cultures peu rentables, modifiant les paysages et la biodiversité.

« Si on ne pense qu'au côté économique, en le détachant de l'activité agricole, on risque de perdre l'agriculteur qui a entretenu le territoire avec soin et on risque d'avoir, à sa place – ce qui est en train d'arriver – des entreprises qui n'ont plus les mêmes activités agricoles et les mêmes intérêts. Ces [agriculteurs-là] viennent d'autres territoires, ils ont des objectifs productifs autres que l'élevage, que ce soit la production du riz et du maïs ou bien la production énergétique : énergies renouvelables, biogaz, etc. Ce sont les seules entreprises capables d'accepter les nouvelles propositions contractuelles. » (fonctionnaire du parc régional du Ticino)

Évoquant l'exclusion des acteurs les plus faibles, ce point de vue soulève un nouvel enjeu de justice, celui de la « reconnaissance de la diversité » (Fraser 1997) qui prévoit l'inclusion de tous les acteurs, même les plus marginaux. L'abandon des terres par les petites exploitations, obligées de cesser leur activité en raison de coûts excessifs, facilite l'arrivée d'entreprises de taille plus importante en mesure d'accepter des propositions contractuelles plus rigides.

« Si on ne tient pas compte de la présence historique des fermiers et si l'on ne pense qu'à celui qui peut payer un euro de plus, je crois que sur le court terme, cela aura des conséquences. Parce que maintenant, avec le revenu qu'on a en agriculture, il est presque impossible de payer ce loyer-là, sauf si on fait d'autres choses. Par exemple du biogaz. Sans ça, certains loyers seront difficiles à supporter. [...] » (agriculteur, Hôpital Majeur)

Le point de vue des exploitants agricoles locataires

Après un aperçu de l'échantillon des fermes locataires enquêtées, nous présentons les freins et leviers identifiés pour la résilience de ces exploitations dans le cadre de ces nouveaux contrats.

PRÉSENTATION DES EXPLOITATIONS ENQUÊTÉES

L'échantillon de fermes enquêtées reflète la diversité des productions agricoles milanaïses¹⁵ : élevage laitier, fruits et légumes, et céréales, avec des différences entre les deux propriétaires fonciers (cf. tabl.4 et ph.9-11).

Une grande partie de l'échantillon est composée de familles qui vivent et travaillent sur la même ferme depuis des générations (fig.1).

La surface moyenne des exploitations est de 70-75 ha : de 1 à 2 ha pour les exploitations apicoles ou maraîchères, jusqu'à 300 ha et 1000 bovins pour les exploitations rizicoles ou d'élevage. La surface agricole tend à augmenter avec l'éloignement de la ville (fig.2). L'agriculture est souvent associée à d'autres activités, en particulier dans les exploitations

15. Données comparables à la situation de l'aire métropolitaine où les céréales (riz, maïs-grain et maïs-ensilage) prévalent http://www.cittametropolitana.mi.it/parco_agricolo_sud_milano/agricoltura/coltivazioni.html.

	MM	HM
CÉRÉALES - ÉLEVAGE	3	4
CÉRÉALES	2	1
ÉLEVAGE		2
FRUIT ET LÉGUMES		3
ABEILLES	1	
LOMBRICS	1	
PÉPINIÈRE	1	

Tableau 4. Productions des fermes de l'échantillon. (Données provenant d'entretiens avec les agriculteurs, réponse à la question : « Quelles sont vos productions ? » Pour chaque production, il est indiqué le nombre d'exploitations concernées)

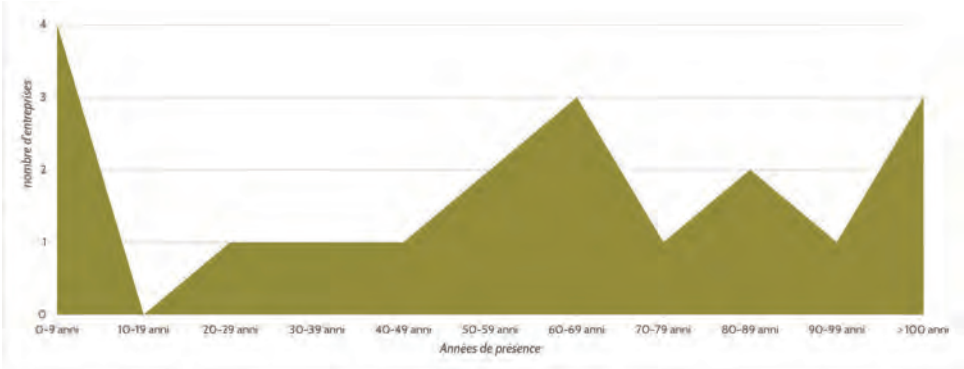


Figure 1. Années de présence sur l'exploitation (données provenant d'entretiens avec des agriculteurs, 17 réponses sur 20 enquêtés)

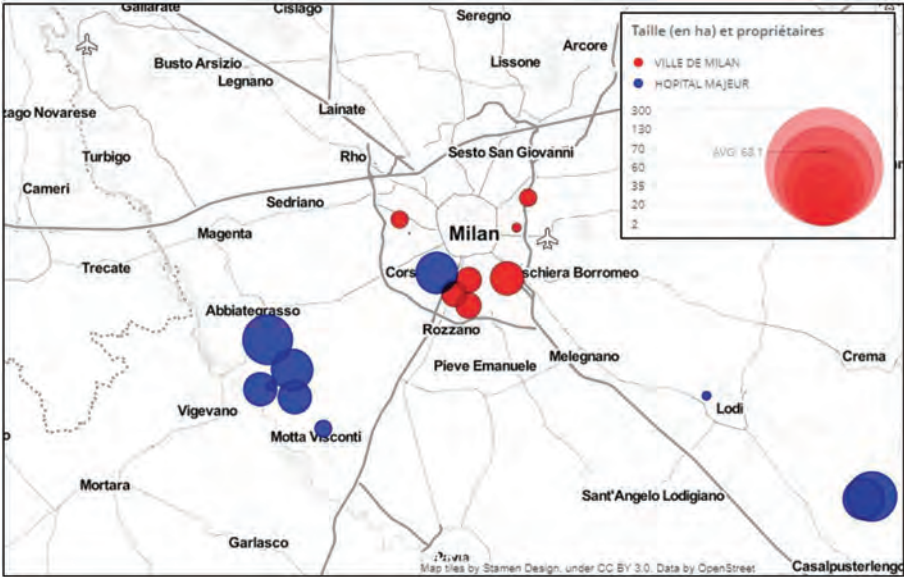


Figure 2. Distribution en fonction de la propriété et de la taille (hectares) des exploitations agricoles enquêtées (données d'enquêtes traitées avec Carto). Carto est un logiciel de cartographie en ligne (Software as a Service SaaS)



Photos 9, 10 et 11. Exemples des productions traditionnelles milanaises : exploitation laitière (vaches et maïs) et céréalière (riz), (exploitation de HM les deux premières ; MM la troisième) (cl. E. Colli)



Photos 12-15. Exemples d'activités : en haut, deux exploitations locataires HM : loisirs équestres et vente directe, en bas, deux exploitations locataires MM : ferme pédagogique, événements culturels (cl. E. Colli)

proches des centres urbains. Il s'agit d'activités rentables de diversification (agritourisme, vente à la ferme, pension pour chevaux, fermes pédagogiques, location de salles pour des événements) et d'activités socioculturelles sans but lucratif (événements culturels en lien avec des institutions, des associations ou des marchés, potagers pour d'anciens salariés ou pour les habitants du quartier, ouverture au public pour des visites) (ph.12-15). Les usages les plus fréquents sur l'ensemble des exploitations enquêtées sont la vente directe (5/17) et les événements culturels (5/17), suivis par les loisirs équestres (4/17) et les visites pédagogiques (3/17)¹⁶.

La distribution géographique des fermes montre que la diversification des activités est plus fréquente dans les fermes les plus proches de la ville, où les agriculteurs valorisent plus facilement d'autres sources de revenu, une tendance déjà visible il y a 15 ans (Branduini & Fleury 2005).

16. Données provenant d'entretiens avec des agriculteurs (17 répondants sur 20).

HISTOIRE DE L'EXPLOITATION	La même famille, en provenance des vallées lombardes, loue la ferme depuis 1958 et perpétue une tradition d'agriculteurs-éleveurs.
CADRE FAMILIAL	L'agriculteur actuel a 51 ans ; sa femme travaille à l'extérieur de la ferme, mais contribue à l'activité agricole par des idées innovantes ; le fils est adolescent ; les parents sont âgés et ne sont plus capables d'aider sur l'exploitation.
ORIENTATION PRINCIPALE ET SURFACE	Riz sur 50 ha
ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS ET ACTIVITÉS AGRICOLES	Production exclusive de riz, variété Carnaroli. Élevage de chevaux récemment abandonné en raison d'un risque d'effondrement du toit de l'étable. Élevage de vaches laitières abandonné une quinzaine d'années auparavant, car les exploitants ne sont pas parvenus à moderniser l'étable (protégée sur le plan patrimonial) avec un contrat de bail précaire. Récemment, ils ont intégré le séchage et le stockage du riz dans certains bâtiments sous-utilisés de la ferme.
ACTIVITÉS EXTRA-AGRICOLE	Vente à la ferme de riz ; ouverture de la ferme le weekend pour des pique-niques de randonneurs et des cyclistes.
PLAN D'ENTRETIEN (ENGAGEMENT CONTRACTUEL)	Réhabilitation de tous les toits en gardant le plus possible les tuiles anciennes, avec priorité à la prévention des risques d'effondrement.
TRAVAUX ACCOMPLIS	Une partie de la toiture a été refaite récemment suite à un incendie.
TRAVAUX À RÉALISER	Consolider les toits de tous les bâtiments (plus de 1 000 m ²).
COÛTS	Équivalent au paiement de 10 à 15 ans de loyer (de l'ordre de plusieurs millions d'euros). Coût mentionné pour refaire le système d'égouts : 80 000 €.
ENJEUX LIÉS AUX COÛTS D'ENTRETIEN	- Sentiment d'injustice d'avoir à supporter les coûts d'entretien et les démarches administratives après des décennies de négligence de la part du propriétaire. - Incapacité à compléter le revenu agricole par la diversification.

Tableau 5. Descriptif d'une exploitation « typique » de l'espace périurbain milanais

Pour compléter ce panorama montrant déjà des différences entre les locataires de l'hôpital et de la municipalité de Milan, nous présentons (tabl.5) une exploitation « typique » du périurbain milanais, qui permet de mieux comprendre le contexte et la situation des agriculteurs.

FREINS ET LEVIERS POUR LA RÉSILIENCE DES EXPLOITATIONS

En analysant les discours des agriculteurs, nous avons identifié des facteurs qui limitent ou favorisent la résilience des exploitations.

Des visions différentes du rôle de l'agriculteur

Certains agriculteurs évoquent des sentiments d'injustice concernant l'entretien du bâti. Pour eux, c'est le propriétaire, et non l'agriculteur (qui n'en a ni les compétences ni la fonction), qui devrait gérer l'entretien exceptionnel. Certains évoquent aussi des problèmes de cohabitation entre les activités agricoles et non agricoles et une contradiction dans l'espace de l'exploitation entre lieu de *travail* et lieu de *loisirs*.

D'autres agriculteurs reconnaissent leur rôle pédagogique et social : ils se sentent détenteurs d'un savoir à partager avec la population urbaine et sont conscients que leurs investissements profitent à la collectivité.

La famille au cœur des projets de diversification

Les personnes seules (sans enfant, frère, conjoint...) se heurtent à des obstacles importants. L'absence de reprenneur familial pour l'exploitation limite la motivation pour investir, de même que l'absence d'aide familiale freine la diversification.

« Quand j'ai choisi de venir ici, j'étais engagé et j'avais aussi un projet de vie différent. Maintenant, étant seul, je suis en difficulté [pour gérer la ferme]. » (agriculteur, municipalité de Milan)

En revanche, il y a un modèle d'entreprise familiale qui fonctionne avec plusieurs emplois au sein d'une même famille, souvent avec les hommes s'occupant des travaux agricoles, les femmes de la gestion administrative, d'autres membres de la famille des tâches liées à l'élevage ou des activités annexes.

« L'intention est d'en faire une entreprise familiale ! Parce que la ferme pédagogique donnerait des possibilités d'emploi à ma femme, qui pour le moment ne travaille pas, puis à mes enfants : parce que la diversification de l'agriculture permet à la famille d'intervenir dans le processus de production. » (agriculteur, municipalité de Milan)

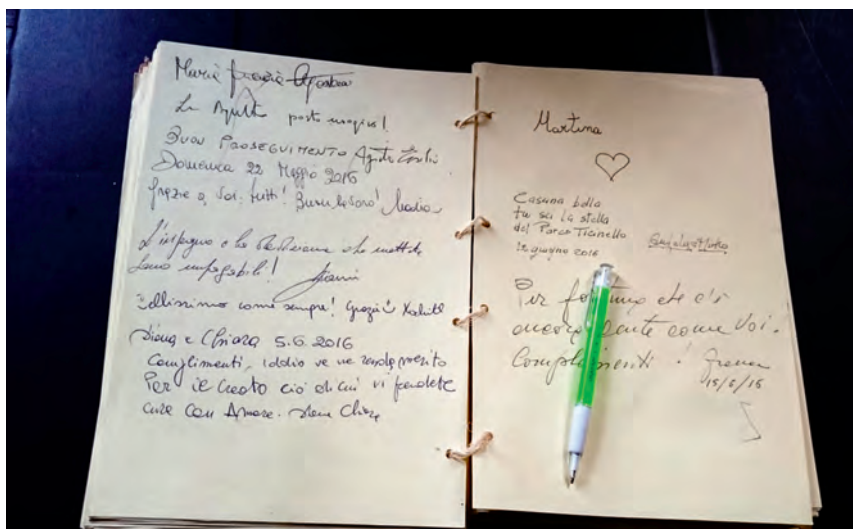


Photo 16. Livre d'or posé dans un espace ouvert au public d'une ferme milanaise, avec des phrases de citoyens : « Heureusement qu'il y a encore des gens comme vous, félicitations » ; « lieu magique » ; « Félicitations, que Dieu vous récompense pour ce dont vous prenez soin avec amour » (cl. E. Colli)

Un rapport à la ville différent selon les exploitations

Des points de vue assez contrastés apparaissent concernant la proximité de la ville.

Chez certains agriculteurs, l'urbanisation est perçue comme un avantage, car elle permet d'accéder à une clientèle, des services et des infrastructures qui facilitent la diversification.

« Nous avons une logistique très favorable : le bus à 200 mètres, l'autoroute très proche. Les gens arrivent, laissent la voiture et prennent le bus, le métro et ils se déplacent dans toute la ville. Nous sommes très à l'aise. Nous sommes dans une belle région au milieu du vert et du calme... mais à quelques pas du centre [...] Nous avons donc pensé : cela vaut la peine d'essayer [d'ouvrir un gîte rural]. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

« Il faut profiter du fait qu'on est les agriculteurs de Milan. Autrefois, c'était considéré comme un problème, maintenant, cela pourrait devenir une opportunité » (agriculteur, municipalité de Milan)

« La diversification est une nouvelle chance pour l'agriculture. [...] La ville de Milan est donc vraiment une ressource : il y a deux millions de gens qui doivent se nourrir, enfin ! » (agriculteur, Hôpital Majeur)

« L'avantage de vivre près de la ville est que tu es quand même... à Milan. Tu as donc toutes les opportunités, les services, les écoles, mais tu vis dans un environnement plus stable. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

La ville change aussi l'image de l'agriculteur, apprécié par les citoyens comme « créateur de paysage ».

« Nous devons profiter de l'endroit où nous sommes, nous qui sommes les agriculteurs de Milan. Autrefois, être agriculteur était une situation un peu honteuse ; maintenant, c'est davantage perçu comme une opportunité. » (agriculteur, municipalité de Milan)

Si d'un côté les liens renforcés entre les citoyens et l'agriculture confortent l'appropriation du rôle patrimonial du bâti rural (Branduini 2016), de l'autre, le contact fréquent entre citoyens et agriculteurs engendre encore des conflits (Branduini & Fleury 2005) qui nécessitent une médiation institutionnelle (réglementation, campagne d'éducation et information).

« Être près de Milan, ça veut dire se protéger avec des portails, des fossés artificiels, des dunes de terres, pour éviter l'occupation des gens du voyage, les décharges incontrôlées... Souvent, il faut appeler l'AMSA [entreprise communale de voirie] pour nettoyer nos canaux ! » (agriculteur, municipalité de Milan)

« Un jour, un citoyen voulait entrer dans la ferme, alors que l'accès était fermé. Il me dit : "je vais appeler la police, c'est une ferme communale, vous ne pouvez pas interdire l'accès !" »

Et moi, je lui réponds qu'il s'agit d'une ferme communale, mais avec une gestion privée. Si je veux, je laisse tout le temps la porte fermée ! » (agriculteur, municipalité de Milan)

« Les gens, souvent, ne comprennent pas qu'[ici] ce n'est pas seulement un lieu de loisirs, mais aussi de travail. » (agriculteur, municipalité de Milan)

« Comment est-ce que je peux cultiver des légumes, si j'ai à côté des pistes de vélos et des gens qui se promènent ? » (agriculteur, municipalité de Milan)

« La loi m'interdit d'utiliser les produits phytosanitaires à une distance de vingt mètres des deux côtés du chemin. Ça veut dire perdre des milliers de mètres carrés de terres. » (agriculteur, municipalité de Milan)

La proximité urbaine apparaît ainsi pour certains agriculteurs comme un obstacle, à cause de l'enclavement des parcelles, des contraintes réglementaires imposées à l'activité agricole et des conflits d'usage divers.

« L'année dernière, nous avons perdu 20 % de la surface de l'exploitation, peut-être plus, à cause de projets divers, en particulier pour des espaces de loisirs. Ce qui nous dérange, c'est la difficulté à cohabiter avec la ville, à monter un projet agricole compatible avec la ville. La ville nous dit : "nous voulons profiter du paysage" [...] Nous sommes toujours en conflit avec la ville. Les agriculteurs cultivent la terre, la ville la détruit. » (agriculteur, municipalité de Milan)

L'importance des réseaux sociaux

Certaines exploitations, bien qu'elles soient proches de la ville, souffrent d'isolement géographique et social : distance par rapport aux autres exploitations, difficultés à participer à d'éventuelles collaborations et à être attractifs.

« Le district rassemble tous les agriculteurs de Milan, mais nous nous sommes très éloignés. Quelle relation peux-tu avoir ? Je n'ai pas de voisin agriculteur ici... Je suis seul. En tant qu'agriculteur, je suis seul, [les autres exploitations] sont plus à l'ouest et au sud de Milan. Là, ils ont réussi à faire quelque chose de bien... mais ici... » (agriculteur, municipalité de Milan)

En revanche, les entreprises situées au sud et à l'ouest de la ville de Milan, où les îlots agricoles sont plus étendus, ont créé des réseaux de solidarité et développé des relations avec les acteurs locaux pour consolider les collaborations commerciales : elles considèrent l'agriculteur voisin non comme un adversaire, mais comme un appui potentiel (pour bénéficier de conseils, du partage des ressources, de distance critique).

« Entre nous, il y a de la solidarité. Même au-delà du travail, de l'équipement, si l'on a un problème, on s'entraide. C'est très rare ce genre de situation. » (agriculteur, municipalité de Milan)

Au sein de notre échantillon, la collaboration est plus fréquente entre exploitations dans la première couronne périurbaine milanaise (fig.3). Ces exploitations bénéficient de la proximité de la ville. De plus, le district agricole milanais limite la compétition et favorise cette collaboration, car il implique des réunions et des accords entre agriculteurs tant pour promouvoir des initiatives visant à renforcer l'agriculture à Milan que pour choisir les agriculteurs qui représenteront les exploitants aux tables rondes de discussion avec l'administration publique.

Autres facteurs de résilience des exploitations

Enfin, d'autres facteurs identifiés dans les entretiens avec les agriculteurs favorisent ou limitent la résilience des exploitations. Parmi les facteurs limitants, on peut citer notamment :

- les obstacles bureaucratiques, face aux délais imposés par les relations commerciales et les contraintes de financement. Il en résulte l'exclusion de ceux qui manquent de compétences en matière de gestion administrative ou qui n'ont pas la possibilité de rémunérer des prestataires pour cette gestion ;
- l'accès aux aides économiques et aux financements : l'accès aux financements pour les frais d'entretien est souvent entravé par le fait que l'agriculteur n'est pas le propriétaire du bâti et que l'obtention de crédit bancaire est plus compliquée pour un locataire.

D'autres facteurs favorisent la résilience :

- la capacité à entreprendre : la prise de risque et l'expérimentation peuvent être stimulées par les contrats de longue durée ; un esprit d'entreprise tourné vers les services peut aider à valoriser le bâti existant vers de nouveaux usages ; capacité à s'appuyer sur l'accueil du public à la ferme pour en faire une opportunité de commercialisation ;
- l'attachement au lieu : comme motivation pour investir et trouver des compromis, afin d'éviter l'abandon d'une exploitation transmise de génération en génération.

Le tableau 6 présente une synthèse des différents facteurs influençant la résilience des exploitations.



Figure 3. Collaboration entre exploitations agricoles. Réponses à la question : « Travaillez-vous avec d'autres exploitations de la région ? »

FACTEURS DÉFAVORABLES	FACTEURS FAVORABLES
- L'agriculteur ne se perçoit pas comme un acteur urbain - Pas de reprise familiale - Isolement géographique/social - Bureaucratie/ accès à financements - Proximité de la ville perçue comme un obstacle	- L'agriculteur se perçoit comme un acteur urbain - Soutien de la famille - Capacité à créer un réseau territorial - Capacité à entreprendre - Attachement au lieu - Proximité de la ville perçue comme un avantage

Tableau 6. Synthèse des facteurs freinant ou favorisant la résilience des exploitations

DISCUSSION : LES IMPACTS DIFFÉRENCIÉS DES NOUVEAUX CONTRATS

Les impacts des nouveaux contrats sur la pérennité des exploitations, l’entretien du bâti et le développement de l’agriculture diffèrent selon les profils des exploitants et selon le propriétaire.

Réactions d’exploitants face au changement

Différents comportements émergent. Aux deux extrêmes, on peut distinguer les agriculteurs résignés et les proactifs (tabl.7).

	POSITIONNEMENTS	CARACTÉRISTIQUES IDENTIFIÉES
RÉSIGNÉ	<i>Position de refus : « Ce n’est pas mon rôle »</i> - Refus de la multifonctionnalité - Les obligations d’entretien sont considérées comme un fardeau - Méfiance à l’égard du futur - L’urbanisation est perçue comme une contrainte	- Isolement géographique - Isolement au sein de l’exploitation (pas de division des tâches) - Absence d’héritiers repreneurs - Absence de réseaux
PROACTIF	<i>Faire du changement une opportunité</i> - Les obligations d’entretien sont considérées comme une stratégie d’investissement dans l’exploitation - La gestion sur le long terme est adaptée à une logique de projet - Confiance en l’avenir - L’urbanisation est perçue comme une opportunité	- Propension à la diversification - Division des rôles au sein de la famille - Héritiers disposés à continuer - Implication dans des réseaux - Capacité à entreprendre

Tableau 7. Comportements divergents des exploitants face au changement

Parmi les résignés, citons cet agriculteur âgé sans héritier et sans aide familiale sur une ferme de la municipalité de Milan :

« Les années sont passées. S’ils m’avaient proposé ce contrat il y a 15 ou 20 ans, j’aurais accepté. Mais maintenant, les années ont passé [...] Quand on se prépare à des changements, on les confie à la famille. On ne peut pas commencer une telle aventure si on n’a pas l’appui de la famille. »

De même, sur les terres de l’Hôpital Majeur, une grande exploitation (environ 100 ha de terres cultivées et 650 bovins) dans un secteur en crise (le lait) refuse la fonction d’entretien du patrimoine :

« Ils ne peuvent pas demander à celui qui a des terres d'entretenir tous ces bâtiments ! Nous, on doit travailler... Je ne gère pas une entreprise de construction [...] on a loué les terres pour avoir une rente agricole [...] je ne peux m'occuper du bâti et en même temps être compétitif ! »

Des profils plus proactifs ont été identifiés des deux côtés également. Sur les terres de la municipalité de Milan, un jeune agriculteur, investi dans l'organisation des marchés à la ferme, membre actif du District agricole milanais, a su négocier et envisage des événements culturels et de diversification (ferme pédagogique) :

« Hier, je suis arrivé à un accord avec la municipalité, je vais donc signer un bail de long terme, ce qui permettra d'investir pour remettre la ferme à neuf. [...] J'ai signé le contrat avec un peu d'appréhension, car l'investissement est considérable ; mais, maintenant, il faut miser sur les activités liées à l'agriculture [...] je crois que c'est une avancée positive vers l'avenir [...] le public demande ça aujourd'hui. »

Sur les terres de l'Hôpital Majeur, deux frères, pourtant sans héritiers et âgés de plus de cinquante ans, ont assuré la pérennité de leur exploitation par leur grande capacité à monter des réseaux et des relations commerciales (expérimentation de nouvelles activités, production et vente des fruits et légumes, location de salles pour des événements) :

« Notre idée est de chercher des nouveautés [...] Tous les jours, on est en contact avec le public et on arrive à comprendre ce qu'il veut [...] Il faut suivre le marché. Il faut donner aux gens ce qu'ils demandent en termes de produits et de services. [...] On travaille avec plusieurs exploitations : on échange des produits ou on leur donne la possibilité de venir ici pour vendre leurs productions. »

Entre ces deux types extrêmes (0 - résigné et 4 - proactif) existent des profils intermédiaires :

1. Immobilisme : il n'y a pas de refus catégorique du nouveau « rôle » de l'agriculteur, mais la personne préfère rester dans un modèle traditionnel. La prise de risque est limitée.

« Dans notre activité, il faut agir en bon père de famille. Pas pour gagner. De cette manière, on ne se trompe jamais. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

2. Incapacité au changement : il existe une certaine volonté de se diversifier et de faire des projets, mais les conditions sont défavorables (situation familiale, économique, isolement...).

« J'espère que mes enfants grandiront avec l'envie de faire quelque chose de différent, de commercialiser leurs produits différemment [...] moi tout seul je n'y arrive pas [...] on avait lancé l'idée de produire de la bière artisanale, mais on a arrêté à cause du manque du temps, trop de choses à suivre... il faut une organisation. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

3. Changement subi : la capacité à entreprendre est présente, ainsi qu'une certaine diversification, non par vocation, mais comme choix imposé par les nouveaux contrats.

« Ici, on a occupé tout l'espace possible [...] on est convaincu qu'il n'y a pas d'alternative : il faut diversifier le plus possible [...] On a subi une augmentation des coûts qui nous mène à la croisée des chemins : ou tu arrêtes ou tu continues. Mais on n'a pas vraiment le choix. Et enfin on voit quand une activité est désirée ou qu'elle a été imposée... » (agriculteur, Hôpital Majeur)

Ces différents profils et stratégies des exploitations dépendent d'une diversité de facteurs. La distance à la ville n'est pas le facteur prépondérant, comme l'illustre la répartition spatiale aléatoire de ces cinq profils d'exploitations sur la figure 4.

Il faut enfin souligner les effets sociaux de ces nouveaux contrats en termes de justice. En termes de *justice intergénérationnelle*, les baux de long terme augmentent la capacité des agriculteurs de se projeter dans l'avenir, de proposer et d'expérimenter des actions de plus grande ampleur (investissements, diversification, incitation à la prise de risque entrepreneuriale...). En termes de *justice procédurale*, la complexité des procédures bureaucratiques pour accéder aux financements peut créer des situations d'inégalité, car elle nécessite des compétences particulières que n'ont pas toutes les exploitations.

Effets des nouveaux contrats sur l'économie et les paysages agricoles

UNE DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS ET UNE INTENSIFICATION DU DIALOGUE DANS LA MUNICIPALITÉ DE MILAN

Les contrats de longue durée encouragent les agriculteurs proactifs à se tourner vers de nouvelles activités productives et commerciales qui ont des retombées culturelles, touristiques et productives sur le territoire (modèle « proactif »).

« On va aménager l'espace avec des tables et des bancs pour les gens qui passent, pour qu'ils puissent déguster un sandwich, profiter d'une visite [...] Il y a de l'argent public investi, c'est donc normal que la ferme soit utilisée pour la communauté, et pas seulement pour l'exploitation. » (agriculteur, municipalité de Milan)

Ces nouveaux contrats intensifient les opportunités de dialogue et de négociation entre exploitants, d'une part, et entre agriculteurs et propriétaires publics, d'autre part, générant des accords sur la gestion des biens et des services différenciés en fonction de la demande urbaine (marchés à la ferme, fermes pédagogiques, services sportifs).

« L'agriculteur doit prendre position en tant qu'acteur sur le territoire. On peut connaître des échecs d'un point de vue économique, mais en même temps être reconnu comme un acteur important sur le territoire. C'est gratifiant, et ça nous encourage à devenir créateur de notre territoire. » (agriculteur, municipalité de Milan)

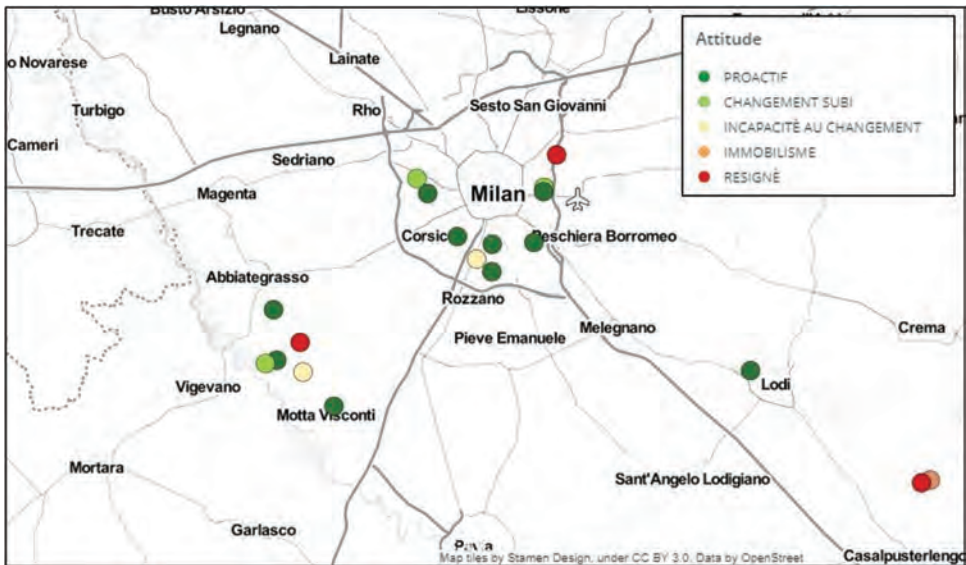


Figure 4. Carte de la résilience (données d'enquêtes traitées avec Carto)

DES EFFETS DIFFÉRENCIÉS SUR LE MAINTIEN ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

La ville de Milan, en considérant ses agriculteurs comme des acteurs urbains et des partenaires potentiels, les a outillés pour favoriser la résilience des exploitations. Elle a contribué à la création d'institutions (les districts agricoles) destinées à améliorer leurs capacités de négociation et de communication. Le district leur permet de peser davantage dans les processus de prise de décision de la municipalité et d'exprimer leurs sentiments d'injustice. Il contribue également à réduire les effets négatifs de l'isolement géographique. La municipalité a aussi augmenté leurs sources de revenus en leur permettant de sous-louer les constructions. En bref, elle a reconnu qu'une amélioration de leurs conditions était bénéfique pour les deux parties. Le bail de long terme, avec déduction de l'entretien du bâti et possibilité de sous-location, limite ainsi la conversion de terres agricoles et facilite la réhabilitation du patrimoine bâti.

L'Hôpital Majeur, en revanche, en proposant un type de contrat plus restrictif, a suscité des réactions plus négatives de la part des agriculteurs. En l'absence d'outils susceptibles de répondre aux besoins du propriétaire public et du locataire, la capacité d'adaptation des agriculteurs ne repose plus que sur leurs ressources personnelles. Certains locataires ne trouvent pas de solutions et abandonnent les systèmes de production traditionnels, souvent plus difficiles à maintenir, comme le système des *marcite* (ph.17), prairies irriguées, protégées et subventionnées par les parcs régionaux. Les subventions qu'ils peuvent obtenir



Photo 17. Paysage agricole de *marcite* (riziculture sur prairies irriguées, protégées et subventionnées par les parcs régionaux) autour de Milan (Italie) (cl. E. Colli)

pour l'entretien des techniques agricoles traditionnelles ne compensent souvent pas les surcoûts liés au bâti. Une attention accrue des pouvoirs publics aux revendications des organisations de producteurs et l'adoption de procédures plus justes pourraient permettre d'éviter ces écueils qui affectent la qualité des biens communs, notamment le paysage. Par conséquent, une exploitation exerçant sur les terres de la municipalité de Milan est davantage en mesure de se maintenir et de se développer, étant donné les conditions contractuelles plus favorables. Les cas de faillite se limitent à des situations spécifiques très défavorables (absence d'héritier repreneur et d'aide familiale, isolement géographique par rapport au district agricole...).

CONCLUSION

Nous avons analysé les implications des nouvelles formes de contrat sur la résilience des agriculteurs et la préservation du patrimoine. Le cadre de la justice sociale nous a aidés à identifier les obstacles et les facteurs favorisant la résilience des exploitations.

Dans les deux cas, pour la municipalité de Milan comme pour l'Hôpital Majeur, les changements de contrats ont été motivés par les risques de dégradation (voire d'effondrement) des constructions patrimoniales. Les propriétaires publics ont donc fait en sorte de responsabiliser les fermiers pour entretenir ce patrimoine. L'élaboration de nouveaux outils a suivi un processus similaire, mais les questions de justice ont été traitées différemment. La ville de Milan a parié sur les aptitudes des agriculteurs (*empowerment* collectif des acteurs, district agricole engagé dans des processus décisionnels, échanges sur l'élaboration des outils contractuels) dans la perspective d'un profit mutuel sur le long terme (mise en valeur du bâti avec pérennité du statut de bien commun). À l'inverse, l'Hôpital Majeur a limité la possibilité des agriculteurs de s'exprimer dans les processus de concertation.

Dans les nouveaux contrats expérimentés par la municipalité de Milan, des éléments innovants ont été identifiés. En particulier, le mécanisme de déduction des investissements du loyer, la possibilité de sous-louer les bâtiments inutilisés et les nouvelles formes de gouvernance et de communication entre propriétaire et locataire. Ces dispositions n'ont pas été adoptées par l'Hôpital Majeur, notamment en raison de sa contrainte d'équilibre budgétaire.

Ces innovations peuvent être transférées à d'autres territoires italiens et étrangers, lorsqu'existent de grandes propriétés publiques et des problèmes d'entretien du bâti. Elles sont utiles aux organismes publics, car la prise en charge du patrimoine par l'agriculteur favorise la prise de conscience que le bien entretenu est un bien commun : ces innovations ont donc des retombées sociales.

Un rôle nouveau de l'agriculteur à l'interface ville-campagne apparaît avec ces nouveaux contrats. L'agriculteur est non seulement producteur de denrées alimentaires, mais aussi responsable de l'entretien du paysage et du bâti, pourvoyeur de services de loisirs, chargé de transmettre un savoir et un patrimoine aux générations futures. Dans cette configuration, l'agriculteur devient acteur à part entière des politiques de préservation. Le foncier agricole n'est plus un espace vide à remplir par l'urbanisation, l'agriculture n'est plus un secteur marginalisé : elle est appelée à dialoguer et à s'intégrer à l'environnement urbain en gardant sa vocation productive.

Ces résultats nous amènent à proposer plusieurs pistes pour adapter les politiques publiques. Ces interventions peuvent agir comme leviers pour favoriser le développement des

exploitations et limiter les impacts négatifs en termes de justice sociale, en équilibrant les exigences de conservation et d'entretien des biens publics avec les exigences de production des exploitants.

Le soutien à la mise en réseau des agriculteurs (par exemple via des districts) peut aider à résoudre des problèmes d'isolement géographique, en favorisant des dynamiques de collaboration, de partage d'instruments et de ressources entre exploitations voisines. D'autres infrastructures pourraient être renforcées pour leur donner plus de visibilité (outils de communication, panneaux et publicité, communication internet, parcours thématiques)

Les baux de long terme sont ensuite essentiels pour encourager les capacités d'entreprendre des agriculteurs, mais accompagnés par un système de suivi et de communication efficace, limitant les risques d'inertie et d'abandon.

Pour pallier les obstacles administratifs, trois pistes peuvent être explorées :

- La production de lignes directrices dans le domaine des procédures administratives, avec une meilleure prise en compte des différences entre agriculteurs dans l'accès aux dispositifs d'aides.
- Le soutien à des acteurs intermédiaires susceptibles d'aider les agriculteurs à communiquer avec les organismes en charge de la gestion du paysage et de l'urbanisme pour toutes les questions liées à la protection du patrimoine et l'accès simplifié aux dispositifs de financements.
- Des systèmes de garantie pour l'accès aux financements.

Enfin, des parcours de formation et d'information pourraient être proposés, tant sur les bonnes pratiques de gestion, éventuellement en comparaison avec d'autres expériences au niveau national et à l'étranger, que sur la protection du patrimoine, grâce à des lignes directrices élaborées sur la base d'un langage simple et accessible, ou sur la communication (notamment via internet et les réseaux sociaux) pour favoriser la publicité des exploitations, un meilleur accès et une meilleure visibilité auprès de la population.

La combinaison de ces pistes d'intervention permettrait aux exploitants d'augmenter la résilience des systèmes agricoles locaux, en aidant à considérer les innovations contractuelles comme une opportunité de développement et d'innovation, et en travaillant de manière globale à l'élargissement de leurs « capacités » (*capabilities*). Il en découlerait également une meilleure intégration des exigences des propriétaires publics en termes de protection du patrimoine et une limitation des conséquences négatives sur le paysage, dues à l'abandon de pratiques agricoles traditionnelles et à l'adoption de choix culturels plus rentables.

REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

RÉFÉRENCES

- Appadurai A. 2004. "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", in V. Rao e M. Walton (ed.), *Culture and Public Action*. Stanford University Press, Palo Alto, California: 59-84.
- Armstrong D. 2000. "A survey of community gardens in upstate New York: Implications for health promotion and community development", *Health and Place* 6(4): 319-327.
- Branduini P., Fleury A. 2005. « La multifonctionnalité du bâti rural dans le périurbain », *Cahiers de la multifonctionnalité* 8: 133-145.
- Branduini P., 2011. "Paesaggio e Agricoltura. La manutenzione del paesaggio agrario e l'innovazione in agricoltura", in Lorenzo Vallerini (a cura di), *Piano Progetto Paesaggio. Gestire le trasformazioni paesaggistiche. Temi e strumenti per la qualità*. Pacini editore Pisa: 155-161.
- Branduini P., Laviscio R., Scazzosi L., Supuka J., Toth A., 2015. "Urban agriculture and cultural heritage: an historical and spatial relationship", in Lohrberg F., Licka L., Scazzosi L., Timpe A. (eds.), *Urban Agriculture Europe*, Jovis, Berlin: 138-147.
- Branduini P., 2016. "Il patrimonio rurale nutre la città", in "Innovazione territoriale e agricoltura urbana", *Economia e società regionale* 2016-2: 44-54.
- Cardano M., 2011. *La ricerca qualitativa*. Il Mulino, Bologna, 300 p.
- Casale F. (a cura di), 2016. *Edifici rurali e biodiversità nel Parco del Ticino*. Parco Lombardo della Valle del Ticino e Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Melzo (MI), 104 p.
- Commissione Europea, 2010. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.
- Comune di Milano, Assessorato Demanio e Patrimonio, 1986. *Cascine a Milano. Insediamenti rurali di proprietà comunale*. Ufficio editoriale, Milano.
- De Marchi V. G., in AA.VV., 2000. *Laboratorio di urbanistica - Studi per la legge regionale*, a cura dell'Assessorato al Territorio Programmazione e Ambiente della regione Emilia Romagna, Bologna, 285 p.
- Del Mastro E., 2005. "La tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario", *Aedon, Rivista di arti e diritto* on line 2/2005, doi: 10.7390/20080, Aedon - Il Mulino (ISSN 1127-1345) Fascicolo 2.
- Emiliani A., 1990. "L'immagine del lavoro", in *L'innovazione conservativa*, Cento, 1990.
- Fairclough G., 2010. "Complexity and contingency: classifying the influence of agriculture on European landscapes", in Pungetti G., Kruse A. (eds), *European Culture expressed in Agricultural Landscape: perspectives from the Eucaland Project*. Rome, Palombi Editori: 115-148.
- Fraser N., 1997. *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*. New York, USA, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Routledge- Psychology Press, 241 p.
- Glover T. D., 2003. "The story of the Queen Anne memorial garden: Resisting a dominant cultural narrative", *Journal of Leisure Research* 35 (2): 190-212.
- Hynes H. P., 1996. *A Patch of Eden: America's Inner-City Gardeners*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing Company, 185 p.
- Jacobs H. M., 1989. "Social Equity in Agricultural Land Protection", *Landscape and Urban Planning* 17(1): 21-33.
- Kaufmann J. C., 2004. *L'Entretien compréhensif*. Armand Colin, Paris, 127 p.
- Landi A., 2012. "Il concetto di resilienza: origini, interpretazioni e prospettive", *Sociologia Urbana e Rurale* 99: 79-98.
- Masia M., 1992. *Il controllo sull'uso della terra. Analisi socio-giuridica sugli usi civici in Sardegna*. CUEC Editore, Cagliari, 208 p.

- Nussbaum M., Sen A.K., 1993. *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, 480 p.
- Ostrom E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 298 p.
- Pirani A., Gaviglio A., Demartini E., Gelati M., Cavicchioli D., 2016. “Studio delle determinanti del valore degli affitti agrari. Potenzialità dell’uso di microdati e applicazione del metodo dei prezzi edonici”, *Aestim* 69: 131-151.
- Renard V., 1980. *Plans d’urbanisme et justice foncière*. Paris, Presses universitaires de France, 200 p.
- Sen A.K., 2000. *Lo sviluppo è libertà: perché non c’è crescita senza democrazia*. Mondadori, Milano. 368 p.
- Sen A.K., 2011. *The idea of justice*. Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge, 496 p.
- Soja E.W., 2010. *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press. 256 p.
- Wakefield S., Yeudl F., Taron C., Reynolds J., Skinner A., 2007. “Growing urban health: Community gardening in South-East Toronto”, *Health Promotion International* 22(2): 92-101.
- Warner S.B., 1987. *To dwell is to Garden. A History of Boston’s Community Gardens*. Northeastern University Press, 128 p.

POUR CITER CE CHAPITRE

Branduini P., Colli E., 2020. « Comment entretenir le bâti agricole patrimonial ? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan », in Perrin C. & Nougaredes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 255-286. DOI: 10.15454/gbm-k-tc25_ch9

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Paola Branduini, École polytechnique de Milan, ABC Architecture Built Environment Construction Engineering, Milan, Italie, paola.branduini@polimi.it

Elena Colli, Université Milan-Bicocca, dépt sociologie et recherche sociale, Milan, Italie, e.colli3@campus.unimib.it

Innovations institutionnelles

Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie

Jean-Philippe COLIN, Ali DAOUDI

Ce chapitre traite des innovations foncières (et plus largement du changement institutionnel, au sens de changement des règles de jeu) en Algérie, dans les zones arides de mise en valeur en steppe et au Sahara – mise en valeur (MEV) au sens de mise en culture irriguée intensive de zones de parcours ou exploitées en céréaliculture pluviale très extensive, ou de zones désertiques, permise par l'introduction de nouvelles techniques d'exhaure de l'eau. À travers les résultats d'études empiriques dans plusieurs de ces zones, est proposée une analyse statique comparée des pratiques foncières avant et après la MEV – ou en zone de MEV comparativement aux milieux oasiens traditionnels ou steppiques proches –, avec un focus sur les transferts marchands. Cette analyse fait apparaître des « innovations par diffusion » et des « innovations incrémentales », mais non des « innovations radicales ». Relativement au marché de l'achat-vente en zones de MEV, l'innovation foncière concerne avant tout la marchandisation d'une catégorie de foncier autrefois non accessible via le marché : les terres non cultivées ou exploitées extensivement dans le cadre d'un statut collectif (*arch*). La deuxième innovation importante relevée sur ce marché est inhérente au relâchement des contraintes sociales qui limitent les transactions de terres agricoles dans les oasis et en steppe, permettant ainsi l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs. Quant au faire-valoir indirect, la location s'est imposée en zones de MEV, relativement au métayage, car elle assure le meilleur retour sur investissement, sur expertise et sur la prise de risque.

Mots-clés : innovation, mise en valeur agricole, changement institutionnel, Sahara, steppe.

Le développement des sociétés rurales n'est pas qu'une affaire de transformation productive, c'est aussi, fondamentalement, une question de changement institutionnel, au sens de changement des « règles du jeu ». Ce changement résulte de dynamiques complexes qui échappent souvent à l'ingénierie publique, fait intervenir d'autres acteurs (organisés ou non) que l'État et constitue la boîte noire des processus de développement. Décrypter les conditions, logiques et formes du changement institutionnel a donc un intérêt

certain, tant en termes heuristiques qu'en termes de développement. Ce changement s'exprime avec une intensité toute particulière dans le contexte des fronts pionniers agricoles, au sens de mise en valeur de nouveaux espaces. Pour poursuivre la métaphore du jeu, les fronts pionniers donnent l'occasion non seulement d'appréhender l'évolution et les facteurs d'évolution des règles du jeu foncier (apparition de nouveaux arrangements institutionnels, évolution des termes de ces arrangements), mais aussi la « surface du jeu » (extension spatiale des superficies agricoles), « l'objet du jeu » (transfert de contrats d'un type de culture à un autre, ou d'un contexte agroécologique à un autre), ou encore les « joueurs » (apparition de nouveaux acteurs) (Colin 2002a).

Les fronts pionniers agricoles constituent ainsi des terrains d'observation privilégiés pour l'analyse du changement institutionnel, et plus spécifiquement des innovations foncières. L'innovation foncière est entendue ici au sens de pratiques relatives à l'accès au foncier et à sa gestion (i) introduites localement, mais déjà en usage dans d'autres régions (comme lors de transfert, par des acteurs extérieurs, de pratiques en vigueur dans leur région d'origine), ou d'ores et déjà en usage dans l'environnement régional (« innovations par diffusion »); et/ou (ii) venant d'une adaptation aux conditions locales de ces pratiques – spécificités des cultures, des conditions d'exploitation du milieu et/ou des besoins des acteurs (« innovations incrémentales »); et/ou (iii) correspondant à l'émergence de nouveaux arrangements non indexés aux pratiques antérieures des acteurs concernés (« innovations radicales ») – même s'il est sans doute illusoire de rechercher des innovations purement endogènes.

Dans cette perspective, ce chapitre traite des innovations foncières (et plus largement du changement institutionnel) en Algérie, dans les zones de mise en valeur en steppe¹ et au Sahara². Dans le contexte algérien et dans le cadre de ce texte, la mise en valeur (MEV) agricole correspond à la mise en culture irriguée (i) de zones de parcours ou exploitées en céréaliculture pluviale très extensive, ou (ii) de zones désertiques (hors oasis), permise par l'introduction de nouvelles techniques d'exhaure de l'eau (motopompes, forages). Entamée à la fin de l'époque coloniale sur des franges oasiennes, la MEV a pris de l'ampleur dans les années 1970, dans le sillage de la révolution agraire (Côte 1999), et a surtout connu un développement considérable à partir des années 1980, avec la loi d'accèsion à la propriété foncière agricole (APFA) votée en 1983. Cette loi offre l'accès à la propriété privée, au dinar symbolique, après MEV, de terres du domaine privé de l'État – domaine constitué par la nationalisation des terres *arch*³) ou d'espaces non exploités (Baroud et al. 2018). Par

1. Territoire caractérisé par une pluviométrie moyenne variant entre 350 et 200 mm. Il s'étend sur 20 millions d'hectares, plus 10 millions de parcours présahariens.

2. Dans ce vaste territoire de près de 2 millions de kilomètres carrés, l'activité agricole se limitait, avant la MEV récente, aux oasis.

3. Terres de parcours ou cultivées extensivement sur lesquelles les tribus avaient un droit d'usage traditionnel,

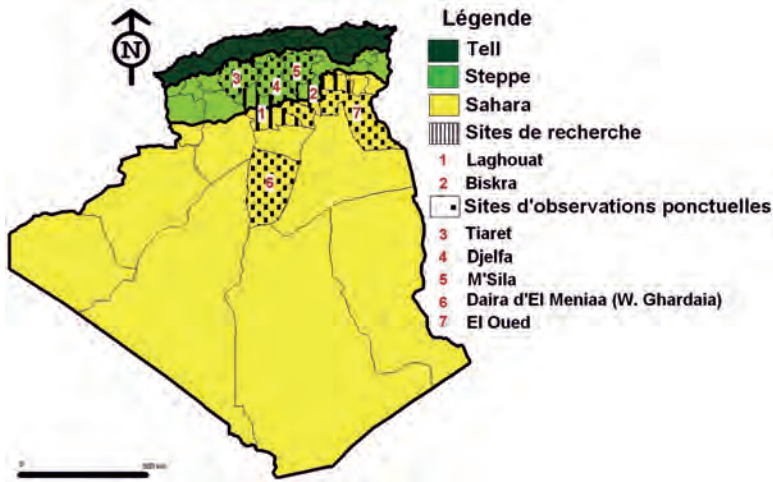


Figure 1. Les régions steppiennes et sahariennes concernées par la politique de mise en valeur
Carte réalisée par Z. Boubaker (Ensa), à la demande des auteurs (2018)

la suite, la MEV des régions arides a été essentiellement promue par les pouvoirs publics à travers des programmes de concession de 40 ans, l'accès à la propriété privée dans le cadre de la loi de l'APFA étant désormais limité aux wilayas (préfectures) sahariennes.

Nos données ne nous permettent pas de présenter les conditions de la production/diffusion des innovations, qui aurait nécessité une démarche processuelle, avec des contraintes majeures d'accès à l'information pour des pratiques ayant émergé voilà plusieurs décennies. Notre approche relève donc d'une statique comparée, avec la mise en rapport des pratiques avant et après la MEV, ou en zone de MEV comparativement aux milieux oasiens traditionnels ou steppiennes proches. Elle repose sur la mobilisation de la littérature et sur nos propres recherches empiriques⁴, avec les wilayas de Biskra et de Laghouat comme principaux terrains d'observation (cf. fig.1). De par leurs caractéristiques à la fois sahariennes et steppiennes, ces wilayas ont une configuration foncière assez représentative des deux situations.

Ce chapitre propose un cadre d'analyse de la question de l'innovation foncière (section 1), présente les acteurs de la MEV et explicite leurs besoins de coordination dans les contextes de MEV (section 2), avant de décrire les pratiques d'achat-vente et de faire-valoir indirect (FVI) en termes de continuité ou d'innovation (sections 3 et 4), et de discuter ces observations (section 5).

ce droit restant reconnu après la nationalisation.

4. Daoudi et al. (2015, 2017), Derderi et al. (2015, 2017), Ouendeno et al. (2015, 2017), Daoudi & Colin (2016, 2017), Daoudi & Lejars (2016), Baroud et al. (2018). Du fait de contraintes de volume, nous n'avons pas mobilisé systématiquement ces références au fil du texte.



Champ de blé irrigué par pivot. Commune d'El Minéa, wilaya de Ghardaia (cl. A. Daoudi 2016)

CADRE D'ANALYSE : UNE LECTURE INSTITUTIONNALISTE DES INNOVATIONS FONCIÈRES

Notre analyse s'inscrit dans le champ de l'économie institutionnelle. Les institutions sont entendues ici au sens de règles du jeu structurant les interactions et coordinations entre acteurs, et des dispositifs qui les rendent opératoires. Que les institutions structurent les interactions et permettent aux acteurs d'anticiper les actions des autres suppose une stabilité des règles, mais ces dernières ne sont évidemment pas immuables. Le changement institutionnel correspond à un changement dans les règles du jeu. L'expression *innovations institutionnelles* (les « innovations foncières » relevant de ces dernières) met l'accent sur le caractère novateur de ces règles et sur leur institutionnalisation au-delà de leur pratique initiale par les innovateurs. Comme nous l'avons noté en introduction, ces innovations peuvent correspondre à la création de nouvelles règles, ou à l'adaptation de règles existantes. Ruttan & Hayami (1984) proposent une théorie de l'innovation institutionnelle induite : de nouvelles institutions émergent en réponse à des changements dans les dotations en

facteurs ou dans les techniques mobilisées, conduisant à de nouveaux rapports coûts/bénéfices en déphasage avec les anciennes institutions. La remise en question des règles du jeu en vigueur peut aussi venir d'une évolution des systèmes de valeurs portés par les acteurs (dynamiques d'individualisation, évolution dans la perception de l'équité d'un droit ou d'un contrat, etc.), ou encore d'un processus d'apprentissage organisationnel (North 1990, Aoki 1998).

Une rétroaction résultant d'un changement dans l'environnement ne se réduit pas à un simple effet mécanique. Les intérêts en jeu peuvent bloquer l'institutionnalisation d'une innovation, et on ne saurait sous-estimer la difficulté que peuvent avoir les acteurs à concevoir, à imaginer, des solutions alternatives appropriées (Di Maggio & Powell 1997). Un effet d'ancrage a pu être mis en évidence empiriquement : une fois une première estimation faite pour un paramètre donné, les acteurs tendent à limiter l'exploration des options alternatives au voisinage de cette estimation initiale, plutôt qu'à envisager une remise en cause totale du cadre de référence (Tversky & Kahneman 1974). L'économie comportementale injecte ainsi une dimension cognitive ignorée par la théorie de l'innovation institutionnelle induite : conception d'un acteur doté d'une rationalité limitée, actions fortement influencées par les trames de référence des acteurs, perceptions et attentes évolutives, rôle des modèles mentaux et des routines, etc. (Tversky & Kahneman 1981). Ces éléments favorisent le changement institutionnel par « traduction » (Boyer & Orléan 1994), ou encore par « bricolage » (Campbell 1997), avec le passage d'une institution à une autre par glissement, par déformation de l'institution initiale. Le changement institutionnel sera ainsi orienté par les dépendances de sentier⁵, mais aussi par la perception qu'ont les acteurs des arrangements institutionnels en termes d'équité et de légitimité de la nouvelle règle (Bardhan 1989).

Relativement aux processus de changement institutionnel, il nous semble utile de distinguer, à la suite de Menger (1985 [1883]), les *institutions* « *pragmatiques* », dont l'émergence et l'évolution sont pilotées par les acteurs, et les *institutions* « *organiques* », définies comme le produit involontaire de l'interaction des agents économiques. La lecture que nous proposons de l'innovation foncière est que cette dernière est clairement une innovation institutionnelle « pragmatique » dans sa production, dans son émergence : des acteurs donnés, en un temps donné, proposent de nouveaux arrangements institutionnels. L'institutionnalisation de ces arrangements, leur diffusion ultérieure, lorsqu'elle est non organisée, non imposée par l'action collective ou une autorité, relève par contre d'une dynamique « organique » (Colin 2002b).

5. Ce concept traduit l'idée que le champ des décisions potentielles ouvert en un temps donné est largement conditionné et restreint par des décisions passées.

BESOINS DE COORDINATION DANS LE CONTEXTE DES ZONES DE MISE EN VALEUR

La MEV agricole, par les changements qu'elle provoque (techniques, échelle de la production, acteurs en jeux, rapports aux marchés, à l'État) constitue une rupture par rapport aux conditions dans lesquelles se pratiquait l'agriculture en steppe et en oasis. Ce bouleversement implique forcément un renouvellement des modes de coordination entre les acteurs, notamment de leurs rapports fonciers.

Nous traiterons des innovations foncières dans le cadre de la MEV par l'APFA, plus précisément de ce que l'on qualifie de « petite » MEV (de l'ordre de moins de 10 ha). La MEV peut se faire à l'initiative des agriculteurs ou des pouvoirs publics. Dans le premier cas, les candidats doivent disposer d'un droit de jouissance (hérité ou acheté) non contesté localement sur la parcelle ciblée. Le titre de propriété est délivré après le constat de MEV, à réaliser dans un délai de 5 ans après l'engagement de la demande. Dans le deuxième cas, les autorités aménagent des périmètres (ouverture de piste, électrification, lotissement, réalisation de forages collectifs dans certains cas) et les affectent à des bénéficiaires choisis selon des critères préétablis. Les petits agriculteurs, les paysans sans terre et les jeunes chômeurs figurent parmi les catégories prioritaires pour ce type de programme, même si nombreux sont les fonctionnaires et des acteurs économiques urbains qui y ont eu accès.

Une grande partie des superficies affectées dans le cadre de l'APFA n'a de fait pas été mise en culture irriguée (Otmane & Kouzmine 2013, Baroud et al. 2018). Les difficultés techniques et l'absence de référentiels agronomiques éprouvés pour l'agriculture intensive en régions arides, l'insuffisance des mesures publiques d'accompagnement et l'imperfection des marchés (crédit, intrants, produits), l'insuffisance voire l'absence de systèmes de vulgarisation et de conseil technique, sont autant de facteurs explicatifs du bilan mitigé de la MEV. Des réussites productives fulgurantes (hors considérations agroécologiques)⁶ sont cependant constatées dans certaines régions sahariennes (Biskra, El Oued) et steppiques

6. Il n'entre pas dans l'objet de ce texte d'aborder le débat relatif à l'adaptation de cette agriculture intensive en eau au contexte des zones arides, à la durabilité agroécologique et aux enjeux sanitaires de ce modèle agricole. Il est à noter cependant la grande diversité des situations en termes de niveau de fragilité et des effets des impacts écologiques des différents modèles de production agricole adoptés. En steppe, où le potentiel en ressources hydriques souterraines est nettement moindre que dans le grand Sahara, les signes de crises hydrauliques sont déjà présents dans de nombreuses régions ; pour une discussion sur une base empirique ponctuelle récente, voir Derderi et al. (2017). Au Sahara, le rabattement des nappes est déjà bien entamé, les constats empiriques le relèvent partout. Il reste cependant moins contraignant, compte tenu de l'importance des nappes exploitées. Il est également noté dans ces régions l'adoption de pratiques agricoles nouvelles plus efficaces sur le plan hydraulique, comme la technique du goutte-à-goutte pour certaines cultures (culture sous serres à Biskra) et l'irrigation localisée pour le palmier-dattier.



Champ de pastèque avec palissade en palme pour lutter contre l'ensablement. Commune d'El Minéa, wilaya de Ghardaia (cl. A. Daoudi 2016)

(M'sila, Djelfa, Tiaret). Les points communs à ces *success stories* sont : i) le choix de cultures commerciales : palmier-dattier de variété *deglet nour*, cultures maraîchères sous serres (« plasticulture ») et de plein champ (principalement pomme de terre et oignon) ; ii) la spécialisation des territoires en une culture ou un groupe de cultures ; et iii) la présence d'acteurs (exploitants, main-d'œuvre qualifiée, artisans, commerçants) dynamiques et intégrés aux différents marchés (intrants et produits), avec un rôle central joué par des exploitants agricoles venus du nord du pays.

Dans ces nouveaux territoires agricoles, la dynamique résulte d'un jeu d'acteurs qui se coordonnent à travers une large gamme d'arrangements souvent informels et multiplexes. Les arrangements fonciers sont au cœur de ce jeu et servent souvent de soubassement à d'autres échanges qui leur sont liés (eau, financement, main-d'œuvre, etc.). Ils constituent le moyen par lequel les acteurs qui réussissent le pari de la MEV arrivent à dépasser les contraintes techniques et celles inhérentes à l'imperfection des marchés.

Réussir la MEV agricole dans les régions arides (une fois encore, hors considération de durabilité agroécologique) est donc un enjeu à la fois (i) technique : maîtriser les difficultés spécifiques aux régions arides et vivifier des terres incultes dans un environnement hostile ; (ii) économique : mettre en place des combinaisons de facteurs génératrices de valeur ajoutée ; et (iii) institutionnel/organisationnel : créer des dispositifs de coordination qui facilitent, à coûts non prohibitifs, l'échange de biens et services dans un environnement marqué par l'imperfection des marchés. Accéder aux informations et aux ressources techniques et économiques nécessaires pour faire des choix appropriés techniquement et rentables économiquement passe par l'intégration dans des réseaux socioprofessionnels, qu'il faut parfois contribuer à créer ou du moins à étendre et alimenter.

Dans les zones de MEV :

- les disponibilités en terre sont importantes, comparativement au milieu oasien ;
- les détenteurs des droits sur la terre sont les bénéficiaires des attributions publiques, nombreux étant ceux qui ne sont pas motivés ou en mesure de travailler directement ces terres ;
- la mobilisation de l'eau est assurée par des forages, dont la réalisation, l'entretien et le fonctionnement impliquent des coûts importants, rapportés aux moyens de la plupart des bénéficiaires des programmes de « petite » MEV, généralement petits paysans et agropasteurs ;
- la conduite intensive des cultures irriguées implique des coûts importants (équipement d'irrigation, travail du sol, intrants, etc.) ;
- la production est totalement destinée au marché ;
- la conduite technique intensive d'une parcelle de maraîchage, de céréales ou d'un verger n'est pas maîtrisée par tous les candidats à la MEV ;
- la main-d'œuvre agricole, notamment qualifiée, est rare du fait de l'existence d'alternatives d'emplois hors agriculture et du désintérêt des jeunes ruraux pour l'agriculture).

Les conditions de la néoagriculture steppique et saharienne sont nouvelles pour une grande partie des attributaires. Elles sont aussi attractives pour des acteurs locaux urbains et pour des acteurs venus du nord du pays. Dans les zones de MEV qui ont connu un développement agricole effectif, une dynamique institutionnelle intense est constatée autour des pratiques foncières marchandes, la marchandisation de la terre étant auparavant limitée ou inexistante. L'émergence, dans certaines zones de MEV (Biskra, El Oued, Laghouat, El Mnéaa), de modèles technico-économiques maîtrisés techniquement et rentables, développés par les acteurs pionniers, attire de nouveaux candidats à la MEV, pour qui l'accès à la terre se fait par achat et/ou prise en FVI. Sur les marchés fonciers, les cédants sont ainsi des attributaires qui ont eu accès à la terre par effet d'aubaine, sans véritable projet agricole,



Luzernière irriguée par aspersion dans une exploitation créée dans le cadre de la mise en valeur. Commune d'El Minéa, wilaya de Ghardaia (cl. A. Daoudi 2016)

ou qui n'ont pas les moyens d'une MEV effective; les preneurs sont des producteurs agricoles originaires du nord du pays (agriculteurs familiaux ou petits entrepreneurs agricoles), qui jouent sur certains sites un rôle de vecteurs des dynamiques productives agricoles ou des acteurs locaux (agropasteurs ayant réussi le passage à l'agriculture irriguée intensive) ou des acteurs urbains désireux de développer de telles exploitations (nous reviendrons sur les achats réalisés dans une logique d'anticipation spéculative, qui restent marginaux).

Les sections suivantes restituent, à travers un focus sur les marchés fonciers, cette dynamique de changement des « règles du jeu » (le contenu des différents types d'arrangements) relatives à l'accès au foncier agricole (et éventuellement à d'autres ressources) et des « joueurs » (acteurs concernés). Les transactions marchandes concernent les transferts définitifs (achat-vente) ou temporaires (location, association, métayage). Le caractère innovant ou non de ces pratiques sera mis en évidence à travers une comparaison avec les pratiques courantes dans le même territoire, hors zones de MEV, et dans d'autres régions du pays.

CONTINUITÉ ET INNOVATION DANS LES ACHATS-VENTES EN ZONES DE MISE EN VALEUR

En Algérie comme plus généralement dans les sociétés maghrébines traditionnelles, l'idée de propriété foncière était liée à la mise en valeur (la vivification de la terre, dans les termes du droit musulman), qui induisait une appropriation privative, le plus souvent familiale, en indivision. La terre appropriée privativement (*melk*) pouvait faire l'objet d'aliénation, avec toutefois une institutionnalisation du droit de *chefaâ*, droit de préemption permettant au bien foncier de rester au sein de la famille ou de la tribu. Un droit de jouissance collective inaliénable portait sur les terres non cultivées ou de parcours (terres dites *arch*). Par la suite, la politique foncière au long de la période coloniale a été construite et a évolué autour des catégories de terres *melk* et *arch*⁷, tout l'enjeu pour les colons étant l'individualisation et la marchandisation de ces dernières. Les transactions sur ces terres ont été *de facto* « libérées » par la loi Warnier de 1873, mais cette dernière a été appliquée avant tout au Tell (nord du pays). L'évolution du cadre légal a facilité également l'écatement des terres *melk* indivises et leur mise en marché (licitation), *via* l'application du Code civil, notamment le principe selon lequel nul n'est tenu de rester en indivision (Mercier 1891, Ageron 1968, Bessaoud 2017). Après l'indépendance et jusqu'aux années 1980, la politique agraire a été résolument anti-marché foncier (Guillermou 1994).

Les achats-ventes de terres rurales, même si celles-ci ont été contraintes à certaines époques, n'ont donc rien de nouveau en Algérie. La nouveauté, dans les situations qui nous intéressent, vient du type de terre concernée. La marchandisation de la terre peut être induite (ou se voir renforcée) non pas directement par le jeu de la raréfaction foncière, comme cela est communément envisagé dans la littérature, mais par des politiques publiques. C'est évidemment le cas de la politique de MEV dans les zones arides, qui permet l'accès des bénéficiaires aux droits de propriété privée (programme APFA) ou d'usage (concession) sur des terres publiques de parcours steppiques ou sur des terres sahariennes. Par ce transfert de droits et leur individualisation, l'État a créé les conditions favorisant le processus de marchandisation (légal ou extralégal) de l'accès à la terre. La perspective de MEV et de formalisation des droits sur le foncier suscite des changements dans les pratiques foncières, souvent avant même l'engagement du processus de MEV. Cette perspective provoque ou accélère l'individualisation des terres collectives (*arch*) et leur marchandisation, ou crée *ex nihilo* des conditions favorables aux transferts marchands sur des terres sahariennes jusqu'alors inexploitées. Cette marchandisation est en elle-même un changement institutionnel majeur.

7. Sur le concept de terres *arch* et sa « construction » par les juristes coloniaux, voir Mercier (1891), Ageron (1968), Guignard (2013).



Récolte de la luzerne. Commune d'El Minéa, wilaya de Ghardaia (cl. A. Daoudi 2016)

Achat-vente dans les contextes sahariens

Dans les oasis traditionnelles, où la propriété privée – individuelle et surtout en indivision – est la règle, les ventes, même si elles sont pratiquées de longue date, restent rares et sont socialement très contraintes. La rareté des ressources terre et eau incite les familles à préserver leurs patrimoines foncier et hydrique, et les transactions sont limitées aux membres de la famille élargie, ou tout au plus à des acquéreurs issus de la même fraction de tribu (Bisson 1957, Marouf 2013 [1980], Ouendeno et al. 2017). Un élément d'interprétation de cette exo-inaliénabilité est la structure foncière et l'aménagement parcellaire des anciennes oasis. Les exploitations y sont de type microfundiste, les parcelles sont imbriquées les unes dans les autres, très souvent sans voie d'accès carrossable, et dépendent de réseaux d'irrigation et de drainage communs. Les palmiers d'une même parcelle ont parfois différents propriétaires. Intervient également la vocation résidentielle de certaines parcelles oasiennes. Ces traits fondamentaux du système oasien traditionnel exigent des codes de conduite sociaux et productifs complexes, nécessaires au bon fonctionnement de ces agroécosystèmes habités. L'arrivée d'acheteurs allogènes présenterait, outre une perte d'intimité familiale, le risque de comportements déviants (non-implication dans l'entretien des infrastructures communes, non-respect du tour d'eau ou du droit de passage, etc.). La

contrainte posée sur l'offre de terre à des acquéreurs allogènes se double d'une autores-triction de la demande, du fait de l'exiguïté des parcelles, de la difficulté d'accès, de l'im-portance des coûts de transaction inhérents à la gestion des infrastructures communes (outre les coûts de transaction qui seraient à supporter lors de l'acquisition).

Dans les zones de MEV, investies de la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui, l'ouverture du marché foncier représente une innovation. Ce marché foncier est en effet globalement ouvert, au sens d'absence ou de faiblesse des contraintes sociales sur la marchandisation, du fait de la déconnexion spatiale et institutionnelle des zones de MEV par rapport aux oasis traditionnelles. Situées généralement loin des oasis, les zones de MEV fonctionnent indépendamment de ces dernières⁸. La matrice institutionnelle qui régit les pratiques fon-cières dans l'oasis traditionnelle, constituée progressivement pour réguler les différents rôles du foncier (facteur de production agricole et de sécurité alimentaire, patrimoine, lieu résidentiel), n'a que peu de prise dans les zones de MEV, où le foncier est avant tout un facteur de production. Il existe certes des exceptions à cette caractérisation, avec des zones de MEV situées à proximité des zones urbaines et/ou des grands axes routiers et dont les détenteurs peuvent envisager leur appropriation non seulement sous l'angle de la produc-tion agricole mais aussi au regard de la rente foncière qu'elles pourraient assurer lors de leur conversion, à moyen ou long terme, en terres constructibles. Globalement ces cas restent relativement peu importants dans nos investigations.

Ainsi, dans ces zones de MEV, les propriétaires prennent leur éventuelle décision de vente loin de la pression des normes sociales du milieu oasien. Les acheteurs sont quant à eux attirés par les caractéristiques de ces nouvelles terres agricoles. En effet, l'aménagement des zones de MEV en unités foncières autonomes favorise la marchandisation : parcelles relativement importantes (plus d'un hectare) et accessibles par voie carrossable, accès à l'eau individuel ou dans le cadre de collectifs restreints (2 à 10 copropriétaires par forages collectifs). Ces paramètres favorisent le développement du marché de l'achat-vente.

Un aspect commun aux achats-ventes dans les oasis et dans les zones de MEV concerne le recours généralisé à la formalisation par écrit des transactions, y compris pour les terres non titrées. La formalisation des transactions, actées sous seing privé auprès d'un écrivain public, est une pratique ancienne au Sahara.

8. Ces zones pourraient-elles être assimilées à des « néo-oasis » ? Il est délicat de répondre à cette question. On peut répondre par l'affirmative, si l'on se tient au sens commun donné à l'oasis, comme espace vert (présence d'eau et de végétation). Mais techniquement une oasis est un modèle agro-socioéconomique particulier construit sur le triptyque : une source d'eau collective / une palmeraie / un *ksar* (lieu d'habitation). Les nouvelles zones de mise en valeur n'ont pas de vocation résidentielle, uniquement une vocation productive. Si elles portent des palmiers, on peut évoquer une palmeraie, mais non une oasis.



Jeune palmeraie. Commune d'El Ghrous, wilaya de Biskra (cl. A. Daoudi 2017)

Achat-vente de terre en zones de mise en valeur en steppe

Contrairement aux oasis, le marché foncier est d'introduction relativement récente en steppe ; le processus de marchandisation de la terre y est globalement lié à la dynamique de MEV. Les achats-ventes hors zones de MEV restent peu fréquents et ne concernent que les terres de labour (cultivées en céréales en régime pluvial très extensif) – jamais, explicitement, les terres de parcours. En fonction du profil et du projet agricole de l'acheteur, on peut distinguer les ventes de terres de labour entre agropasteurs et les ventes à des candidats à la MEV, locaux ou originaires d'autres régions du pays.

Dans le premier cas, peu fréquent, l'objet de la transaction est la terre labourable, mais également le droit d'usage des parcours qui lui sont contigus. De ce fait, ce marché est généralement limité aux membres de la même famille ou fraction de tribu, tout au plus aux membres de la même tribu. Ces transactions sont toujours orales, cautionnées par des témoins parmi les membres de la famille et de la tribu.

Dans le second cas, les ventes de terre aux candidats à la MEV, allogènes ou pas, *en dehors des périmètres de MEV aménagées par l'État*, sont plus fréquentes que les ventes entre agropasteurs. Ce marché reste limité dans l'espace et ne concerne que les territoires où

la ressource hydrique souterraine est disponible et accessible à un coût non rédhibitoire. Dès que des forages fructueux (débit et qualité appréciables) sont réalisés sur un site par des attributaires ou par des tenanciers, le marché foncier destiné à la MEV s'installe. Dans ce cas, la vente par des attributaires porte exclusivement sur la parcelle en question ; l'accès aux parcours limitrophes n'est pas inclus dans la transaction. La demande émanant d'« étrangers » candidats à la MEV constitue l'un des principaux facteurs de développement de la marchandisation des terres en steppe. Ces demandeurs ont également introduit la formalisation écrite de la transaction comme innovation institutionnelle, une pratique auparavant inconnue en steppe. Le document exigé alors correspond à la reconnaissance, par l'ancien propriétaire et les témoins mobilisés (généralement les propriétaires des parcelles limitrophes), que l'acheteur détient un droit de jouissance non contesté localement. Ce papier est nécessaire pour engager une demande d'établissement d'un titre de propriété dans le cadre de l'APFA.

Dans les périmètres de MEV aménagés par l'État, les achats-ventes sont très fréquents et ne sont pas socialement contraints. Le recours à la formalisation écrite est généralisé, notamment pour les terres dont le processus de titrage, dans le cadre de l'APFA, est engagé par l'ancien propriétaire ou par l'acquéreur. Pour les parcelles dont l'ancien propriétaire est titulaire d'un arrêté d'attribution délivré par les services agricoles dans le cadre du dispositif de l'APFA (document reconnaissant l'attribution d'une parcelle à mettre en valeur), l'acquéreur peut demander au cédant (qui ne peut pas légalement vendre sa parcelle avant l'émission du titre de propriété) un contrat notarié de reconnaissance de dette. Pour les terres titrées par l'APFA, l'opération de vente est formelle, enregistrée auprès du notaire. Dans le cas des concessions, la sécurisation des achats se fait à travers des contrats sous seing privé. Depuis 2010, le cadre légal prévoit la cessibilité des droits de concession, mais à ce jour les textes d'application n'ont pas été établis ; les transactions restent donc extralégales.

CONTINUITÉ ET INNOVATION DANS LES PRATIQUES DE FAIRE-VALOIR INDIRECT EN ZONES DE MISE EN VALEUR

Certaines zones de MEV en steppe et au Sahara se sont progressivement spécialisées dans la production de légumes et fruits primeurs vendus à des prix rémunérateurs sur le marché national (Assassi et al. 2017). Cette dynamique maraîchère est l'un des facteurs de réussite de la MEV dans ces zones ; elle est portée par des exploitants agricoles spécialisés, dont certains sont devenus de véritables entrepreneurs maraîchers qui exploitent

les avantages naturels (eau, sol, climat) de ces territoires. La généralisation du maraîchage a stimulé et a été stimulée par le développement du marché du FVI, principalement la location. Cette pratique est dominante dans toutes les zones étudiées, avec toutefois des spécifications des termes des contrats, en fonction notamment des types de cultures et des ressources concernées (terre, eau, etc.). La généralisation de la location est en soi un changement institutionnel marquant, à mettre en rapport avec la dynamique du système productif et sa logique. Le métayage est beaucoup moins fréquent, même si de nombreux avatars d'anciens contrats agricoles de partage de production sont recensés dans les zones étudiées. La terre étant devenue accessible par la location, le recours aux contrats avec partage de production permet de mobiliser d'autres facteurs de productions dont les marchés sont imparfaits (financement) ou dont la mobilisation engendre des coûts de transaction élevés (intéressement et contrôle de la main-d'œuvre qualifiée dans certaines productions). Le recours simultané à des combinaisons de contrats permettant l'accès à la terre, au travail et au financement est l'autre innovation institutionnelle relevée dans les zones étudiées. Cet environnement institutionnel dynamique permet une double flexibilité : un accès aux différents facteurs de production, et un accès à des opportunités de changement de statut (de salarié à métayer, puis locataire, voire propriétaire).



Forage. Commune d'El Ghrous, wilaya de Biskra (cl. J.-P. Colin 2012)

Location : une diversité d'arrangements, expression de dynamiques institutionnelles innovantes

La location est connue mais peu pratiquée en Algérie à l'époque précoloniale, essentiellement sur les terres du domaine de l'État ottoman ou sur les terres *habous*⁹ (Nouschi 1961, Ageron 1968). Durant l'époque coloniale, elle concerne avant tout les terres européennes, mais commence à être développée à une certaine échelle par des entrepreneurs musulmans aisés à la fin de cette époque (Frémont 1962). Après l'indépendance, une dynamique de développement de grandes exploitations céréalières mécanisées prenant de la terre en location (et parfois en association) est mentionnée dans diverses régions du nord du pays (Côte 1979, voir également références in Chaulet 1984). Le FVI est exclu des domaines autogérés (anciennes terres coloniales). À partir de 1971, avec la révolution agraire, le fermage et le métayage sous toutes ses formes sont également prohibés sur les terres privées. Des entrepreneurs maraîchers « itinérants » pratiquant une agriculture intensive irriguée restent cependant actifs sur le marché locatif (ou en association), avec des contrats de court terme (Guillermou 1983).

En steppe, où les grandes étendues de parcours avaient un usage très extensif, y compris pour les terres cultivées en céréales pluviales, la location était absente des pratiques anciennes des agropasteurs. Depuis l'indépendance, les changements sociodémographiques et technico-économiques qu'a connus la steppe ont induit des changements dans les pratiques d'élevage, en particulier la réduction, voire la disparition par endroits, de la transhumance, et ont progressivement favorisé des modifications profondes dans le rapport des agropasteurs à la terre. La sédentarisation des familles et de l'élevage et l'extension considérable de la céréaliculture pluviale ont induit un processus d'appropriation privative des parcours (Bédrani 1992, Daoudi et al. 2015) et la modification des règles de leur utilisation. De plus en plus d'arrangements privés marchands – vente, location, métayage, association¹⁰ – se développent autour de l'accès aux parcours appropriés privativement. Les petits agropasteurs sédentarisés, de plus en plus fragilisés par la variabilité climatique, recourent souvent, à la fin de chaque cycle de sécheresse, à la location de leurs terres de parcours ou à la conduite en association de leur élevage et/ou de leur culture pour reconstituer leurs ressources productives (brebis et semences de céréales) (Daoudi et al. 2013).

9. Terres de fondations religieuses privées ou publiques.

10. Nous utilisons dans ce texte le concept de métayage comme contrat ouvrant droit à une fraction du produit, interprétable comme un rapport de travail (le métayer n'apportant que son travail et disposant d'un pouvoir de décision faible ou nul). Une autre configuration possible du métayage, comme simple rapport foncier, correspond aux situations où le propriétaire n'apporte que la terre. Cette forme de contrat n'a pas été documentée dans nos régions d'étude, mais est mentionnée dans le nord de l'Algérie. « Association » désigne une forme de partenariat impliquant preneur et cédant dans le processus de production, avec un partage des coûts et du produit.

Au Sahara, les droits sur l'eau (les parts d'eau) et la terre dans les oasis se transfèrent temporairement à travers deux principaux types d'arrangements, le *khemmassa* et le *kherrassa*. Nous reviendrons sur le *khemmassa*. Le *kherrassa* est un contrat de location dont les configurations varient d'une région à une autre. Il peut prendre une forme hybride entre la location et le métayage. Ainsi dans certaines oasis du Touat-Gourara, le *kherras* (preneur) verse au propriétaire (qui apporte terre, eau et palmiers) une rente annuelle déterminée selon le volume d'eau auquel il a droit ; il dispose des produits des cultures annuelles cultivées sous les palmiers, et du tiers de la récolte de dattes (Guillermou 2015 ; voir également Grandguillaume 1973, Otmane & Kouzmine 2013). Dans les oasis des Ziban (Biskra), région connue pour l'importance et la qualité de la production de dattes destinées au marché, le *kherrassa* renvoie plutôt à un contrat commercial. Le *kherras* achète la récolte d'une palmeraie sur pied, quelques semaines avant la récolte, et prend en charge la récolte et la mise en marché.

Dans les zones de MEV, la location est largement pratiquée, avec une diversité de contrats, notamment pour les cultures maraîchères. La flexibilité des arrangements contractuels sur le marché locatif dans les zones de MEV a été en particulier mise en évidence à El Ghrous (wilaya de Biskra) pour les cultures maraîchères sous serre, et à Aflou (wilaya de Laghouat) pour la pomme de terre (tabl.1), cette flexibilité pouvant être mise en rapport avec les spécificités des contraintes des acteurs concernés. Elle illustre une dynamique d'innovations incrémentales.

Les cultures maraîchères dans les zones de MEV sont conduites en mode intensif, avec des coûts de production élevés (450 000 DZD pour 1 ha de pomme de terre et 160 000 DZD pour une serre de 400 m², soit respectivement 4100 et 1450 euros). Dans la région d'El Ghrous, pour les locataires maraîchers, généralement petits ou moyens exploitants, l'enjeu premier est la maîtrise de la trésorerie. Ils mettent l'accent, lors de leur négociation, sur les modalités de paiement de la rente, qu'ils cherchent à faire coïncider avec la période de la récolte. Les serres installées sur la parcelle n'étant pas rapidement démontables et leur valeur étant plus élevée que la rente locative, elles constituent une garantie efficace pour le bailleur. En l'absence de risque de défaillance de la part des preneurs, le paiement en deux tranches échelonnées sur la période de la récolte est devenu la norme dans la région. À Aflou, où la pomme de terre est la principale culture dans les zones de MEV, et où la demande sur le marché locatif provient de maraîchers spécialisés pour qui l'enjeu principal est l'accès à une terre « vierge » (au sens de terre qui n'a jamais porté de culture intensive, pas – encore – infestée par les parasites et moins exigeante en fertilisation) et à une eau abondante, les modalités de paiement ne sont pas un élément important. Cette composante du contrat est, par contre, importante pour les cédants qui exigent un paiement

ex ante (avant le cycle de production) les préservant de toute défaillance quelle qu'en soit l'origine (risque de production ou d'opportunisme du preneur). Les risques de production et de marché sont importants et les garanties matérielles sont quasi-absentes.

La superficie des parcelles louées est adaptée à la spécificité de la culture, avec à El Ghrous l'équivalent de l'emplacement d'une serre (8 x 50 m) comme unité, et à Aflou une location sur la base de l'hectare.

Les contrats de métayage : permanence des formes et changement des objectifs

Le métayage est pratiqué de longue date en Algérie sous les formes les plus variées (Millot 1911). En zones de MEV, la généralisation de la location de la terre n'exclut pas la pratique du métayage. Les acteurs de la MEV ont fait évoluer les anciens contrats de métayage pour accéder aux ressources productives nécessaires à l'exploitation intensive de la terre, ici encore illustrant des innovations incrémentales. Deux anciennes configurations de métayage en usage dans les oasis sont perpétuées en zone de MEV, après adaptation aux changements du système productif et des conditions démographiques et économiques globales : le *khemmassa* et l'association.

Le *khemmassa* était un contrat entre un propriétaire (qui apportait la terre, l'eau, les semences, la fumure organique), et un métayer dit *khemmas*, qui fournissait son seul travail. Le contrat tirait son appellation du chiffre 5 (*khamssa*), indiquant une rémunération du métayer au cinquième, mais dans les faits ce pourcentage variait, en particulier selon les cultures. Actuellement, un avatar du *khemmassa* est fréquent dans les cultures maraîchères sous serre (Biskra). Le métayer, recruté pour sa maîtrise technique de la conduite des cultures sous serre, est rémunéré au quart de la valeur brute de la production, ou au tiers de la valeur nette.

Le contrat d'association est moins fréquent et est actuellement mobilisé, dans les contextes étudiés, comme un partenariat entre des acteurs intéressés par le profit, leur permettant de faire fructifier ensemble les ressources productives dont ils disposent. Les configurations d'association rencontrées correspondent à des contrats assurant avant tout l'accès au financement et au travail qualifié, plus qu'à la terre devenue accessible via le marché locatif. Ces contrats sont donc de plus en plus déconnectés de cette dernière, même si elle peut y être intégrée. La permanence de l'association de production dans toutes les régions rurales du pays, y compris dans celles qui nous intéressent, est à mettre en rapport avec son adaptation aux besoins des exploitants agricoles et à la portée générale de ses principes de fonctionnement, qui laissent de larges marges de manœuvre aux parties engagées. Ce type de relation contractuelle s'organise autour d'une convention

CONTENU DU CONTRAT	Maraîchage sous serre (El Ghrous)	Pomme de terre (Aflou)
OBJETS DU CONTRAT	Configuration dominante : terre + eau ^a + autorisation d'installer un logis provisoire	Configuration dominante : terre + eau
	Configuration fréquente : terre + eau + serres	Configuration fréquente : terre sans eau avec délégation de la réalisation du forage au locataire
	Configuration rare : terre sans eau (la mobilisation de l'eau est à la charge du locataire, souvent chez les voisins)	Configuration rare : terre sans eau et achat de l'eau par le locataire auprès de voisins
UNITÉ DE SUPERFICIE	emplacement d'une serre (8 x 50 m)	hectare
DURÉE	Configuration dominante : trois ans, avec accès à l'eau limité à la période fin août – mi-juin	Configuration dominante : une campagne (février-octobre), renouvelable
	Configuration fréquente : un an (idem pour l'eau)	Configuration fréquente : trois ans, si le contrat prévoit la réalisation du forage par le locataire
TYPE DE RENTE LOCATIVE	Rente fixe définie <i>ex ante</i>	Rente fixe définie <i>ex ante</i>
MODALITÉ DE PAIEMENT DE LA RENTE	Païement en deux tranches, en début et fin de récolte	Païement en une fois à l'initiation du contrat

^a Chaque parcelle louée est équipée d'une borne d'eau et est irriguée par un tour d'eau négocié d'avance, généralement trois heures d'irrigation chaque trois jours/serre.

Tableau 1. Termes des contrats de location pour la production maraîchère en zone de mise en valeur ; Sources : Daoudi et al. (2017)

générique, qui définit son objectif, ses principes et ses mécanismes de fonctionnement. L'association permet à des agriculteurs déficitaires en un ou plusieurs facteurs de production (terre, capital, travail, compétences techniques et de mise en marché) de s'associer avec des personnes qui en disposent dans le cadre d'une transaction de coproduction. Le principe du partage des résultats de la coproduction est défini *ex ante*, proportionnellement à la contribution de chacun en facteurs de production. Comme dans bien d'autres contextes, la diversité des contrats d'association reflète le jeu de systèmes d'équivalences adaptés à la capacité des acteurs à mobiliser les ressources productives (Colin 2002b, Daoudi 2010).

Location et métayage sont des options qui s'offrent aux propriétaires cédants comme aux preneurs exploitants sans terre ou sous contrainte foncière ; pourquoi le contrat de location s'est-il imposé ? La réponse se trouve en partie dans les changements techniques et économiques du processus productif, marqués par l'introduction de cultures destinées au marché (maraîchères principalement) et l'intensification capitaliste de la production. Les contrats agraires permettant l'échange des ressources productives, dont la terre, sont

le reflet des préférences et des choix sous contrainte des acteurs en jeu, ainsi que de la convergence, ou non, des préférences des cédants et des preneurs. Le profil des acteurs, leur rationalité et leur pouvoir de négociation relatif déterminent ainsi dans une large mesure la configuration contractuelle dominante dans un territoire donné. La généralisation de la location, plus que du métayage, peut être interprétée au regard des changements dans le profil des acteurs et/ou leur rationalité et donc de leurs préférences.

DISCUSSION ET CONCLUSION

Relativement au marché de l'achat-vente en zones de MEV sahariennes et steppiques, l'innovation foncière concerne avant tout la marchandisation d'une catégorie de foncier autrefois non accessible via le marché : les terres non cultivées ou exploitées extensivement dans le cadre d'un statut collectif (*arch*). La deuxième innovation importante relevée sur ce marché est inhérente au relâchement, voire à la disparition des contraintes sociales qui limitent les transactions de terres agricoles dans les oasis et en steppe (lorsque ces dernières étaient pratiquées), permettant ainsi l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs, et par conséquent son développement. Ces innovations sont entreprises par des acteurs qui portent de nouvelles valeurs et qui ont de nouveaux rapports à l'agriculture, considérée comme une source de revenu, et à la terre, vue comme un simple facteur de production. Elles n'auraient pas pu émerger sans la combinaison de facteurs d'ordre technique (accessibilité de la technique du forage et système d'irrigation ; système de production adapté et rentable), socio-économique (développement des marchés des produits agricoles, émergence d'une demande foncière de la part de producteurs locaux ou originaires d'autres régions), institutionnel (cadre réglementaire facilitant l'accès à la terre et à l'eau), et naturel (disponibilité de réserves foncières et d'eau souterraine).

Relativement au FVI, la pratique exclusive ou quasi exclusive du métayage (dans la diversité de ses formes) dans les oasis et en steppe avant la MEV obéissait à une logique de maintien du contrôle du cédant sur les moyens de subsistance de base que sont la terre et l'eau. Les preneurs avaient le même objectif, sécuriser avant tout l'accès à des produits agricoles vivriers pour leur famille. Le *khemmassa* et l'association répondaient aux contraintes des différentes catégories d'acteurs : le *khemmassa* pour les propriétaires qui ne manquaient que de force de travail et pour les travailleurs qui manquaient de terre, mais aussi de semences et d'attelage ; l'association pour les propriétaires sous contrainte de travail et de semences et/ou d'attelage et les exploitants sans terre ou sous contrainte foncière mais disposant des autres facteurs de production. De nos jours, en zones de MEV, où l'agriculture est intensive en capital et est totalement orientée vers le marché,



Cultures de tomates irriguées sous serre chapelle. Commune d'El Ghrous, wilaya de Biskra (cl. J.-P. Colin 2012)



Habitation d'ouvriers agricoles travaillant dans les périmètres irrigués, commune d'El Ghrous, wilaya de Biskra (cl. J.-P. Colin 2014)

les agriculteurs sont uniquement motivés par le profit économique. La location s'est imposée car elle assure le mieux le retour sur investissement, sur expertise et sur la prise de risque. L'émergence et le développement de la location comme changement institutionnel (innovation institutionnelle) sont à mettre en rapport avec le déverrouillage de l'accès à la terre et à l'eau permis par les politiques de MEV, le changement des modèles technico-économiques de production, manifesté par l'introduction et la généralisation des cultures maraîchères intensives, et l'arrivée de nouveaux acteurs (entrepreneurs maraîchers, investisseurs d'origine non agricole, etc.). L'importance des superficies mises à la disposition des acteurs intéressés par la MEV, les exigences techniques et économiques d'une telle entreprise, ont boosté l'offre sur le marché foncier de l'achat-vente, mais aussi et surtout du FVI. Dans beaucoup de zones de MEV, la demande est moins importante que l'offre. L'importance relative, par rapport à la valeur de la terre, du capital engagé en intrants et équipements agricoles (travail agricole mécanique, irrigation, transport de biens et marchandises) durant une campagne de production maraîchère, ne justifie plus les contrats d'association dans lesquels la terre est le principal apport des propriétaires fonciers.

Les preneurs sont donc dans un rapport de force favorable par rapport aux cédants et imposent la location comme mode d'accès à la terre, qui exclut le cédant d'un partage de la forte valeur ajoutée nette. Le contrat d'association a progressivement évolué en contrat de financement et sa pratique se limite, généralement, aux cas où les deux associés participent effectivement au financement de la production. La survivance du métayage comme contrat de travail et sa généralisation dans le système de maraîchage sous serre sont à mettre en rapport avec l'importance des coûts de transaction inhérents à la surveillance et au contrôle des salariés chargés de la conduite des nombreuses et fréquentes opérations culturales (fertigation, suivi sanitaire et traitements) dont la précision et la qualité déterminent fortement les rendements. La rémunération en part de production est le meilleur dispositif pour inciter les métayers à s'investir dans la production sans être contrôlés d'une manière régulière.

En définitive, ce chapitre a proposé une contribution à l'analyse des changements institutionnels en matière de pratiques foncières à l'œuvre dans le contexte des fronts pionniers agricoles que constituent les zones de mise en valeur en Algérie, avec un focus sur les innovations en lien avec la marchandisation de l'accès à la terre. Trois enseignements majeurs ressortent de notre étude : (i) Le champ d'innovation relativement aux pratiques foncières locales a été ouvert par un changement des règles du jeu en amont, avec le changement légal relatif aux terres du domaine privé de l'État ; (ii) la rupture technologique majeure que représente, dans les zones arides, l'irrigation à partir de forages, bouleverse les potentialités en matière d'exploitation productive du milieu et ouvre un nouveau champ de pratiques de coordination dans l'accès aux ressources productives ; (iii) ces nouvelles frontières agricoles, où opèrent des acteurs d'origines socioprofessionnelles diverses, constituent autant d'espaces plus ouverts aux innovations que les milieux oasiens ou stepiques traditionnels. De façon générale, nos investigations illustrent la forte corrélation entre innovation (et dynamiques) institutionnelles et dynamiques productives.

La forte dynamique dans les conditions d'accès à la terre est marquée à la fois par des constantes, mais également des ruptures par rapport aux anciennes pratiques. La marchandisation de la terre et les formes qu'elle revêt constituent un changement qui peut être qualifié, dans les contextes étudiés, d'évolution majeure. Est-ce pour autant une innovation foncière ? Oui, si nous nous référons à la définition proposée en introduction de ce texte : il s'agit bien de la diffusion de pratiques marchandes, existantes ailleurs, dans un contexte où elles ne se pratiquaient pas (la vente et la location en steppe, la location dans les oasis) ou étaient socialement contraintes (vente dans les oasis). Les contrats de location varient d'un site à un autre, en fonction des spécificités des cultures et des profils des acteurs, ce qui permet de qualifier les arrangements contractuels locaux

comme des produits d'innovations incrémentales correspondant à un changement institutionnel par « traduction ». Les changements observés dans les conditions de mobilisation des anciennes pratiques de métayage relèvent de la même nature d'innovation. Nous n'avons pas documenté d'innovations correspondant à des arrangements institutionnels radicalement nouveaux, ni de blocages ou tensions dans les dynamiques institutionnelles autour des rapports fonciers marchands, qui auraient pu émerger du fait d'intérêts contradictoires en jeu. Les dynamiques institutionnelles documentées semblent bien correspondre à un jeu gagnant-gagnant, du moins au regard d'une logique de court terme. À plus long terme demeure la question de la durabilité agroécologique du modèle de développement porté par la MEV intensive des zones arides, et donc, indirectement, la durabilité des innovations institutionnelles documentées.

REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001).

RÉFÉRENCES

- Ageron C.-R., 1968. *Les Algériens musulmans et la France 1871-1919*. Paris, PUF.
- Aoki M., 1998. *The Subjective Game Form and Institutional Evolution as Punctuated Equilibrium*. Working Papers 98011, Stanford University, Department of Economics.
- Assassi S., Daoudi A., Lejars C., 2017. « Les profits “excessifs” des commerçants de fruits et légumes en Algérie : réalité ou préjugé infondé ? Le cas de la tomate primeur à Biskra », *Cahiers Agricultures* 26(2) : 25002, 8p.
- Bardhan P., 1989. “Alternative Approaches to the Theory of Institutions in Economic Development”, in P. Bardhan (ed.), *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford, Clarendon Press : 3-17.
- Baroud K., Colin J.-P., Daoudi A., 2018. « La politique d'accès à la propriété privée des terres “vivifiées” en zones arides en Algérie. Éléments de discussion », *Économie rurale* 363 : 81-98.
- Bédrani S., 1992. « Les aspects socio-économiques et juridiques de la gestion des terres arides dans les pays méditerranéens », *Cahiers du Cread*, 7(31) : 9-26.
- Bessaoud O., 2017. « Les tribus face à la propriété individuelle en Algérie : Sénatus-Consulte de 1863 et loi Warnier de 1873 », in P. Luna, N. Mignemi (éd.), *Prédateurs et résistants : appropriation et réappropriation de la terre et des ressources naturelles (XVI^e-XX^e siècles)*. Paris, Éditions Syllepses : 17-44.
- Bisson J., 1957. *Le Gourara, étude de géographie humaine*. Mémoire n° 3, université d'Alger, Institut de recherches sahariennes. Éditions Lechevalier, 222 p.
- Boyer R., Orléan A., 1994. « Persistance et changement des conventions. Deux modèles simples et quelques illustrations », in A. Orléan (éd.), *Analyse économique des conventions*. Paris, PUF : 219-248.
- Campbell J., 1997. “Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation and Bricolage”, in L. Magnusson, J. Ottosson (ed.), *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham, Edward Elgar : 10-32.
- Chaulet C., 1984. *La terre, les frères et l'argent : stratégie familiale et production agricole en Algérie depuis 1962*. Alger, Office des publications universitaires, 1191 p.

- Colin J.-P., 2002a. *Éléments de méthode pour une recherche empirique sur les contrats agraires*. Montpellier, Document de travail de l'UR 095. <http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010029491>.
- Colin J.-P., 2002b. « Contrats agraires ou conventions agraires », *Économie rurale* 272 : 57-73.
- Côte M., 1979. *Mutations rurales en Algérie. Le cas des hautes plaines de l'est*. Alger, Office des publications universitaires.
- Côte M., 1999. « Dynamique paysanne et démocratie agraire en pays d'oasis », *Cahiers du Cread* 14(48) : 7-21.
- Daoudi A., 2010. *Les mécanismes de gestion des risques de défaillance dans les transactions de financement informel dans le secteur agricole en Algérie. Entre contrat et convention*. Thèse de doctorat, Ensa d'Alger, 245 p.
- Daoudi A., Terranti S., Hammouda R., Bedrani S., 2013. « Adaptation à la sécheresse en steppe algérienne. Cas des stratégies productives des agro-pasteurs de Hadj Mechri », *Cahiers Agricultures* 22(4) : 303-310. DOI: <https://doi.org/10.1684/agr.2013.0629>.
- Daoudi A., Terranti S., Benterki N., Bédrani S., 2015. « L'indivision des terres appropriées privativement dans la steppe algérienne: des conséquences socio-économiques et environnementales contradictoires », *Options Méditerranéennes B* (72) : 251-261.
- Daoudi A., Colin J.-P., 2016. "Land Policy and Land Markets on the Agricultural Frontier in Arid Algeria", *Annual World Bank Conference on Land and Poverty*, Washington, 14-18 mars 2016.
- Daoudi A., Lejars C., 2016. « De l'agriculture oasisienne à l'agriculture saharienne dans la région des Ziban en Algérie: acteurs du dynamisme et facteurs d'incertitude », *New Medit* 15(2) : 45-52.
- Daoudi A., Colin J.-P., 2017. « Construction et transfert de la propriété foncière dans la nouvelle agriculture steppique et saharienne en Algérie », in D. Guignard (éd.), *Propriété et société en Algérie contemporaine*. Aix-en-Provence, Iremam, OpenEdition Books : 158-176.
- Daoudi A., Colin J.-P., Derderi A., Ouendeno M.L., 2017. « Le marché du faire-valoir indirect vecteur de nouvelles formes d'exploitation dans la néoagriculture saharienne (Algérie) », *Géographie, Économie, Société* 19(3) : 307-330.
- Derderi A., Daoudi A., Colin J.-P., 2015. « Les jeunes agriculteurs itinérants et le développement de la culture de la pomme de terre en Algérie. L'émergence d'une économie réticulaire », *Cahiers Agricultures* 24(6) : 387-395. DOI: 10.1684/agr.2015.0784.
- Derderi A., Daoudi A., Colin J.-P., 2017. *Les entrepreneurs agricoles itinérants et leur rôle dans les dynamiques foncières et agraires dans les zones arides en Algérie: le cas de Rachaïga*. Rapport de recherche, projet Comité Technique Foncier et Développement.
- Di Maggio P.J., W. Powell, 1997. « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix* 40 : 113-154.
- Frémont A., 1962. « La région d'Aïn Mlila dans les hautes plaines constantinoises », *Méditerranée* 2 : 29-64.
- Grandguillaume G., 1973. « Régime économique et structure du pouvoir: le système des foggaras du Touat », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée* 13-14 : 437-457.
- Guignard D., 2013. « Les inventeurs de la tradition "melk" et "arch" en Algérie », in V. Guéno, D. Guignard (éd.), *Les acteurs des transformations foncières autour de la Méditerranée au XIX^e siècle*. Paris, Karthala, MMSH, IREMAM : 49-93.
- Guillermou Y., 1983. *Agriculture familiale et mutations sociales dans les campagnes algériennes*. Thèse de doctorat de géographie, Paris I, Paris.
- Guillermou Y., 1994. « Marchés, État et logiques paysannes en Algérie », *Cahiers des Sciences Humaines* 30(1-2) : 179-196.
- Guillermou Y., 2015. « La terre, l'eau et l'arbre. Enjeux fonciers, politiques publiques et stratégies des producteurs ruraux dans les zones arides du Maghreb », *Options Méditerranéennes* 72 : 199-213.
- Marouf N., 2013 [1980]. *Lecture de l'espace oasien. Passé et présent des oasis occidentales (Algérie)*. Alger, Éditions Barzakh.
- Menger C., 1985 [1883]. *Investigations into the Method of the Social Sciences, with special reference to Economics*. New York, New York University Press.
- Mercier E., 1891. *La propriété foncière chez les Musulmans d'Algérie*. Paris, Ernest Leroux éditeur.

- Millot L., 1911. *L'association agricole chez les Musulmans du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie)*. Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur Rousseau, 301 p.
- North D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 164 p.
- Nouschi A., 1961. *Enquête sur le niveau de vie des populations rurales constantinoises de la conquête jusqu'en 1919. Essai d'histoire économique et sociale*. Paris, PUF.
- Otmane T., Kouzmine Y., 2013. « Bilan spatialisé de la MEV agricole au Sahara algérien », *Cybergeog: European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, article 632, mis en ligne le 19 février 2013, consulté le 20 février 2013.
- Ouendeno M. L., Colin J.-P., Daoudi A., 2017. *Marchés fonciers et mise en valeur à Doucen (Biskra). Une dynamique inclusive, une dynamique conflictuelle ?* Rapport de recherche, projet Comité Technique Foncier et Développement.
- Ouendeno M.L., Daoudi A., Colin J.-P., 2015. « Les trajectoires des jeunes dans la néoagriculture saharienne (Biskra, Algérie) revisitées par la théorie de l'*agricultural ladder* », *Cahiers Agricultures* 24(6) : 396-403. DOI:10.1684/agr.2015.0793.
- Ruttan V., Hayami Y., 1984. "Towards a Theory of Induced Institutional Innovation", *Journal of Development Studies* 20(4): 203-223. DOI: 10.1080/00220388408421914.
- Tversky A., Kahneman D., 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", *Science* 185(4157): 1124-1131.
- Tversky A., Kahneman D., 1981. "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science* 211(4481): 453-458.

POUR CITER CE CHAPITRE

Colin J.-P., Daoudi A., 2020. « Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie », in Perrin C. & Nougaredès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 287-312. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch11

AFFILIATIONS DES AUTEURS

Jean-Philippe Colin, IRD, UMR Gred, Montpellier, France, jean-philippe.colin@ird.fr

Ali Daoudi, École nationale supérieure agronomique, Département d'économie rurale, Alger, Algérie, ali.daoudi@edu.ensa.dz

Innover par la négociation collective

Le cas des expropriations agricoles

Romain Melot

L'étude traite du rôle joué par la négociation dans les procédures d'aménagement, en ciblant des types d'innovations contractuelles particulières, puisqu'elles font intervenir les représentants de la profession agricole (syndicats et chambres d'Agriculture). Les contrats étudiés renvoient à deux contextes de négociation différents, accords « généralistes » avec les services de l'État et accords « spécifiques » conclus directement avec les aménageurs concernés. Le texte traite des principaux enjeux de ces négociations : comment évaluer la perte de revenu des agriculteurs ? comment prendre en compte la pression foncière dans les aires urbaines ? comment indemniser les autres conséquences économiques subies par l'exploitant ? Cette étude, basée sur l'analyse de documents contractuels, vise à rendre compte de la diversité des innovations locales dans plusieurs départements. Le texte met en évidence que l'innovation en matière de négociation collective se traduit par un renouvellement de la gouvernance par l'inclusion de nouveaux acteurs. Il souligne également l'impact des accords conclus avec des aménageurs sur les conventions de portée plus générale.

Mots-clefs : Expropriation, indemnisations, agriculture, négociation, contrat

Les outils d'acquisition foncière constituent par nature des objets d'analyse privilégiés pour la compréhension des relations entre processus de planification territoriale et droits de propriété. Les acteurs publics qui interviennent sur les marchés fonciers jouent un double rôle : ils sont susceptibles d'agir à la fois de manière *passive* comme « arbitre » (en édictant des prescriptions et en exerçant un contrôle) et de manière *active* comme « joueur » (en acquérant des biens) (van Dijk & van der Vlist 2015). C'est précisément la capacité des autorités locales à combiner une gestion à la fois passive et active qui peut être considérée comme un facteur important de réussite des politiques foncières. L'expropriation et la préemption figurent parmi les mécanismes les plus courants d'acquisition foncière exercée de façon *directive* (sans la nécessité d'un accord du propriétaire). Les procédures d'expropriation ont été étudiées par des sociologues, géographes et aménageurs

du point de vue des compromis politiques auxquels elles donnent lieu (Topalov 1974), des enjeux de captation de la rente foncière (Renard 2009, Renard & Comby 1990), des stratégies relatives aux perceptions sociales de la justice (Holtslag-Broekhof et al. 2014), des représentations de l'équité véhiculées par les propriétaires expropriés (Cavaillé 2000) ou encore de la mise en œuvre de dispositifs de compensation (van Straalen & Korthals Altes 2014).

La production législative, réglementaire et jurisprudentielle en matière d'expropriation est souvent le reflet de compromis politiques sur la place occupée par la propriété dans les sociétés contemporaines, sous l'effet conjoint de résistances sociales et d'une affirmation plus ou moins forte de la puissance publique (Azuela & Herrera-Martín 2009). Dans le cas des pays émergents connaissant une forte croissance économique, la trajectoire de développement peut se traduire par une avancée rapide du front urbain et des équipements en infrastructures, doublée d'investissements spéculatifs (accaparements fonciers), le tout en l'absence de protections effectives à l'égard des résidents et exploitants (Merlet & Perdriault 2010). C'est la situation qui prévaut par exemple en Inde, au Pakistan (Magsi 2012) et surtout en Chine populaire, où tant la réalisation de grandes infrastructures (Kotaka & Callies 2002) que le développement rapide des aires urbaines (Hsing 2012) par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été abondamment documentés.

Dans les pays où l'usage de l'expropriation comme outil de soutien au développement économique et urbain est de tradition plus ancienne, comme c'est le cas au Mexique et au Brésil, c'est à l'inverse à un déclin relatif du recours à cette prérogative étatique que l'on assiste, sous l'influence de plusieurs facteurs conjugués, qui tiennent à la fois au retrait des politiques interventionnistes de l'État, à l'activisme de puissantes coalitions de propriétaires et à l'émergence d'un pouvoir judiciaire émancipé de la tutelle de l'exécutif (Azuela et al. 2009). En Europe et en Amérique du Nord, les pays industrialisés partagent un large recours à l'expropriation, mais également des évolutions juridiques communes vers un contrôle accru de l'intervention publique sur la base du droit garantissant les libertés fondamentales. Aux États-Unis, l'activisme des mouvements de défense des droits des propriétaires est important (Jacobs 2008). Cependant, la mise en œuvre des projets d'utilité publique y est plus que jamais monnaie courante et aucun obstacle majeur à leur développement n'est identifié sur le terrain, d'après les remontées d'information en provenance des grandes collectivités (Cypher & Forgey 2003). Mais des contre-exemples existent parmi les pays industrialisés : les enquêtes menées au Japon soulignent la très faible mise en œuvre effective de l'expropriation en raison du poids politique important des nombreux petits propriétaires agricoles, alors même que la législation est très proche des standards européens en la matière (Sorensen 2011).

En France, les dispositions législatives concernant la préemption et l'expropriation dans les années soixante et soixante-dix n'ont pas été adoptées sans d'intenses débats politiques, en raison du caractère sensible de l'atteinte à la propriété. Les plus-values des exploitants agricoles furent en effet fortement affectées par le système des zones d'aménagement différé, qui était dirigé en particulier vers un contrôle des anticipations de conversion des terres dans les espaces agricoles. En tant que propriétaires, les agriculteurs ont été partiellement privés de la plus-value d'urbanisation et en tant que fermiers, ils ont dû faire face à de futures évictions dans le cadre des expropriations à venir. Cependant, des recherches empiriques menées en région parisienne suggèrent que les indemnités financières perçues par les agriculteurs permirent aussi de financer des projets de localisation alternative dont la pérennité fut assurée (Bryant 1986).

L'objet sociologique que constituent les processus de négociation foncière sous maîtrise publique est un exemple de mécanisme complexe qui associe des acteurs de profils variés dans des configurations sociales et collectives qui ne sont pas stables dans le temps. Comprendre les logiques du changement d'usage implique de prendre en compte le rôle joué par les acteurs publics en tant qu'auteurs des décisions. Il est également nécessaire d'analyser les stratégies collectives qui influent sur ces décisions, les remettent en cause ou plus largement orientent l'action (Holtslag-Broekhof et al. 2014).

L'expropriation peut être mise en œuvre par une personne publique ou son délégataire dès lors que les biens concernés sont situés dans le périmètre d'un projet déclaré d'utilité publique par l'État (la plupart du temps par arrêté du préfet de département, les projets d'ampleur nationale étant l'exception). Souvent associée à des infrastructures synonymes d'impact paysager majeur (équipements de transport, notamment), la mise en œuvre de l'utilité publique est cependant entrée dans le quotidien des politiques locales d'aménagement, au point d'être aujourd'hui un outil banalisé de gestion de l'urbanisation.

Le recours à l'utilité publique demeure un angle mort des données territoriales sur les politiques d'aménagement, puisqu'il ne fait plus l'objet d'enregistrement statistique au niveau national. Les dernières informations disponibles (datant de la fin des années 1980) ont mis en évidence que l'utilité publique est utilisée en premier lieu par les collectivités locales pour des besoins d'aménagement sur des emprises foncières susceptibles d'être relativement ciblées (Huss 1989). Un décalage existe ainsi entre la représentation de l'utilité publique comme un outil juridique associé à de grands aménagements et la réalité des pratiques locales d'intervention foncière.

Par ailleurs, les données sur les recours contentieux nous informent indirectement sur la banalisation au niveau local des projets d'utilité publique : sur la période 2006-2013, ce sont en moyenne près de 180 arrêtés préfectoraux en la matière qui sont contestés devant les tribunaux administratifs tous les ans (Torre et al. 2016). La pratique de l'expropriation

est plus facile à quantifier, car elle implique obligatoirement l'intervention du juge, lequel ordonne le transfert de propriété et fixe les indemnités. Sur la même période, en moyenne 3 000 décisions ont été rendues annuellement par les tribunaux de grande instance, compétents en la matière (Melot 2013). En résumé, l'expropriation est loin d'être un instrument exceptionnel: elle est susceptible d'être mobilisée par les communes pour des opérations d'extension de l'urbanisation, dans lesquelles les principaux préjudices concernés sont souvent ceux subis par des propriétaires de terres agricoles ou des exploitants fermiers.

Dans le cadre de cette étude, je souhaite traiter plus spécifiquement de la place de la négociation dans les procédures d'aménagement, en ciblant des types d'innovations contractuelles particulières: des négociations concernant les acteurs agricoles (lesquels sont souvent au cœur des opérations d'aménagement), ces négociations étant de plus de nature collective, puisqu'elles font intervenir les représentants de la profession (syndicats et chambres d'Agriculture).

Je commencerai par rappeler la situation complexe des acteurs agricoles dans les opérations d'aménagement, à la fois comme propriétaires et comme acteurs économiques, ce qui induit de prendre en compte des revendications *à plusieurs titres* et j'expliquerai également en quoi les contrats étudiés renvoient à deux contextes de négociation différents, accords « généralistes » avec les services de l'État et accords « spécifiques » conclus directement avec les aménageurs concernés (1). Je développerai par la suite les principaux enjeux de ces négociations, en examinant successivement les problématiques liées à la perte de revenu des agriculteurs expropriés (2), la prise en compte controversée de la pression foncière urbaine (3) et la diversité des préjudices indemnisables au titre du trouble économique subi par l'exploitation (4). Cette étude, basée avant tout sur la collecte au niveau local et l'analyse de documents contractuels, complétée par des entretiens avec les services des chambres d'Agriculture, vise à rendre compte de la diversité des innovations locales en matière contractuelle.

Il s'agit de montrer en quoi l'expérience française de négociation collective en matière d'expropriation fait écho à un souci conjugué des pouvoirs publics et de la profession agricole de déterminer des modalités de compromis en matière de réparation des préjudices. Ces compromis locaux s'appuient autant sur la référence à des revendications attachées à des droits subjectifs qu'aux objectifs d'intérêt général, dans un contexte où le niveau de protection des droits des personnes expropriées est très variable suivant les systèmes juridiques. À cet égard, la question de l'expropriation illustre les enjeux de justice spatiale que soulèvent les dispositifs de capture de la rente foncière.

ACCORDS GÉNÉRALISTES ET ACCORDS SPÉCIFIQUES : LES SOURCES DE PRATIQUES CONTRACTUELLES INNOVANTES

Comme outil d'intervention foncière, l'expropriation s'applique à des biens de nature variée, des constructions dans les espaces urbains aux biens ruraux dans les espaces ouverts. Les litiges qui concernent l'indemnisation des agriculteurs en cas d'expropriation combinent deux niveaux d'évaluation : celui qui détermine la valeur d'un patrimoine foncier et celui qui correspond au préjudice subi par une activité.

La possibilité pour une même personne, en l'occurrence l'exploitant agricole propriétaire de ses terrains, de demander la réparation pour les deux préjudices distincts que sont la privation de propriété et la perte de revenu agricole, découle du principe énoncé par le Code de l'expropriation, en vertu duquel « le juge prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les demandent à des titres différents ».

Une telle dissociation opérée entre la valeur de la propriété foncière, d'une part, et la valeur du revenu agricole, d'autre part, se sont avant tout imposées dans la pratique en raison du recours très répandu à l'exploitation en faire-valoir indirect en France (Hervieu & Purseigle 2013). La fréquence des situations de fermage explique que ces deux dimensions de la propriété foncière et de l'activité productive se retrouvent souvent disjointes sur une seule et même unité foncière, lorsque le propriétaire et l'exploitant ne sont pas la même personne (Coulomb 1999).

Il est donc nécessaire de distinguer entre la problématique du patrimoine (les terres agricoles) et celle de l'activité (les exploitations agricoles). Sur le premier point, les acteurs principalement concernés, les propriétaires de terres, peuvent avoir des relations plus ou moins étroites avec le monde agricole. Ce sont eux qui sont visés par les procédures d'indemnisation au titre de la *dépossession* (la perte d'un patrimoine), alors que l'exploitant est quant à lui indemnisé au titre du préjudice d'*éviction* (l'interruption d'une activité). Un « propriétaire-exploitant » est donc susceptible de cumuler indemnités de dépossession et d'éviction.

La nécessité pour les responsables d'opérations d'aménagement de mettre en place un double niveau d'indemnisation (indemniser la perte de patrimoine *et* le préjudice d'activité) est à l'origine d'une standardisation progressive des méthodes d'évaluation. Ce processus a pris la forme d'une généralisation de la négociation collective associant l'administration fiscale aux représentants de la profession agricole, c'est-à-dire les syndicats et chambres d'Agriculture. Les protocoles d'accord qui sont les produits de cette négociation peuvent être divisés en deux grandes catégories.

Méthodologie

L'étude repose sur la consultation de protocoles d'accord collectés auprès des chambres d'Agriculture dans 10 départements français (Ain, Ardennes, Aube, Calvados, Cantal, Finistère, Gironde, Haute-Marne, Hérault, Vosges). Ces départements ont été retenus en fonction de deux critères : révision récente de l'accord, diversité des types d'agriculture dominante (grandes cultures, élevage extensif de montagne, formes d'élevage plus intensives, viticulture). Outre les accords « généralistes » conclus dans chaque département pour l'ensemble des opérations d'expropriation, des accords « spécifiques » conclus avec des aménageurs ont également été collectés. Au total, 17 accords ont été consultés. De manière à mieux cerner le contexte des négociations, des entretiens ont été réalisés avec des agents des chambres d'Agriculture en charge du suivi des procédures dans tous les départements de l'étude. La phase d'enquête (collecte de documents et entretiens) s'est déroulée principalement en 2017.

La *première catégorie* de contrats regroupe les accords conclus de manière périodique au niveau local entre les services de l'État (les directions départementales des finances publiques en l'occurrence) et les représentants de la profession agricole (chambres d'Agriculture et syndicats). Dans la pratique, le rôle joué par les services des chambres d'Agriculture pour la rédaction technique et la finalisation des accords est essentiel. Ces accords sont destinés à fournir une base d'évaluation pour toute acquisition menée par l'autorité expropriante dans un cadre d'utilité publique.

La *seconde catégorie* d'accord recouvre quant à elle les négociations *dont l'objet est circonscrit aux enjeux d'indemnisation soulevés par une opération en particulier*, son ampleur justifiant un traitement à part. Ces négociations s'appliquent en règle générale aux grandes infrastructures routières et ferroviaires et sont parfois menées directement avec des aménageurs (organismes gestionnaires des réseaux routiers, ferroviaires ou de transport d'énergie). La conduite de la négociation est dans ce cas particulièrement délicate, dans la mesure où les projets concernés sont d'envergure régionale, voire nationale. La négociation est complexe, car menée sur deux fronts à la fois : les conditions d'indemnisation des préjudices engendrés par l'expropriation d'une part, mais aussi les dommages futurs liés aux ouvrages publics d'autre part. C'est donc à des contrats différents qu'aboutit généralement la négociation, la frontière parfois ténue entre ces deux catégories de préjudices indemnisés devant être délimitée le plus clairement possible (tabl.1).

Sur le chapitre de la réparation du préjudice engendré par l'expropriation, l'administration doit en outre trouver un point d'équilibre entre deux exigences contradictoires. Il s'agit, d'une part, *d'obtenir rapidement un accord faisant consensus pour éviter tout blocage* dont les conséquences seraient multipliées par l'ampleur du projet. D'autre part, la propension à consentir des conditions d'indemnisation particulièrement propices pour favoriser la mise en œuvre rapide du projet *risque de consacrer la généralisation de ces conditions*

avantageuses. Les exploitants visés par d’autres projets dans l’avenir sont susceptibles de revendiquer pour leur propre bénéfice l’application des clauses négociées.

De plus, en raison de leur envergure, les projets visés par ces accords *ad hoc* correspondent généralement à la définition que la loi donne des « grands ouvrages publics », à savoir des projets particulièrement impactant sur le plan environnemental et foncier. Or, dans ce cas, la législation rurale impose à l’aménageur de contribuer financièrement à la mise en œuvre d’opérations d’aménagement foncier pour accompagner les exploitants agricoles dont l’activité est touchée par l’opération. Plus largement, les actions de compensation s’étendent à des mesures de soutien économique à la reconversion ou la réinstallation des exploitants agricoles. Les départements disposent en outre de la faculté d’étendre le périmètre perturbé par l’opération au sein duquel ces mesures compensatoires doivent être réalisées. La délimitation territoriale des actions de compensation est donc susceptible de constituer en soi un objet de négociation politique au niveau local. La distinction entre les deux catégories d’accords peut laisser entendre que les innovations contractuelles concernent principalement les protocoles spécialisés, les protocoles généralistes se limitant en apparence à une négociation « en routine ».

TYPE DE CONTRAT	OBJET	AIRE GÉOGRAPHIQUE	PARTIES SIGNATAIRES		
			Services déconcentrés de l’État (administration fiscale)	Profession agricole (chambres et syndicats)	Aménageur privé ou public
Protocoles généraux	Tout type d’aménagement d’utilité publique	Département			
Protocoles spécialisés	Aménagement / ou aménageur spécifique	Variable (groupe de communes pour un aménagement ciblé, ensemble de départements pour des infrastructures linéaires de transport)			

Tableau 1. Nature des contrats conclus

Les entretiens réalisés mettent cependant en évidence une réalité plus complexe, avec des jeux d'influence entre les deux situations de négociation. La rédaction d'un nouveau protocole général dans le département de l'Ain, par exemple, a été engagée par la chambre d'Agriculture à la suite d'un accord conclu entre un aménageur et les représentants du monde agricole à l'occasion d'un projet autoroutier. La chambre a ainsi pu bénéficier des diagnostics et études engagés par l'aménageur et, plus généralement, le protocole spécial a impulsé une dynamique de discussion favorable au prolongement des groupes de travail, lesquels ont été mis en place initialement pour répondre aux besoins spécifiques de l'aménagement autoroutier. Le résultat de cette dynamique est l'incorporation, dans le nouveau protocole départemental généraliste, de dispositions originales prévues par l'accord autoroutier, comme l'octroi d'une indemnisation spécifique en cas de « libération rapide des terrains agricoles » objet d'une opération d'aménagement¹.

Sur le plan juridique, on peut considérer que ce type de dispositions déborde du cadre prévu par la loi, le Code de l'expropriation se bornant à mentionner la nécessité d'indemniser des dommages subis par les exploitants. Or les stipulations visant à accélérer les travaux et la réalisation d'un projet, s'apparentent davantage à des clauses incitatives qu'à des dispositions répondant aux seules obligations légales de réparation d'un préjudice. À cet égard, le fait que la négociation des protocoles spécialisés trouve un prolongement dans les protocoles généralistes est un facteur important d'innovation contractuelle pour l'ensemble des situations d'expropriation agricole.

Après avoir ainsi exposé le cadre général de cette négociation collective, en rappelant à la fois la potentielle dualité du statut des agriculteurs (propriétaires et/ou exploitants) et les différentes situations de négociation, je propose à présent d'entrer de manière plus précise dans le contenu des accords, en limitant ici mon propos à trois grands objets de négociation, que synthétise le tableau 2, et que j'expose successivement dans les sections suivantes : la question de la *perte de revenu de l'exploitant agricole* après expropriation, la prise en compte de la *pression foncière* et les différentes facettes qui caractérisent la *perturbation de l'activité économique*.

1. Entretien avec la chambre d'Agriculture de l'Ain, juin 2017.

LES EFFETS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE : RÉPARER LES PRÉJUDICES LIÉS À LA PERTE DE REVENU

Le cœur de la négociation porte très souvent sur les modalités de calcul de *l'indemnité d'exploitation*, laquelle répare la perte de revenu agricole en lien direct avec l'expropriation. Cette indemnité repose sur le principe suivant lequel l'exploitant agricole peut prétendre à retrouver une situation économique équivalente à celle qui précédait l'opération d'aménagement. Elle s'appuie principalement sur des référentiels produits par l'administration fiscale elle-même, dans le cadre de la collecte de l'impôt sur les bénéfices agricoles.

C'est la rentabilité de l'entreprise agricole qui sert alors d'étalon pour l'estimation du préjudice, à partir de la notion de « marge d'exploitation ». La marge d'exploitation équivaut au différentiel entre les recettes générées par l'activité agricole (les produits d'exploitation) et les différentes charges professionnelles supportées par l'exploitant (celles-ci vont du fermage payé au bailleur aux cotisations d'assurance agricole, en passant par les frais vétérinaires et achats de matériels). La normalisation induite par la négociation collective conduit ainsi à substituer à une appréciation individualisée des standards d'évaluation au niveau d'un territoire donné (les « régions agricoles » comme catégorie du droit fiscal). Le profit généré par l'activité correspond en effet à une valeur moyenne mesurée par l'administration fiscale.

La mise au point de standards d'évaluation dans le cadre des protocoles d'accord agricoles repose sur la définition d'un certain nombre de « conventions » qui permettent la mise en équivalence des situations individuelles. La première de ces conventions consiste à *considérer la réparation du préjudice de perte d'exploitation comme un processus inscrit dans une dimension temporelle*. Les clauses d'indemnisation portent sur la détermination du temps nécessaire à l'exploitant pour retrouver une situation économique équivalente à celle qu'il connaissait avant l'opération d'acquisition foncière. La négociation porte ainsi sur le choix d'une durée de référence, qui est un objet de négociation : le protocole du département des Ardennes fixe par exemple cette durée à quatre ans (c'est-à-dire une indemnité correspondant à quatre fois la marge d'exploitation annuelle standard), tandis que celui de l'Ain l'étend à six années.

La durée de référence fixée pour le préjudice de perte de revenu fait fréquemment l'objet de modulations pour intégrer des préjudices spécifiques et c'est notamment en cela que se manifeste son caractère de convention. La plupart des engagements contractuels consultés s'accordent en effet sur des durées plus longues lorsque les productions agricoles concernées ne peuvent être obtenues qu'au terme d'un certain laps de temps (cultures pérennes comme les vergers, dont l'entrée en pleine production n'est pas immédiate ; cultures certifiées biologiques, nécessitant une restauration progressive des sols). Une

OBJET	QUESTIONS POSÉES	ENJEU DE NÉGOCIATION	OUTILS D'ÉVALUATION	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES
Perte de revenu de l'exploitant agricole	Quelle durée nécessaire pour retrouver une situation économique similaire à celle précédant l'expropriation ?	Accord sur une durée de référence pour l'indemnisation	Indicateurs sur les bénéfices agricoles : marges d'exploitation	Durée de référence plus longue pour les cultures pérennes et l'agriculture biologique
Prise en compte de la pression foncière	Quels sont les territoires où il est plus coûteux pour l'agriculteur de se réinstaller ? Un propriétaire exploitant peut-il cumuler les indemnités de perte de patrimoine et de perte de revenu ?	Définir des communes sous pression foncière	Indicateurs de pression foncière liés au zonage en aires urbaines	Limiter le cumul des indemnités en tant que propriétaire et exploitant dans les communes sous pression foncière
Perturbation économique de l'activité agricole	Dans quels cas l'expropriation conduit-elle à un déséquilibre de l'exploitation ? La perte d'une situation stable (droit au bail) justifie-t-elle une indemnité spécifique ?	Identifier des situations préjudicielles (emprises importantes ou cumulées dans le temps)	Études personnalisées	Majoration de l'indemnité suivant la position stratégique des terres dans l'exploitation

Tableau 2. Analyse des principaux thèmes traités dans les accords collectifs

majoration de la durée de référence est également susceptible d'être accordée en fonction de l'impact foncier de l'aménagement sur l'exploitation (une emprise proportionnellement plus importante induisant alors une durée de référence plus longue).

Jusqu'à la réforme fiscale récente instaurant le « microbénéfice agricole » (décret n° 2016-1415 du 20 octobre 2016), les grilles d'indemnisation reposaient en partie sur les marges brutes des exploitations issues de comptes types forfaitaires relativement standardisés à l'échelle des petites régions agricoles. La disparition des références fiscales collectives donne lieu à une refonte de la réflexion au niveau des chambres d'Agriculture sur l'adoption de nouveaux référentiels. Si cette réflexion n'est pas encore stabilisée, plusieurs propositions

émergent localement, liées à la combinaison d'indices sur les revenus, le niveau des fermages, les coûts d'exploitation et la valeur des productions. Dans l'intervalle, les protocoles continuent à fonctionner de manière provisoire en faisant référence aux anciens comptes types forfaitaires².

Une des marges de manœuvre dont disposent les acteurs de la négociation consiste à ajuster le rythme d'actualisation des accords. La forte contraction des revenus agricoles à partir du début des années 2010 (due notamment aux fluctuations des marchés mondiaux) explique par exemple que, dans plusieurs départements, l'actualisation des références d'indemnisation (basée sur les marges brutes) n'ait pas été engagée depuis quelques années. Un consensus apparaît entre services de l'État et chambres d'Agriculture sur le maintien de références anciennes, afin de ne pas pénaliser trop fortement les exploitants.

LES RELATIONS ENTRE VILLE ET AGRICULTURE DANS LA NÉGOCIATION DES ACCORDS : LA QUESTION DE LA PRESSION FONCIÈRE DES ESPACES AGRICOLES SOUS INFLUENCE URBAINE

Les expropriations agricoles placent au cœur des litiges la question du préjudice économique subi par une activité. Cependant, le lien entre l'appréciation de la perte de revenu et l'évaluation du patrimoine foncier demeure permanent. En effet, les modalités de calcul de l'indemnité d'exploitation elle-même intègrent les valeurs des terres en prenant en compte le coût de réinstallation pour l'exploitant au travers de la notion de « pression foncière ». Les indicateurs de pression foncière s'appuient sur le zonage du territoire en bassins d'emploi, un zonage destiné à mesurer l'intensité de l'influence urbaine sur les espaces ruraux et périurbains.

La notion de pression foncière revient donc à établir une corrélation positive entre influence urbaine et prix du foncier. Elle fournit de manière indirecte un indicateur général pour proposer une estimation du coût foncier de la réinstallation. Cette prise en compte indirecte des valeurs foncières agricoles renvoie au marché locatif (lorsque la pression foncière sert à majorer l'indemnité d'exploitation du fermier non-propriétaire) ou au marché des ventes de terres (lorsque la même notion est utilisée pour justifier la fixation d'indemnités de dépossession plus importantes par les barèmes des accords). Le protocole départemental de l'Aube prévoit ainsi une majoration d'une année de la durée du préjudice d'exploitation dans les communes situées dans l'aire urbaine de Troyes et de deux années pour celles classées en zone périurbaine³.

2. Entretien avec la chambre d'agriculture de l'Hérault, mai 2017.

3. Entretien avec la chambre d'Agriculture de l'Aube, juin 2017.

Lorsque l'exploitant est par ailleurs propriétaire et cumule ainsi les deux indemnités (indemnité de dépossession et indemnité d'exploitation), la réparation de la perte de revenu est susceptible d'être réduite lorsque l'acquisition du bien foncier est indemnisée à un prix particulièrement avantageux. *C'est là qu'interagissent les enjeux de plus-value foncière et ceux liés à la perturbation de l'activité agricole.* Dès lors que le propriétaire exploitant bénéficie de droits à construire sur le terrain visé par l'acquisition ou l'expropriation, la possibilité de cumuler une indemnité d'exploitation peut faire débat. Celle-ci peut devenir sans objet dès lors que l'usage agricole n'est plus caractérisé.

La situation est relativement claire dans le cas des parcelles indemnisées au prix des terrains à bâtir : les biens expropriés n'ont dans ce cas plus de vocation productive. Mais elle se complique lorsque se présente le cas de situations intermédiaires entre vocation agricole et vocation résidentielle. Certains biens seront ainsi considérés en « situation privilégiée » lorsqu'ils remplissent certaines conditions (présence de réseaux, proximité d'une zone constructible), sans satisfaire toutefois à tous les critères pour être qualifiés de terrains à bâtir. Les terrains en situation privilégiée sont dans ce cas évalués à des valeurs bien supérieures à celles observables sur le marché des terres agricoles.

Ces enjeux de constructibilité et de réalisation de la rente foncière pour les propriétaires exploitants se posent très souvent à l'occasion d'opérations d'urbanisation portées par les collectivités. Même si elles ne sont pas signataires de ces accords-cadres, les collectivités jouent un rôle essentiel pour deux raisons. La première est qu'elles sont souvent les principales bénéficiaires des opérations d'expropriation (la plupart des projets déclarés d'utilité publique sont des projets locaux d'extension urbaine). La seconde est que les décisions des collectivités en matière de zonage peuvent déclencher l'application des protocoles d'accord, y compris en l'absence de déclaration d'utilité publique et d'expropriation.

En effet, si les protocoles d'accords sont conclus entre représentants du monde agricole et de l'administration, leur portée indirecte dépasse le seul cadre des opérations déclarées d'utilité publique. La loi prévoit que les règles valables en matière d'expropriation s'appliquent également aux litiges entre fermiers et bailleurs dans les cas de changements d'usage décidés par les documents d'urbanisme communaux. Si la rupture du bail rural intervient à la suite d'un changement de zonage déclarant constructibles des terres agricoles, les modalités d'indemnisation du fermier peuvent dans ce cas se caler sur les règles prévues par les protocoles d'expropriation. Cette disposition a pour effet de sensibiliser fortement les collectivités locales aux règles négociées dans le cadre des protocoles départementaux et de les impliquer indirectement dans le jeu de la négociation. Dans la mesure où l'essentiel des opérations d'aménagement locales se fait sans recourir aux déclarations d'utilité publique, c'est donc virtuellement l'ensemble des ouvertures à l'urbanisation décidées par les conseils municipaux qui sont concernées par les dispositions négociées par les protocoles.

De fait, la plupart des entretiens réalisés soulignent que les services des collectivités sollicitent fréquemment les chambres d'Agriculture. Par conséquent, la gouvernance territoriale en matière de négociation des règles d'indemnisation des évictions agricoles est plus complexe qu'en apparence et ne se limite pas aux seuls signataires des accords. Les collectivités locales, directement concernées par l'usage des barèmes dans le cadre de leurs opérations d'aménagement, peuvent être amenées par exemple à accélérer la conclusion d'accords, même si elles ne sont pas parties prenantes aux protocoles négociés entre l'État et la profession agricole.

Surtout, les services des chambres d'Agriculture peuvent être amenés à négocier avec les collectivités locales les modalités de mise en œuvre des protocoles dans le cadre d'aménagements pilotés par les municipalités. Dans la Marne, la chambre d'Agriculture a pu ainsi obtenir, à l'occasion de la réalisation de zones d'activités importantes programmées par des élus locaux, que les propriétaires exploitants puissent cumuler indemnité de dépossession au prix du terrain « en situation privilégiée » (proche des valeurs des terrains à bâtir) et indemnité d'éviction, alors même que les tribunaux adoptent souvent une position plus stricte en la matière⁴. L'accord conclu dans le département de l'Hérault est un autre exemple de compromis : il énumère différentes *qualifications intermédiaires entre la qualification avantageuse de « terrain à bâtir » et celle de « terre agricole » stricto sensu*. Dans le cadre de ces qualifications intermédiaires, le propriétaire exploitant est autorisé à cumuler les indemnités, le protocole d'accord se bornant alors à fixer certaines limites (l'agriculteur déjà indemnisé comme exploitant peut prétendre également à 50 % de l'indemnité due en tant que propriétaire). Ces biens intermédiaires sont désignés comme « les terrains situés dans des communes où l'influence urbaine affecte les valeurs [...] ou les autres terrains bénéficiant de plus-value certaines [...] ». Des dispositions similaires peuvent être observées dans d'autres départements (Aube, Haute-Marne).

La négociation de clauses favorables aux propriétaires exploitants met en évidence les arrangements qui sont opérés au niveau local pour concilier des principes contradictoires énoncés par le droit : la réparation intégrale du préjudice (un principe énoncé par la loi qui tend à favoriser une indemnisation « réaliste » du propriétaire au plus près des valeurs observées sur le marché agricole) et le bon usage des deniers publics (une exigence constitutionnelle qui conduit à adopter une interprétation stricte des règles d'indemnisation). Une tension peut également être pointée entre les intérêts individuels (pouvoir bénéficier d'une indemnité prenant en compte les anticipations de constructibilité du marché) et l'intérêt collectif des agriculteurs (éviter de valider des références spéculatives sur le marché foncier agricole). Face à ces exigences contradictoires, la négociation collective tend à opter pour des solutions hybrides et la création de catégories juridiques intermédiaires.

4. Entretien avec la chambre d'Agriculture de la Marne, novembre 2017.

LA PERTURBATION ÉCONOMIQUE DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE : COMMENT ÉVALUER DES PRÉJUDICES SPÉCIFIQUES ?

La perte de revenu due à l'opération d'aménagement n'est pas toujours évaluée par simple référence aux emprises foncières expropriées. Une exploitation peut être fortement impactée si on lui ampute une parcelle stratégique ou certains bâtiments, sans que l'assise foncière concernée soit forcément très étendue. C'est pour remédier à cette difficulté que la législation rurale recourt à la notion de « déséquilibre d'exploitation ».

L'existence d'un déséquilibre d'exploitation peut être par exemple liée, aux termes du Code rural, à la privation d'un bâtiment stratégique ou au caractère disproportionné des charges que subit l'agriculteur s'il se retrouve devoir assumer des dépenses (dues aux engins agricoles, au bâti) surdimensionnées par rapport aux terres restantes après emprise (C. rur., art. R. 352-2). La négociation des accords départementaux peut permettre à cet égard de donner un contenu concret à cette notion de déséquilibre d'exploitation, en majorant par exemple les indemnités en fonction du caractère stratégique des terres expropriées (l'accord dans le département de l'Ain prévoit ainsi des indemnités spécifiques si l'agriculteur est privé de terres proches de son siège d'exploitation). Ce type d'accord fait écho à la notion d'atteinte à « l'outil de travail » introduite par la Cour européenne des droits de l'Homme dans le cadre d'un arrêt de 2002 (CEDH, 11 avr. 2002, aff. n° 46044/99, Lallement c/ France).

Au-delà de la notion de déséquilibre d'exploitation, l'analyse des différents accords consultés et les entretiens réalisés avec les services des chambres d'Agriculture mettent en évidence que suivant les territoires concernés, *les accords négociés identifient de manière plus ou moins exhaustive ces types de préjudices indemnissables*. En effet, dans les différents départements étudiés, le contenu des négociations est fortement lié aux caractéristiques de l'agriculture locale. La nature du marché foncier est un premier élément important. Dans les départements à dominante rurale (Vosges, Cantal) où la valeur du foncier agricole est faible et où le marché est peu actif, l'enjeu financier pour les propriétaires exploitants porte davantage sur l'indemnisation de la perte de revenu que sur l'indemnisation de la perte de patrimoine⁵. À l'inverse, dans les territoires où se situent d'importantes aires urbaines, les négociations se sont davantage penchées sur certaines notions comme celle de « pression foncière » ou sur les modalités d'indemnisation de l'exploitant propriétaire.

Au niveau du profil des exploitations, certaines dispositions originales que l'on peut trouver dans des accords s'expliquent par la spécificité des activités : l'indemnisation des exploitations en cultures pérennes (viticulture) donne lieu à des dispositions particulières

5. Entretien avec la chambre d'Agriculture de la Marne, novembre 2017.

	DÉPARTEMENTS CONCERNÉS									
CLAUSES STIPULÉES PAR LES ACCORDS	Ain	Ardennes	Aube	Calvados	Cantal	Finistère	Gironde	Haute- Marne	Hérault	Vosges
Emprises successives										
Perte de bail de long terme										
Perte de droit d'épandage										
Rupture d'unité d'exploitation										
Remise en cause d'une aide publique										
Allongement de parcours										
Remise en état des clôtures										
Perte de clientèle en vente directe										
Proximité du siège d'exploitation										
Libération rapide des terrains										

Tableau 3. Diversité des préjudices indemnissables identifiés dans les accords

(départements de l'Hérault et de la Marne), de même que les clauses modulant les indemnités en fonction de la proximité du siège sont dues ainsi à la prise en compte des contraintes propres aux exploitations d'élevage (départements de l'Ain et des Vosges).⁶ Le rapport entre propriété et usage est également un aspect clef des structures foncières locales qui oriente la négociation. Dans les départements où le mode de faire valoir indirect est très nettement dominant, les syndicats agricoles ont demandé que les protocoles prennent en compte les différentes modalités de ferme, en particulier les contrats assurant une sécurité importante à l'exploitant comme les baux de long terme⁷. Dans les territoires où les exploitants sont plus souvent propriétaires (en particulier dans les zones viticoles), les accords sont plus attentifs aux conditions de cumul des indemnités qui concerne le propriétaire exploitant. Dans ces territoires, par ailleurs, les chambres d'Agriculture intègrent à la discussion les associations de propriétaires ruraux non exploitants. Loin d'être un cadre figé, la négociation collective est donc bien une négociation locale, qui laisse des marges de manœuvre importantes aux acteurs concernés (même si, dans le cadre de cette étude, il ne s'agit pas d'identifier les ressorts précis de cette variabilité locale) (tabl.3).

6. Entretien avec la chambre d'Agriculture des Vosges, février 2017.

7. Entretien avec la chambre d'Agriculture du Cantal, décembre 2017.

CONCLUSION

Les dynamiques de négociations analysées dans cette étude ont permis de retracer un premier type d'innovations « au fil de l'eau », par la création de référentiels juridiques, adaptés aux contextes territoriaux. Ce premier type est caractéristique de l'innovation située. L'étude distingue également deux types d'innovations qui pointent des évolutions fortes dans la gouvernance des négociations.

Les accords fonciers en matière d'expropriation sont souvent vus comme des transactions individuelles entre un aménageur et un propriétaire ou locataire. L'étude des accords contractuels concernant les expropriations agricoles montre au contraire que la dimension collective peut intervenir au cœur de la négociation. La renégociation périodique des modalités d'indemnisation à l'échelle des départements pourrait laisser penser à une procédure stéréotypée, limitée à la seule actualisation de références techniques. L'examen des documents contractuels et des entretiens réalisés avec les services des chambres d'Agriculture souligne à l'inverse que l'élaboration des protocoles d'accords donne lieu à une négociation « créative ». Les contrats négociés vont au-delà des simples modalités de précision locale du cadre juridique. Ils créent des catégories inédites et proposent des interprétations nouvelles, qui divergent parfois des lignes directrices de la jurisprudence (notamment sur la manière très pragmatique de concevoir le cumul des indemnités entre propriétaire et exploitant).

L'étude réalisée met par ailleurs en évidence des évolutions nouvelles, qui renvoient à deux innovations observables actuellement dans les pratiques de négociation foncière autour de l'expropriation.

En premier lieu, on peut noter que les accords départementaux État/profession s'inspirent de plus en plus des accords spécifiques conclus entre la profession agricole et un aménageur déterminé. Les clauses originales négociées dans le cadre de ces expertises spécialisées sont réinvesties par la suite dans les accords destinés à traiter le « tout-venant » des opérations d'expropriation. Cet apprentissage institutionnel implique que les protocoles départementaux sont donc loin d'être des procédures « en routine », mais intègrent des éléments d'innovation contractuelle.

En second lieu, l'innovation dans la négociation est marquée par l'inclusion de nouveaux acteurs. Au-delà des parties immédiatement prenantes à la discussion (représentants de la profession agricole et services de l'État), d'autres institutions influent également dans les débats et contribuent à dessiner les contours d'une gouvernance multi-acteurs en la matière, au premier rang desquels les collectivités locales. À la fois principales bénéficiaires

des opérations d'expropriation et productrices de droit local par l'édiction des règles d'urbanisme, elles peuvent suivant les cas initier une dynamique de négociation entre les parties prenantes ou encore orienter les sujets de discussion.

Les négociations étudiées ne se limitent pas à l'ajustement de référentiels techniques. Elles renvoient plus généralement à des préoccupations relatives à l'équité et la justice dans les opérations d'aménagement. Il s'agit de concilier défense de l'intérêt général (capter la rente foncière privée au profit de projets bénéfiques pour la collectivité), réparation des préjudices individuels et maintien de l'activité agricole comme bien commun territorial. Un traitement « juste » des demandes d'indemnisation nécessite de plus une prise en compte des spécificités locales de l'agriculture (modes de faire valoir, activités dominantes, poids de la pression foncière urbaine). La négociation territorialisée fournit un outil pour intégrer ces revendications.

En fournissant un cadre de référence non contraignant pour la résolution des litiges individuels, y compris dans un contexte contentieux, les protocoles d'expropriation agricole constituent ainsi un modèle de négociation collective originale et flexible, au-delà de leur apparente rigidité. Objets de rapports de force et de compromis, ils donnent lieu à des apprentissages mutuels et à des pratiques innovantes éclairant les principales tensions qui animent les dimensions foncières de l'exploitation agricole, entre préservation de l'activité productive et réalisation de la rente.

RÉFÉRENCES

- Azueta A., Herrera C., Saavedra-Herrera C., 2009. "La expropiación y las transformaciones del estado", *Revista mexicana de sociología* 71(3): 525-555.
- Azueta A., Herrera-Martin C., 2009. "Taking Land Around the World: International Trends in Expropriation for Urban and Infrastructure Projects", in Lall S.V., Freire M., Yuen B. et al. (ed.), *Urban Land Markets*. Springer Netherlands: 337-362. DOI 10.1007/978-1-4020-8862-9_13.
- Bryant C.R., 1986. "Farmland conservation and farming landscapes in urban-centred regions: the case of the Ile-de-France region", *Landscape and Urban Planning* 13: 251-276. [https://doi.org/10.1016/0169-2046\(86\)90041-1](https://doi.org/10.1016/0169-2046(86)90041-1).
- Cavaillé F., 2000. *L'expérience de l'expropriation. Appropriation et expropriation de l'espace*. Adef éd. Paris.
- Coulomb P., 1999. « La politique foncière agricole en France : une politique foncière "à part" ? », in Jouve A.-M., Bouderbala N. (éd.), « Politiques foncières et aménagement des structures sociales dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb ». Montpellier, *Cahiers Options méditerranéennes*: 69-94.
- Cypher M.L., Forgey F.A., 2003. "Eminent Domain: An Evaluation Based on Criteria Relating to Equity, Effectiveness, and Efficiency", *Urban Affairs Review* 39: 254-268. <https://doi.org/10.1177/1078087403255371>.
- Hervieu B., Purseigle F., 2013. *Sociologie des mondes agricoles*. Armand Colin, Paris, 320 p.

- Holtslag-Broekhof S.M., Beunen R., van Marwijk R., Wiskerke J.S.C., 2014. "Let's try to get the best out of it, understanding land transactions during land use change", *Land Use Policy* 41: 561-570. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.04.016>.
- Hsing Y.-T., 2012. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. 1 edition, Oxford University Press, 274 p.
- Huss, 1989. « Combien d'expropriations? », *Études foncières* 45: 11-13.
- Jacobs H.M., 2008. "The Future of the Regulatory Takings Issue in the United States and Europe: Divergence or Convergence?", *The Urban Lawyer* 40(1): 51-72.
- Kotaka T., Callies D.L., 2002. *Taking Land: Compulsory Purchase and Regulation of Land in Asian-Pacific Countries*. University of Hawaii Press: 392 p.
- Magsi H., 2012. "Development projects and land use conflicts in Pakistani rural settings—an analysis", *International Journal of Rural Studies* 19(1): 3-7.
- Melot R., 2013. *La Valeur en procès. Expropriation et stratégies judiciaires*. Adef éd., Paris, 230 p.
- Merlet M., Perdrault M., 2010. *Les appropriations de terre à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, 58 p.
- Renard V., 2009. "Property rights protection and spatial planning in Europe", in Ingram G. and Hong Y. (ed.), *Property Rights and Land Policies*: 216-229.
- Renard V., Comby J., 1990. *Land Policy in France. 1945-1990*. Adef éd., Paris.
- Sorensen A., 2011. "Evolving Property Rights in Japan: Patterns and Logics of Change", *Urban Studies* 48(3): 471-491. <https://doi.org/10.1177/0042098010390241>.
- Topalov C., 1974. *Expropriation et préemption publique en France, 1950-1973 : Documents pour l'étude comparative des politiques foncières urbaines*. Centre de sociologie urbaine, Paris, 328 p.
- Torre A., Kirat T., Melot R., Pham H.V., 2016. « Les conflits d'usage et de voisinage de l'espace. Bilan d'un programme de recherche pluridisciplinaire », *L'Information géographique* 80(4) : 8-29. <https://doi.org/10.3917/lig.804.0008>.
- Van Dijk T., Van der Vlist A., 2015. "On the interaction between landownership and regional designs for land development", *Urban Studies* 52(10): 1899-1914. <https://doi.org/10.1177/0042098014544764>.
- Van Straalen F.M., Korthals Altes W.K., 2014. "Compulsory purchase for biodiversity conservation in the Netherlands", *Land Use Policy* 38: 223-232. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.11.021>.

POUR CITER CE CHAPITRE

Melot R., 2020. « Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles », in Perrin C. & Nougaredès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 313-330. DOI: 10.15454/gbm-k-tc25_ch10

AFFILIATIONS DE L'AUTEUR

Romain Melot, INRAE-Sadap, romain.melot@agroparistech.fr

POSTFACE

De la confrontation aux transactions

Les mutations des relations entre villes et campagnes

Éric CHARMES

Cette postface propose une lecture de ce livre du point de vue des études urbaines. *A priori*, cela signifiait lire ce livre du point de vue de l'accusé, ou du moins comme l'un de ceux qui regardent les espaces non bâtis, et notamment les terres agricoles, comme des réserves foncières, des espaces disponibles pour l'urbanisation future. Cependant, ce livre, et c'est sa première qualité, montre clairement que de telles perspectives sont en train d'être dépassées. Les capacités de résistance de l'agriculture aux agressions des villes restent certes une question centrale, mais de plus en plus cette question laisse la place à d'autres, sur l'articulation entre usages citadins et agricoles des sols. Les rapports entre l'agriculture et l'urbanisation ne se réduisent plus à un jeu à somme nulle où la seconde gagnait ce que la première perdait. Chez les aménageurs, les terres agricoles ne sont plus vues comme de simples feuilles blanches, de même que les agriculteurs ne pensent plus systématiquement la ville comme un agent étranger ou pire comme un ennemi. Comme Monique Poulot et ses collègues (2016) le soulignent, les relations entre villes et campagnes s'inscrivent de moins en moins dans le registre de l'opposition et de plus en plus dans celui de la transaction, de l'échange. Cette évolution s'exprime de diverses manières, comme avec la mise en débat des relations que villes et campagnes nouent autour de l'alimentation, ou encore avec les discussions sur les bilans carbone. Tout cela débouche sur des volontés d'élaborer des projets partagés de territoire (les « contrats de réciprocité » en sont une illustration certes encore balbutiante mais significative).

Monique Poulot et ses collègues emploient le terme transaction en s'inspirant des travaux de Jean Rémy. Selon ce dernier, la transaction ne se réduit pas à sa dimension économique. La transaction ne résulte pas seulement d'un échange de biens, elle peut aussi être sociale, comme lorsque des acteurs porteurs d'intérêts différents négocient leur coexistence. Et

comme Jean Rémy l'explique dans un entretien accordé à la revue *Négociations* (2005), la transaction a partie liée avec l'innovation : « Au terme d'une séquence transactionnelle, le produit peut renforcer l'ordre préexistant ou le déformer. Mais ce produit transactionnel va être à l'origine d'une nouvelle séquence et, au fil des séquences et d'une convergence entre une pluralité de cas, une nouvelle normativité peut prendre corps, se condenser. Cette condensation peut être très ténue au départ, puis s'épaissir au fur et à mesure des séquences transactionnelles ultérieures pour finir par transformer de façon significative le contexte et les normes de comportement ». Ces mots de Jean Rémy résument bien, de manière abstraite, les processus détaillés tout au long de ce livre. En entrant dans un processus transactionnel, villes et campagnes se sont engagées dans une redéfinition de leurs relations. Cette postface insiste sur les origines et les modalités de ce processus.

L'URBANISATION CONTRE L'AGRICULTURE OU LA DIFFICILE DÉFENSE D'UNE LIGNE DE FRONT

Avant de détailler les transactions présentées dans ce livre, il faut commencer par ce qui reste la vision dominante des relations entre villes et campagnes, celle d'une agriculture mise en péril par l'avancée du front urbain. Dans un monde agricole autonome, isolé de toute influence extérieure, les terres s'échangent en vue d'une production agricole et leur valeur dépend de ce qu'il est possible d'y cultiver. Mais les marchés fonciers agricoles ne sont pas autonomes (Comby 2010), ils sont souvent perturbés par l'intérêt que d'autres usagers portent aux terres.

Dans un grand nombre de situations, la production agricole est l'usage le plus rentable du sol. C'est notamment le cas dans les secteurs ruraux que l'on dit « isolés », loin des grandes métropoles et à l'écart des flux touristiques, et où par ailleurs aucune activité industrielle n'a particulièrement intérêt à s'implanter. Dans ces secteurs, la demande de logement est faible et le terrain à bâtir vaut généralement moins que la terre agricole. Mais lorsqu'un territoire devient attractif pour les touristes ou intègre l'aire d'influence d'une ville, les choses changent. Des usages autres qu'agricoles prennent de la valeur. Ces usages possibles sont multiples, entre le commerce et les cabanes de week-end, en passant par les équipements. On s'en tiendra ici à la question du logement.

Le principal vecteur de transformation de terres agricoles en terres urbanisées est la périurbanisation, soit l'extension de l'aire d'influence d'une ville sur des campagnes voisines, jusqu'alors relativement isolées. De fait, en France, les campagnes dynamiques sont dans huit cas sur dix périurbaines, le tourisme étant l'autre grand vecteur de dynamisme des campagnes (Pistre 2011). Dans les communes concernées par la périurbanisation, les premiers

signes se manifestent généralement par l'intermédiaire de jeunes ménages qui se présentent en mairie en disant être à la recherche d'un terrain à bâtir, ou par la visite d'un individu en quête de terrains qui pourraient devenir constructibles.

Face à cette pression, le monde agricole n'est pas démuni. En France, il contrôle même bien souvent la situation. Dans les campagnes isolées, il domine largement les conseils municipaux et donc les procédures d'élaboration des règlements d'urbanisme. Or il suffit *a priori* que ce dernier interdise toute nouvelle construction pour que la pression foncière exercée par la ville voisine reste aux portes de la commune.

Cette pression foncière est forte cependant. Sauf cas particulier, les nouveaux usages des sols amenés par la périurbanisation ouvrent des perspectives de valorisation sans commune mesure avec celles offertes par l'agriculture. Près des plus grandes villes, l'écart de prix peut être très important, notamment pour les terrains agricoles desservis par une route où passent les réseaux d'électricité et d'eau. Dans ce cas, la terre agricole peut voir sa valeur passer de 60 cts le m² (prix moyen actuel) à 100 ou 200 €.

Il faut alors s'imaginer le conseil municipal d'un village où l'on discute de l'évolution du règlement d'urbanisme et où une décision d'ouverture à l'urbanisation peut rapporter plusieurs millions d'euros. Il existe certes des taxes sur les plus-values foncières, mais leur taux baisse avec le temps, jusqu'à devenir nul au bout de trente ans. Il existe aussi des taxes sur les terrains rendus constructibles, mais ces taxes ne sont en vigueur que depuis la fin des années 2000, et leurs taux cumulés évoluent entre 10 % et 20 %, ce qui laisse de belles plus-values. Celles-ci font évidemment tourner bien des têtes.

En outre, le monde agricole n'est pas uniformément uni derrière la défense de l'agriculture. Ses acteurs n'ont pas tous les mêmes intérêts : la pression foncière qui accompagne la périurbanisation enfonce des coins, par exemple entre propriétaires et fermiers, lesquels, à la différence des premiers, ont plus à perdre qu'à gagner dans la conversion de leurs terres en terrains à bâtir ; ou encore entre ceux qui peuvent facilement se relocaliser ou amputer d'un hectare leur exploitation et ceux, comme les producteurs de fruits, pour lesquels une délocalisation est beaucoup plus problématique (Melot *supra*). Par ailleurs, pour ceux qui souhaitent partir à la retraite, ou pour ceux, malheureusement trop nombreux, qui se heurtent à des fins de mois difficiles, la périurbanisation n'est pas seulement une menace, c'est une opportunité : vendre une partie des terres peut assurer une retraite convenable, sauver une exploitation, ou encore aider des enfants à se lancer dans la vie (Langumier 2008).

Les digues cèdent donc plus ou moins facilement, selon les structures foncières locales, et en fonction des relais politiques dont les propriétaires fonciers les plus intéressés par les plus-values disposent au sein des conseils municipaux. Mais bien souvent elles cèdent. Pour ceux qui veulent freiner ou empêcher ces reculs de l'agriculture, tout l'enjeu est de consolider les digues et d'empêcher les propriétaires fonciers et les élus de céder à la tentation. L'un des moyens de le faire est de changer d'échelle, de construire un cadre national contraignant pour rendre les intérêts locaux moins déterminants. La constitution de la lutte contre l'artificialisation et contre l'étalement urbain en enjeux nationaux est à comprendre dans cette perspective.

Tel est, brossé à très grands traits, le tableau classique de la confrontation entre les mondes agricoles et urbains, une confrontation nouée autour du marché foncier et arbitrée par les règlements d'urbanisme. Ce tableau reste celui qui dépeint le mieux la plupart des situations concrètes. De ce fait, il demeure très présent dans les débats publics et dans la littérature scientifique. Les revues de littérature produites par l'équipe du projet Jasmin ont bien montré que les rapports entre agriculture et urbanisation restent largement une guerre de territoires où un acteur faible doit se défendre contre un acteur fort. L'enjeu qui domine les débats et les réflexions reste de protéger l'agriculture, éventuellement contre elle-même.

LA LIGNE DE FRONT DISPARAÎT

La périurbanisation a toutefois brouillé les cartes. Pour bien le comprendre, il faut se garder d'une idée préconçue, à savoir que le périurbain est un état transitoire entre ville et campagne et que les bourgs et les villages du périurbain ne sont que les avant-postes du front urbain, appelés à rejoindre tôt ou tard la nappe urbaine, comme leurs homologues des banlieues. En réalité, le périurbain n'est pas la banlieue. Il correspond plutôt à l'avènement d'une nouvelle morphologie, où les fonctions urbaines prennent place dans des paysages d'allure rurale (Vanier et al. 2010). L'état périurbain est stable, car les ménages qui s'installent dans les campagnes proches d'une grande ville ne viennent pas seulement chercher un logement, ils recherchent également un cadre de vie, selon le rêve déjà ancien, formulé notamment par Ebenezer Howard (1998), de la ville-campagne. Ce faisant, les nouveaux habitants sont plutôt favorables à des règlements d'urbanisme restrictifs, à une forme de malthusianisme foncier (Charmes 2011). Ces nouveaux habitants ont en effet peu d'intérêts personnels dans l'urbanisation puisqu'ils possèdent tout au plus un jardin de quelques centaines de mètres carrés. Il s'agit avant tout pour eux de préserver le cadre campagnard dont ils bénéficient, ce qui veut dire protéger les espaces

non bâtis, et notamment les espaces agricoles. Comme ils sont rapidement plus nombreux que la population d'origine, notamment dans les villages, ils sont en mesure de faire traduire leurs attentes dans les règlements d'urbanisme.

La détermination et surtout la capacité des périurbains à préserver les espaces non bâtis fait que se construisent des espaces où activités agricoles et espaces urbains sont durablement entremêlés. Pour cette raison, la périurbanisation n'est pas la première étape d'une avancée du front urbain au terme de laquelle l'agriculture est appelée à ne plus jouer qu'un rôle résiduel. La périurbanisation correspond plutôt à la disparition d'une ligne de front ou si l'on préfère à sa démultiplication sur des dizaines, voire des centaines de communes (la couronne périurbaine de Paris comporte 1400 communes, celle d'une métropole comme Lyon en comprend près de 400).

Cet entremêlement est loin d'être une question secondaire. Tout d'abord, selon l'Insee, les couronnes périurbaines regroupent 23,4 % de la population française et couvrent environ 40 % du territoire national (cela alors que la définition de l'Insee est plutôt restrictive en comparaison des standards internationaux). Ces couronnes n'accueillent pas seulement des citadins en mal de campagne, elles constituent aujourd'hui le principal lieu d'exercice de l'agriculture : près des deux tiers des exploitations agricoles françaises (en nombre comme en superficie) se trouvent dans le périurbain (Masero 2013). Par ailleurs, plus de la moitié de la population des couronnes périurbaines françaises réside dans des villages (ou, plus exactement, dans des communes dont le noyau villageois principal compte moins de 2 000 habitants). L'entremêlement entre ville et campagne est d'autant plus fort qu'en même temps que des citadins se rapprochent des campagnes, de nombreux agriculteurs font le mouvement inverse et se rapprochent des villes. Ces derniers, s'ils apprécient leur cadre de vie et leur métier et souhaitent les défendre, apprécient tout autant de pouvoir accéder facilement aux ressources des villes (comme le montre l'enquête réalisée à Milan, Branduini & Colli *supra*).

Dans ce contexte, la question du foncier agricole n'est plus celle d'un territoire bien délimité qu'il faudrait défendre face à des agressions extérieures. Il n'y a plus un monde rural d'un côté et un monde urbain de l'autre, les deux se sont entremêlés et il s'agit à présent de savoir comment les faire fonctionner ensemble. D'où l'émergence de transactions sociales en lieu en place des anciennes oppositions, front contre front.

Cette situation est loin d'être nouvelle. Dès les années 1960, les observateurs du monde agricole pointaient l'extension des modes de vie urbains dans les campagnes et du côté des spécialistes de l'urbain, Françoise Choay, figure majeure de l'urbanisme, a fait publier dès 1976 un livre intitulé *La Rurbanisation ou la ville éparpillée* dans la collection dont elle avait la responsabilité au Seuil. Les auteurs, Gérard Bauer et Jean-Michel Roux, y détaillent

les mécanismes de la périurbanisation tels qu'ils sont toujours en vigueur aujourd'hui. Mais les représentations que la société se fait d'elle-même ont la vie dure et celle qui consiste à opposer purement et simplement ville et campagne est l'une des plus résistantes. Sans doute les discours des chercheurs et intellectuels sur la généralisation de l'urbain, sont-ils trop abstraits pour vraiment convaincre : les systèmes économiques et sociaux ont été bouleversés par l'urbanisation, mais les paysages campagnards, eux, ont demeuré.

Ainsi, sur le terrain, les acteurs sont restés longtemps prisonniers des vieilles images de la campagne mangée par la ville. Ce livre le montre, 50 ans après les débuts de la périurbanisation, les pratiques et les politiques qui prennent acte de l'entremêlement de la ville et de la campagne restent de l'ordre de l'innovation. C'est que la prise de conscience que le périurbain est un état durable et non transitoire a pris du temps. C'est seulement à la faveur d'une telle prise de conscience que des urbains et des ruraux ont pu abandonner l'idée qu'ils pourraient vivre chacun dans leur monde, dans des territoires qui leur seraient propres, pour en venir à se demander comment construire un monde commun, comment coexister dans des espaces partagés. Comme ce livre le montre, la chose n'est pas simple.

LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'AGRICULTURE

Une première source de complexité et d'interrogation qui traverse plusieurs chapitres est l'ambivalence du soutien apporté par les périurbains aux activités agricoles. En effet, ils ne valorisent pas seulement l'agriculture pour ce qu'elle produit. Ils l'apprécient aussi pour les paysages qu'elle offre et plus largement en tant qu'élément d'un cadre de vie. De leur point de vue donc, l'agriculture est appréciée pour ses « externalités » positives. Cela perturbe fortement le système de production agricole. De nouveaux intérêts et de nouveaux acteurs viennent s'immiscer au cœur du système et redéfinir ses modalités de fonctionnement. De là naissent de nombreuses transactions.

Les évolutions sont multiples. La nouvelle donne bouleverse tout d'abord les équilibres entre les acteurs agricoles. Les exploitants bio ou écoresponsables, encore relativement marginaux il y a peu, ont de plus en plus le vent en poupe. Ils éprouvent encore des difficultés à trouver des terres, faute de reconnaissance ou de relations locales, mais les vents leur deviennent plus favorables. Cela tient évidemment aux mutations de la demande des consommateurs, mais pas seulement. Les voisins des exploitations agricoles sont en effet de plus en plus sensibles aux impacts sur leur santé du recours aux pesticides. Et du coup ils appuient les initiatives des collectivités locales en faveur de l'installation d'agriculteurs bio. Il en va de même pour des acteurs tels que Terre de liens dont la légitimité reste

encore limitée dans le monde agricole, mais qui trouvent des appuis forts, y compris financiers, dans le monde périurbain. L'importance des reconfigurations en cours apparaît au travers des tensions avec les agriculteurs en place, qui comprennent mal pourquoi on agit à leur détriment, lorsque par exemple on empêche leur extension sur des terres qu'ils convoitent pour favoriser l'implantation d'un exploitant bio (Baysse-Lainé *supra*).

Les transactions en cours entre villes et campagnes au sein du périurbain favorisent également une redéfinition des circuits de vente, et notamment le développement des circuits courts (Baysse-Lainé *supra*; Branduini et Colli *supra*). L'attention à ce sujet est liée à des enjeux environnementaux, et à la volonté politique de réduire les émissions de gaz à effet de serre occasionnées par le transport sur de longues distances. Mais d'autres facteurs jouent, notamment la demande pour de nouveaux rapports entre consommateurs et producteurs, dont témoignent les Amap (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne). Face à de telles attentes, le caractère périurbain de l'agriculture est une ressource. La proximité de la ville garantit tout d'abord une clientèle large pour une distribution en circuits courts. Au-delà, l'entremêlement à une échelle très fine des activités agricoles et des espaces urbanisés facilite l'établissement de relations personnelles et permet aux acheteurs d'avoir une connaissance plus approfondie du processus qui a conduit à la production de ce qu'ils achètent.

D'autres transformations des activités agricoles sont induites par des perceptions cette fois négatives de certains de leurs impacts. Le maraîchage est ainsi critiqué pour la dégradation des paysages occasionnée par le recours extensif aux bâches plastiques. L'élevage peut également être considéré comme nuisant, tant sur les plans olfactifs que sonores. Le voisinage entre agriculture et espaces urbanisés soulève également des problèmes pour la circulation des engins agricoles, ou pour les horaires de travail (le moissonnage tard dans la soirée n'est pas toujours du goût des habitants des pavillons voisins). Cela engendre de nombreux conflits. Ceux-ci sont peu abordés dans ce livre, mais ils ont déjà été largement examinés ailleurs, avec notamment les travaux menés à INRAE sur les conflits de voisinage dans les espaces périurbains (Melot & Torre 2012).

Le livre est beaucoup plus disert sur la redéfinition des finalités du métier d'agriculteur accompagnée par la périurbanisation. Dans nombre d'espaces où villes et campagnes s'entremêlent, la production de denrées alimentaires tend à n'être plus qu'une fonction parmi d'autres. Cette fonction peut même devenir secondaire, comme avec la mobilisation d'éleveurs pour l'entretien et la mise en valeur d'espaces naturels (Clément et al. *supra*, Laurens et al. *supra*): l'objectif principal n'est pas l'élevage à proprement parler, mais le nettoyage d'espaces envahis par la broussaille. De la même manière, des agriculteurs

peuvent être mobilisés pour entretenir ou même restaurer des corps de ferme dotés d'une valeur patrimoniale importante (comme à Milan, Branduini & Colli *supra*). D'autres agriculteurs, parfois les mêmes, peuvent être amenés à s'investir dans l'agritourisme, ou à développer une ferme pédagogique.

Plus largement, l'agriculture devient multifonctionnelle comme illustré dans ce livre avec les cas de la ferme du Rovéréaz à Lausanne (Jarrige et al. *supra*) ou avec diverses initiatives développées à Milan (Branduini & Colli *supra*). Dans une même exploitation, des démarches de valorisation du patrimoine croisent des actions pédagogiques, des initiatives pour l'entretien et la mise en valeur du paysage, ou encore la promotion des circuits courts. La production agricole n'est plus qu'une partie de l'activité du domaine et encore celle-ci se doit-elle d'être bio et non conventionnelle. Le cas de la ferme du Rovéréaz le montre, les activités impliquées nécessitent des compétences tellement précises qu'elles mobilisent des acteurs différents. L'exploitation multifonctionnelle devient une entreprise de taille significative, avec plusieurs directions et services spécialisés.

Cette multifonctionnalité de l'agriculture est favorisée par l'intervention d'acteurs extérieurs aux mondes agricoles. Cette implication se manifeste par trois leviers principaux. Le premier réside dans la réglementation des usages des sols et dans les documents de planification tels que les Scot. Ce point sera traité un peu plus loin.

Un deuxième levier d'intervention est ce que Coline Perrin appelle « l'animation foncière » (Perrin *supra*). Il s'agit, sans acquérir le foncier, de trouver des usagers intéressés par un projet particulier et de convaincre les propriétaires de les accueillir. Cette animation peut être pilotée par des acteurs du monde agricole, mais l'impulsion est souvent urbaine, comme lorsqu'elle est donnée par des municipalités ou des intercommunalités. Un troisième et dernier levier d'intervention est l'acquisition foncière. Posséder le foncier ne permet pas toujours d'y faire ce que l'on veut, mais lorsque le contexte s'y prête, il est possible de favoriser l'implantation d'une exploitation bio, d'attirer des maraîchers désireux d'écouler leur production en circuit court ou, tout simplement, d'éviter l'enfrichement. Lorsqu'elles sont le fait d'acteurs urbains, ces interventions directes sur les marchés fonciers bouleversent les habitudes établies et perturbent grandement les acteurs en place. Pour ces derniers, l'adaptation n'est pas facile. Le cas de Montpellier (Hasnaoui Amri & Perrin *supra*) le montre bien. La métropole a souhaité développer l'agriculture biologique en lien avec les marchés alimentaires locaux et favoriser des pratiques d'accueil éducatif à la ferme. Pour ce faire, la métropole a établi un partenariat avec la Safer, mais l'expérience n'a pas été concluante et la métropole a décidé d'intervenir en régie. Vue de la métropole, la Safer reste trop déterminée par les intérêts des agriculteurs et pas assez perméable aux perspectives urbaines.

QUAND LES URBAINS FONT LA LOI : L'AGRICULTURE SURPROTÉGÉE

Revenons sur les questions réglementaires. Celles-ci sont déterminantes : quand le droit est respecté, impossible de construire sur des terres si le règlement l'interdit. Or, sur ce terrain, les jeux sont complexes et ne peuvent être compris qu'en tenant compte des différentes échelles d'action. Répétons-le, si à l'échelle nationale, les acteurs des mondes agricoles sont vent debout contre l'artificialisation, et sont parvenus à en faire une cause nationale, à l'échelle locale, les volontés sont beaucoup moins tranchées, les points de vue des acteurs agricoles sont plus divers, certains d'entre eux étant favorables à l'ouverture à l'urbanisation. Du côté des mondes urbains, les échelles sont également déterminantes. À l'échelle nationale, dans les régions métropolitaines, la lutte contre l'artificialisation rejoint les préoccupations des aménageurs pour la maîtrise de la croissance urbaine et la lutte contre l'étalement urbain. À l'échelle des municipalités cependant, les choses sont moins claires. Pour s'en tenir au cas du périurbain, un point déterminant est la petite taille des communes. En France, selon le zonage de l'Insee, neuf communes périurbaines sur dix comptent moins de 2 000 habitants. À de telles échelles, ce sont des intérêts très locaux qui dominent. Comme on l'a dit plus haut, ces intérêts peuvent être favorables à l'urbanisation lorsque le conseil municipal est dominé par des gros propriétaires fonciers, mais dans les communes périurbaines la préoccupation dominante est de préserver un cadre de vie villageois. Cela s'exprime par des positions très fermes contre toute urbanisation supplémentaire.

Ces oppositions à l'urbanisation sont *a priori* favorables à la défense de l'agriculture : elles empêchent le classement des terres agricoles en terres à urbaniser et éloignent les propriétaires fonciers de la tentation d'une belle plus-value. Mais, le livre le montre, la radicalité des oppositions à l'urbanisation peut devenir problématique pour l'agriculture, comme lorsque ce n'est plus seulement la création de nouveaux lotissements qui est prohibée, mais toute nouvelle construction, y compris à vocation agricole.

Le monde agricole subit ici les conséquences de certaines dérives. Les habitants du périurbain et leurs élus observent en effet régulièrement des détournements d'usage de bâtiments agricoles. Des studios sont aménagés à l'étage de ce qui était d'abord un hangar pour loger certains des ouvriers de l'exploitation et puis le profil des locataires se diversifie, le rez-de-chaussée est à son tour aménagé pour des logements. Ce type d'évolution est d'autant plus problématique que les bâtiments ainsi transformés sont éloignés du noyau villageois et des réseaux urbains et qu'ils mitent le territoire communal. Comme indiqué par Nougariès (*supra*), cette urbanisation informelle est une des préoccupations majeures des élus des communes périurbaines. Un certain nombre de dispositifs sont

donc imaginés pour garantir la destination agricole des constructions. Interdire le raccordement à l'eau potable est ainsi un moyen d'empêcher les usages résidentiels. Cela peut toutefois être gênant pour l'exploitation. D'autres dispositifs sont encore plus gênants comme d'interdire purement et simplement toute construction dans les zones agricoles. De tels dispositifs redéfinissent ce qu'est une zone à vocation agricole. Ils mettent aussi en cause le hameau traditionnel car, dans certains cas, il devient impossible de construire une maison d'habitation nouvelle au moment de la reprise de l'exploitation : soit le vendeur doit partir, quitter son propre logement, soit le repreneur doit s'installer à distance. Il s'agit d'une évolution importante, qui entraîne une innovation, avec les hameaux agricoles (Nougarèdes *supra*). En offrant la possibilité de construire dans un espace dédié des bâtiments à vocation agricole, ces hameaux compensent l'inconstructibilité imposée aux exploitants. Cela permet de répondre aux besoins de stockage notamment. Cela engendre cependant des contraintes logistiques nouvelles, mettant en question le rapport de l'agriculteur à son exploitation (voir plus bas).

Une autre innovation réglementaire est soulignée dans le livre : elle porte sur la dimension temporelle du zonage plutôt que sur son contenu. Comme indiqué par Perrin (*supra*), il ne suffit pas de maintenir des terres en zone agricole pour empêcher le déclin de l'agriculture. Son maintien peut notamment se heurter à la « rétention foncière » (Renard 2009). Il s'agit d'une attente spéculative d'une évolution du zonage, évolution que certains espèrent accélérer en mettant leur terre en friche. D'autres établissent des baux précaires pour ne pas se lier trop longtemps les mains avec un exploitant et pouvoir saisir l'opportunité d'un classement en zone à urbaniser si elle se présente. Diverses innovations réglementaires sont apparues pour dissuader de telles anticipations. Elles se résument toutes à un point essentiel : l'engagement de la collectivité sur le temps long que le zonage n'évoluera pas. Les dispositifs les plus connus qui en ont résulté sont les zones agricoles protégées (les ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEN, PEAN ou PENAP selon les cas, voir Trédan & Perrin *supra*).

D'autres dispositifs doivent aussi être signalés, même si leur portée réglementaire et leur caractère contraignant sont moindres que les zonages qui viennent d'être mentionnés. Il s'agit des parcs naturels régionaux (PNR) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les premiers sont très présents dans les couronnes périurbaines et sont depuis longtemps un espace de transaction entre mondes ruraux et citadins autour de questions telles que la valorisation du patrimoine bâti ou la protection du paysage. Là aussi, les mesures protectrices ont un caractère ambivalent, car elles ne font pas que préserver les activités agricoles, elles leur imposent des contraintes et des rôles nouveaux, comme cela a été dit plus haut à propos de la multifonctionnalité. Les Scot sont entrés plus récemment

dans le jeu des relations entre campagnes et villes. La question agricole était prise en considération dans les documents de planification, mais soit l'agriculture était traitée comme une filière spécifique dotée de ses enjeux propres, soit les terres agricoles apparaissaient comme des réserves foncières. Aujourd'hui, les Scot reflètent de plus en plus les évolutions discutées dans ce livre et peuvent même être porteurs d'innovations, comme lorsqu'ils inscrivent les agriparks au cœur de la planification d'une métropole (comme à Montpellier, Hasnaoui Amri & Perrin *supra*).

DERRIÈRE LE CONTRAT, LA JUSTICE EN QUESTION

Les demandes faites à l'agriculture ne peuvent pas être sans limites. Les agriculteurs restent confrontés aux exigences de leur principal secteur d'activité. Les exploitations sont soumises à des contraintes économiques avec lesquelles les acteurs locaux doivent composer s'ils veulent éviter l'enfrichement et maintenir l'agriculture sur leur territoire. Comme indiqué par Trédan & Perrin (*supra*), il ne suffit pas de créer une ZAP ou un PEAN pour préserver l'agriculture. Encore faut-il que des conditions favorables à son exercice soient réunies. L'agricultrice ou l'agriculteur idéal, qui entretient un patrimoine architectural ancien, qui produit des aliments bio, vend en circuit court, valorise le paysage et organise des visites pédagogiques de son exploitation doit aussi dégager un bilan positif lorsqu'elle ou il clôt son exercice en fin d'année. Là résident des marges de manœuvre pour les agriculteurs dans leur rapport avec les acteurs extérieurs à leur monde professionnel. Pourquoi pas restaurer un corps de ferme d'une grande valeur patrimoniale, mais il faut trouver les moyens de financer cette restauration, et pouvoir mobiliser les compétences nécessaires.

Sur ce terrain, une innovation réside dans le contrat. Ce qui est innovant ici n'est évidemment pas l'outil lui-même, mais le cadre de sa mobilisation. Le contrat est en effet à l'opposé de la relation qui prévaut quand activités agricoles et urbaines se tiennent de part et d'autre d'une ligne de front et luttent l'une contre l'autre. Dans sa conception idéale, portée par les courants philosophiques libéraux, le contrat exprime une forme de partenariat, un accord autour d'une transaction visant le bénéfice de chacun des partenaires. C'est le contraire d'une lutte antagoniste où l'on vise l'anéantissement de l'autre ou tout du moins son recul (mesuré ici par la perte de surface agricole).

Ce livre donne plusieurs illustrations de ce type de transactions. À Milan, la question de l'entretien du bâti agricole à valeur patrimoniale se règle dans un cadre contractuel négocié où l'agriculteur est vu comme un partenaire. À Montpellier, on a procédé par appel à candidatures avec critères d'évaluation bien définis (Hasnaoui Amri & Perrin *supra*;

Laurens et al. *supra*). Des collectivités nettement plus modestes peuvent aussi s'engager dans des démarches de conventionnement et de partenariat comme dans le cas de Clairia (Clément et al. *supra*) où la mairie, confrontée à l'enfrichement et à la rétention foncière, se mobilise pour redonner un usage agricole aux terres. Ce cas est particulièrement intéressant car il souligne à quel point le contrat n'est pas le tout de la transaction. Il en est plutôt l'expression formelle. En effet, les contrats ne sont signés qu'à l'issue d'un long processus où la mairie s'est engagée dans une large gamme d'actions. Elle s'est faite animatrice en prospectant auprès d'éleveurs et de viticulteurs; elle a aussi réalisé des investissements pour attirer des exploitants intéressés, mais n'ayant pas les ressources financières nécessaires à leur implantation. La mairie a par ailleurs mobilisé divers leviers réglementaires non plus seulement dans une logique de préservation du cadre de vie, mais pour viabiliser des activités agricoles.

Bien évidemment, il y a souvent loin de la réalité à la vision idéale du contrat mise en avant par les libéraux. Les partenaires ne sont souvent pas égaux. Il faut ici se rappeler le contrat de mariage, officiellement pour le bénéfice mutuel des partenaires, mais dans la réalité au bénéfice surtout de l'homme. Il en va de même dans bien des contrats examinés ici. À Milan, les contrats témoignent largement de ces inégalités, où des grandes institutions dictent leurs conditions aux agriculteurs (Branduini & Colli *supra*). Pour un agriculteur installé depuis des décennies, il est délicat de ne pas signer et de prendre le risque de devoir quitter son exploitation. De l'autre côté, pour une institution comme l'Hôpital majeur, qui gère des terres en grand nombre et travaille avec de très nombreuses exploitations, le départ d'un agriculteur et son remplacement par un autre ont peu d'importance.

Les hameaux agricoles présentés par Nougaredes (*supra*) pourraient aussi être considérés comme une forme de contrat, d'échange: la municipalité interdit aux agriculteurs de construire des bâtiments nouveaux dans le périmètre de leur exploitation, mais en échange, elle aménage des zones dédiées, dans lesquelles les exploitants peuvent s'installer. Les bénéfices pour ces derniers sont une mutualisation facilitée des équipements, l'accès facilité, car partagé, aux réseaux, etc. Les hameaux agricoles correspondent d'ailleurs assez bien à la logique des coopératives.

Toutefois, le chapitre dédié au sujet montre que l'échange est inégal. D'abord, l'accès aux droits à construire dans ces hameaux est inégalement distribué, fonction de l'entregent des concernés. Ensuite, ces hameaux imposent des contraintes fortes aux agriculteurs. Les bâtiments ne sont plus implantés en tenant compte des contraintes propres aux exploitations, mais selon les intérêts de la commune. Il en résulte souvent un éloignement des lieux de stockage et des terres exploitées. Le logement des agriculteurs reste également un pro-

blème. Certes, certains hameaux incluent des habitations et, dans ce cas, les exploitants qui le souhaitent peuvent résider à proximité de leurs bâtiments techniques, mais habiter au milieu de hangars, dans ce qui ressemble fort à une zone d'activité, n'offre pas la même qualité de vie que d'habiter un hameau traditionnel, à proximité de ses parents par exemple. Enfin, les hameaux agricoles, perçus comme sources de nuisance et inesthétiques, sont souvent implantés à distance des noyaux villageois ou des centres bourgs, ce qui introduit une forme de ségrégation entre les ménages parqués dans les hameaux et les autres habitants du village.

*

* *

Au terme de cette postface, résumons l'essentiel. La périurbanisation ne doit pas être réduite à une extension de l'aire d'influence des villes, au fil de laquelle les campagnes sont appelées à devenir des banlieues. Elle est bien plus que cela : une redéfinition des rapports entre villes et campagnes, où les unes s'entremêlent durablement avec les autres. Ce faisant, avec la périurbanisation, campagnes et villes sont invitées à sortir de la confrontation pour nouer de nouveaux rapports, et notamment tenter de définir les conditions de leur coexistence. Cette évolution engendre diverses transactions, et fait émerger de nombreuses innovations, détaillées dans ce livre. Ces innovations s'inscrivent dans de multiples registres, qui vont de la définition des objectifs des exploitations agricoles au contrat, en passant par la réglementation et la planification. On peut voir là les germes d'une nouvelle alliance entre villes et campagnes (Jousseau 2017). Il ne faudrait cependant pas idéaliser les perspectives qui se dessinent. Les évolutions en cours soulèvent de nouvelles questions et posent de nouveaux problèmes. Le monde social, même reconfiguré, reste toujours traversé de conflits d'usages, de rapports de pouvoirs et d'inégalités. Les différents chapitres de ce livre le montrent bien.

RÉFÉRENCES

- Bauer G., Roux J.-M., 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Paris, Seuil, 192 p.
- Charmes É., 2011. *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Paris, Presses universitaires de France, 304 p.
- Comby J., 2010. « Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observateur de l'Immobilier* 75.
- Jousseau V., 2017. « La métropole peut-elle s'allier sans dominer? Récit pour une nouvelle alliance ville-campagne », *Pouvoirs locaux: les cahiers de la décentralisation* 111.
- Howard E., 1998 [1902 pour l'édition originale anglaise]. *Cités-jardins de demain*. Paris, Sens & Tonka.
- Langumier J., 2008. *Survivre à l'inondation: pour une ethnologie de la catastrophe*. Lyon, ENS éditions, 360 p.
- Masero J., 2013. « RGA 2010. Agriculture et territoires. Recul plus marqué des exploitations agricoles en zone urbaine », *Agreste primeur* n° 299, avril 2013, 4 p.
- Melot R., Torre A., 2012. « Introduction: Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains », *Économie rurale* 332: 4-8.
- Pistre P., 2011. « Migrations résidentielles et renouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines », *Espace, populations, sociétés* 3: 539-555.
- Poulot M., Aragau C., Rougé L., 2016. « Les espaces ouverts dans le périurbain ouest francilien: entre appropriations habitantes et constructions territoriales », *Géographie, économie, société* 18(1): 89-112.
- Rémy J., 2005. « Négociations et transaction sociale », *Négociations* 1: 81-95.
- Renard V., 2009. « Coût du logement: la question du foncier », *Informations sociales* 155: 48-57.
- Vanier M., Lajarge R., Cordobes S., 2010. « Pour des périurbains assumés », *Territoires 2040* 2: 21-32.

POUR CITER CE CHAPITRE

Charmes É., 2020. « Postface: De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes », in Perrin C. & Nougarede B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 333-346. DOI: 10.15454/gbm-k-tc25_postface

AFFILIATIONS DE L'AUTEUR

Éric Charmes, Université de Lyon, ENTPE Laboratoire Rives, Lyon, France, eric.charmes@entpe.fr

Les auteurs et coauteurs

ADRIEN BAYSSE-LAINÉ est attaché d'enseignement et de recherche à l'École normale supérieure. Il est docteur en géographie et aménagement de l'université de Lyon et est associé au Laboratoire d'études rurales (Lyon 2) ainsi qu'à l'UMR Innovation (INRAE Montpellier). Ses travaux s'inscrivent à l'intersection des études rurales (géographie de l'agriculture et de l'alimentation), de la géographie du droit (études foncières) et de la géographie sociale critique. C'est dans ce cadre qu'il étudie la gestion de l'accès au foncier agricole et les circuits alimentaires relocalisés, à partir de terrains français.

✉ Centre de formation sur l'environnement et la société (Ceres), École normale supérieure, 45 rue d'Ulm, 75230 Paris Cedex 05 – abl@posteo.eu

PAOLA BRANDUINI est architecte et docteure en génie rural. Elle est actuellement enseignante-chercheuse en restauration de l'architecture au Politecnico de Milan, département ABC. Ses travaux de recherche portent sur la préservation et la mise en valeur des paysages agraires et sur le lien entre agriculture urbaine et patrimoine rural. Sur ces thèmes, elle dirige des projets de recherche-action en partenariat avec les institutions locales et nationales. Elle est aussi membre du conseil scientifique du programme Paysage Territoire Transition du ministère français de la transition écologique.

✉ Politecnico di Milano, Département ABC, Piazza Leonardo da Vinci 32, IT-20133 Milano, Italie – paola.branduini@polimi.it

ÉLODIE CAMPOY était chargée de mission pour la reconquête des friches agricoles à la mairie de Clairà (66) de 2009 à 2018.

✉ Mairie de Clairà, 4 place de la République, 66530 Clairà – 04 68 28 3150

JOËLLE SALOMON CAVIN, géographe, est maîtresse d'enseignement et de recherche à l'université de Lausanne. Elle est spécialisée dans l'étude des relations ville-campagne et ville-nature, analysées tant du point de vue des imaginaires géographiques que de celui des pratiques et politiques territoriales. Ses travaux de recherche portent actuellement plus spécifiquement sur la ville dans les sciences de la vie et l'agriculture urbaine en Suisse.

✉ Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne, Bât. Géopolis, CH-1015 Lausanne, Suisse – Joelle.salomoncavin@unil.ch

ÉRIC CHARMES est directeur de recherche à l'ENTPE à Vaulx-en-Velin. Il y dirige le laboratoire Recherches interdisciplinaires ville, espace, société (Rives), composante de l'UMR CNRS EVS. Spécialisé dans les études urbaines et l'urbanisme, il a travaillé sur la mixité sociale, la gentrification et sur les formes de territorialisation résidentielle telles que les *gated communities*. Depuis plus de 20 ans, il s'intéresse aux périphéries résidentielles et notamment aux couronnes périurbaines. Dans la période récente, ses travaux ont particulièrement examiné la part rurale du périurbain.

✉ ENTPE, Laboratoire Rives, 3 rue Maurice Audin, 69120 Vaulx-en-Velin, France – eric.charmes@entpe.fr

ROBERTO CITTADINI est sociologue, docteur en développement rural diplômé de l'université de Toulouse Le Mirail, chercheur à l'Inta en Argentine, chercheur associé à l'UMR Innovation. Il a longtemps travaillé sur les questions de l'innovation, de l'agriculture familiale et des processus participatifs et organisationnels, aussi bien dans la recherche que dans la conduite de programmes de développement. Il travaille actuellement sur l'analyse et l'accompagnement des processus de transition à l'agroécologie en France et en Argentine.

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – cittadini.roberto@inta.gob.ar

CAMILLE CLÉMENT est docteure en géographie et aménagement de l'espace, diplômée de l'université Paul Valéry de Montpellier et chercheuse associée à l'UMR Innovation. Elle a réalisé son post-doctorat dans le cadre du projet Jasmin où elle a étudié les arrangements fonciers entre propriétaires et agriculteurs et encadré le stage de Yohann Michaud. Après avoir étudié les espaces agricoles périurbains (jeux d'acteurs, spéculation foncière, dynamiques agricoles), elle se spécialise actuellement dans la médiation territoriale (utilisation du jeu et du théâtre forum comme outil de médiation). Elle est actuellement chargée de mission scientifique à Agropolis Fondation.

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – camilleleilaclement@gmail.com

JEAN-PHILIPPE COLIN est directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD, UMR Gred) et professeur invité à l'École nationale supérieure agromatique d'Alger. Économiste institutionnaliste spécialiste des questions foncières rurales au Sud, il conduit des recherches sur l'évolution et la formalisation des droits fonciers, la marchandisation de l'accès à la terre et les marchés fonciers, les contrats agraires, les dimensions intrafamiliales de l'accès à la terre et les conflits fonciers. Il a mené des

recherches de terrain dans la durée sur les questions foncières au Mexique et en Côte d'Ivoire. En Algérie, il co-anime avec Ali Daoudi, depuis 2011, un programme de recherche sur les questions foncières dans les régions arides.

✉ UMR Gred, Université Paul Valéry - St Charles, Route de Mende 34199 Montpellier cedex 5 - jean-philippe.colin@ird.fr

ELENA COLLI est doctorante à l'université de Milan-Bicocca (URBEUR) et est titulaire d'un master en sociologie et recherche sociale. Ses recherches portent sur la régénération urbaine et les politiques environnementales. Elle a travaillé sur l'agriculture urbaine, les politiques alimentaires et le vieillissement actif. Elle travaille actuellement sur les politiques urbaines en faveur de la mobilité durable.

✉ Università degli studi di Milano-Bicocca, dépt sociologie et recherche sociale, Piazza dell'Ateneo Nuovo 1, IT-20126 Milano, Italie - e.colli3@campus.unimib.it

ALI DAOUDI est professeur d'économie agricole à l'École nationale supérieure agronomique d'Alger. Ses enseignements portent sur l'économie du développement et le développement agricole et rural. Il a travaillé sur les marchés informels et l'accès aux ressources productives dans l'agriculture algérienne, notamment le financement, le foncier, les pâturages et l'eau d'irrigation. M. Daoudi a dirigé et participé à de nombreux projets de recherche aux niveaux national et international et a publié un grand nombre d'articles de revue dans les domaines susmentionnés liés à l'agriculture et au développement rural. Depuis 2011, il co-dirige, avec Jean-Philippe Colin, un programme de recherche sur les questions foncières et les dynamiques agricoles dans les régions arides en Algérie.

✉ École nationale supérieure agronomique d'Alger, El Harrach, Avenue Hassen Badi, DZ-16000 Alger, Algérie - ali.daoudi@edu.ensa.dz

NABIL HASNAOUI AMRI est ingénieur agronome, spécialisé en développement territorial. Pendant douze ans, il a activement contribué au sein du réseau français des Civam à la construction d'initiatives portées par des agriculteurs, des consommateurs et des collectivités autour des circuits courts alimentaires et du redéploiement d'une agriculture et d'un élevage agroécologiques et nourriciers. Il a réalisé récemment un appui à l'émergence d'une politique alimentaire territoriale à l'échelle de la Métropole de Montpellier via la réalisation d'une thèse Cifre en géographie à l'UMR Innovation, axée sur la participation agricole (soutenue en 2018). Il poursuit aujourd'hui ses activités autour de l'évolution des métiers et paysages agricoles.

✉ 1 impasse des Camélias, 34070 Montpellier - nabil.hasnaoui@gmail.com

FRANÇOISE JARRIGE est enseignante-chercheuse à l'Institut Agro, docteure en économie, membre de l'UMR Innovation. Elle s'intéresse aux transformations de l'agriculture dans le contexte de la société urbaine. Ses travaux portent sur le foncier agricole, l'agriculture urbaine et périurbaine, en relation avec les politiques publiques et la gouvernance territoriale, en vue d'analyser et d'accompagner les innovations émergentes dans ces domaines. Elle est également responsable de formation d'enseignement supérieur à l'Institut Agro.
✉ Montpellier SupAgro, UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier – francoise.jarrige@supagro.fr

LUCETTE LAURENS est professeure de géographie à l'université Montpellier 3-Paul Valéry et chercheur à l'UMR Innovation. Dans le cadre de sa contribution à l'équipe Agricités, elle conduit actuellement des travaux sur les interfaces entre les pratiques agricoles et les actions politiques de planification urbaine. L'objectif est de repérer comment s'hybrident les pratiques et les représentations agricoles. Ces travaux actuels découlent de sa participation au programme de recherche Abeille sur les projets agroécologiques portés par les collectivités locales (2016-2018).

✉ UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – lucette.laurens@univ-montp3.fr

ROMAIN MELOT est directeur de recherches au sein du département ACT (précédemment département SAD) de INRAE. Son activité de recherche se situe dans le domaine de la sociologie du droit. Ses travaux portent en particulier sur les modalités de recours au tribunal, les stratégies des justiciables et plus largement sur les usages sociaux du droit, incluant les pratiques réglementaires dans le cadre administratif. Ils mobilisent à la fois une méthodologie quantitative (constitution de bases de données à partir de l'analyse de jugements, exploitation de statistiques produits par les juridictions) et qualitative (étude d'archives des tribunaux et de règlements administratifs, observation d'interactions en milieu judiciaire, entretiens auprès des usagers du droit).

✉ INRAE-UMR Sadapt, AgroParisTech, Université Paris Saclay, 16 rue Claude Bernard, 75005 Paris – romain.melot@agroparistech.fr

YOHANN MICHAUD est un militant écologiste qui participe à différents mouvements ou associations autour de la promotion de l'agroécologie et de la défense des petites exploitations et des terres agricoles. Il a réalisé son stage de Master 2 Gestion Sociale de l'Environnement de l'Université d'Albi dans le cadre du projet Jasmin. Il a étudié les dynamiques collectives et citoyennes en Languedoc-Roussillon portant sur le foncier agricole et a analysé le cas de Clairac. Il défend une approche scientifique basée sur la mise en avant des acteurs de terrain. Il travaille pour l'association Nature & Progrès Tarn et participe à des actions alternatives locales.

✉ Nature & Progrès Tarn, 723 La Fédarié, 81600 Brens – yohann.michaud@riseup.net

CYRIL MUMENTHALER est géographe et urbaniste. Il a obtenu le titre de docteur en géographie au sein de l'institut de géographie et de durabilité de l'université de Lausanne. Ses travaux portent sur les thèmes de l'agriculture urbaine, de souveraineté alimentaire, de politique agricole et d'aménagement du territoire en Suisse. Il a réalisé sa thèse sur l'agriculture urbaine en Suisse et interroge la manière dont elle bouscule les logiques agricoles et urbaines.

✉ Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne, Bât. Géopolis, CH-1015 Lausanne, Suisse – cyril.mumenthaler@unil.ch

MARTINE NAPOLÉONE est ingénieure dans le département ACT (précédemment département SAD) de INRAE depuis 1983. Zootechnicienne système, elle mène ses travaux sur l'accompagnement des transformations des systèmes d'élevage pastoraux en zone méditerranéenne. Après avoir travaillé sur la production de connaissance et de méthode renforçant le pilotage de l'exploitation d'élevage pastoral, ou les coordinations entre éleveurs et coopératives, elle met actuellement l'accent sur la diversité et la coexistence des formes de développement de l'élevage dans les territoires et leurs contributions à un développement durable des territoires.

✉ INRAE-UMR Selmet, Bât. 21, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier – martine.napoleone@inrae.fr

BRIGITTE NOUGARÈDES est docteure en sociologie et ingénieure d'études au département ACT (précédemment département SAD) de INRAE, au sein de l'UMR Innovation. Ses travaux portent sur les enjeux sociaux soulevés par la gestion territoriale du bâti agricole et alimentaire, tels les effets des innovations sur les relations sociales entre agriculteurs et résidents ou les enjeux de justice soulevés par la réallocation des droits à construire (étudiés dans le cadre de l'ANR Jasmin). Elle coordonne également des projets visant à accompagner le développement des projets alimentaires territorialisés, tels les « États Généraux de l'Alimentation et de l'Agriculture Durable en Pays Cœur d'Hérault » (Egaad-PCH) et le projet de recherche-action « BâtiAlim, expérimentations pour une gestion durable du bâti alimentaire ». Elle est également vice-présidente de la commission *Agricultural Geography and Land Engineering* de l'Union géographique internationale.

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – brigitte.nougaredes@inrae.fr

COLINE PERRIN est chercheuse en géographie à INRAE, UMR Innovation, département ACT (précédemment département SAD) depuis 2010. Ses travaux croisent géographie rurale, urbanisme et géographie critique. Ils portent sur les interactions entre les villes, l'agriculture et l'alimentation et notamment sur la gouvernance du foncier agricole et la construction de projets alimentaires territorialisés. Elle privilégie des approches

comparées entre différents terrains méditerranéens de la rive nord (France, Italie). Elle a coordonné de 2015 à 2019 le projet de recherche ANR Jasminn (protection du foncier agricole périurbain : enjeux de justice et innovations foncières) qui est à la base de cet ouvrage. Elle est également chargée d'enseignements à l'Institut Agro, université Montpellier Paul Valéry et université Bordeaux Montaigne.

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – coline.perrin@inrae.fr

ANNABEL RIXEN a été ingénieure d'études à l'UMR Innovation (2016-2018) pour le projet de recherche-action Abeille, sur les initiatives agroécologiques portées par les collectivités locales. Son travail a porté sur le développement des circuits courts, la mobilisation du foncier par les collectivités, et le redéploiement pastoral sur les territoires périurbains. Elle est aujourd'hui co-animatrice des États généraux de l'agriculture et l'alimentation durable (Egaad) du pays Cœur d'Hérault, dans le cadre d'une collaboration entre le comité de développement du pays, l'UMR Innovation et le Gerdal (Groupe d'expérimentation et de recherche pour l'action locale).

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – akrixen@gmail.com

PASCALE SCHEROMM est ingénieure de recherches à INRAE, département ACT (précédemment département SAD). Elle a intégré l'UMR Innovation, équipe AgriCités en 2012, où elle mène des recherches sur les espaces et les pratiques de l'agriculture urbaine. Elle est impliquée dans plusieurs programmes de recherche-action sur ces thématiques et coordonne en particulier le projet Abeille sur les initiatives agroécologiques porté par des acteurs publics locaux (2016-2018). Elle s'intéresse en particulier aux représentations, pratiques et actions des citoyens et des acteurs publics locaux dans le contexte des nouvelles relations qui se tissent entre ville et agriculture.

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – pascale.scheromm@inrae.fr

CHRISTOPHE-TOUSSAINT SOULARD est directeur de recherches au sein du département ACT (précédemment département SAD) de INRAE. Docteur et HDR en géographie, il travaille sur les pratiques et les politiques publiques reliant les villes, l'agriculture et l'alimentation, en Méditerranée (France, Liban, Portugal, Tunisie) et aux USA (Oregon). Ses recherches sont conduites en partenariat avec les acteurs des territoires, en vue de favoriser l'innovation territoriale. Récemment, il a accompagné l'élaboration d'une nouvelle politique agroécologique et alimentaire à la Métropole de Montpellier, un des partenaires du programme de recherche Abeille. Il est membre du Gerdal.

✉ INRAE-UMR Innovation, Bât. 27, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex – christophe.soulard@inrae.fr

ROZENN TRÉDAN est ingénieure agronome et géographe spécialisée dans la protection du foncier agricole et le développement territorial. Elle a étudié sur le terrain différents conflits fonciers en Indonésie, l'appropriation de terres à grande échelle en Roumanie, ou encore la mise en œuvre d'outils de protection des espaces ouverts en Occitanie. Ensuite, en tant que chargée de mission dans le réseau des chambres consulaires agricoles, elle a œuvré au montage et à la mise en œuvre de projets fonciers, agricoles et alimentaires en partenariat avec des collectivités locales. Elle a également animé une association territoriale au sein du mouvement Terre de Liens qui vise à faciliter l'accès au foncier pour des porteurs de projets écologiques et re-territorialisés.

✉ La Galerie, 37350 La Celle Guenand – roztredan@gmail.com

Le foncier agricole dans une société urbaine

Innovations et enjeux de justice

Coordination Coline PERRIN et Brigitte NOUGARÈDES

Dans des sociétés de plus en plus urbaines, l'aménagement des espaces agricoles redevient d'actualité. La gestion durable du foncier apparaît comme un principe pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine et aux attentes de la société en matière d'alimentation, de paysage, d'environnement, d'insertion sociale et de revitalisation des territoires ruraux. Les acteurs locaux innovent. Un enjeu majeur dans ces innovations est d'articuler justice sociale et préservation de l'environnement. C'est la thèse développée ici à travers différentes études de cas.

Cet ouvrage présente une série d'initiatives locales de gestion publique du foncier et du bâti agricoles, en France méditerranéenne, en Suisse, en Italie et en Algérie. Replacées dans leur contexte territorial, ces initiatives témoignent de nouveaux agencements spatiaux, de nouvelles relations entre acteurs urbains et agricoles. Elles sont analysées à travers deux prismes : celui de l'innovation, pour éclairer la part du « nouveau » dans les processus de changement, et celui des enjeux de justice, pour montrer les répercussions sociales de ces changements. Ce livre combine des regards disciplinaires pluriels, en géographie, sociologie, urbanisme, architecture et économie. Il s'adresse à la communauté scientifique, aux étudiants et aux décideurs intéressés par le foncier agricole, l'aménagement rural et l'urbanisme.

