

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.

© Cardère éditeur 2020  
ISBN: 978-2-37649-011-1

<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 4770 / Fax 0146 34 6719.

# 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 Nougarèdes ..... 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 Nougarèdes ..... 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 Clairac (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

<i>Justice foncière et agriculture nourricière de proximité</i> – Adrien Baysse-Lainé .....	183
<i>Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier</i> Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin .....	209
<i>Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne</i> Françoise Jarrige, Cyril Mumenthaler, Joëlle Salomon Cavin .....	233

## PARTIE IV

## INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

<i>Comment entretenir le bâti agricole patrimonial? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan</i> – Paola Branduini, Elena Colli .....	255
<i>Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie</i> – Jean-Philippe Colin, Ali Daoudi ..	287
<i>Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles</i> Romain Melot .....	313
POSTFACE <i>De la confrontation aux transactions. Les mutations des relations entre villes et campagnes</i> – Éric Charmes .....	333
<i>Les auteurs et coauteurs</i> .....	349

## 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 Clair (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 Clair 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 contractuel) 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. *Démystifier 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.

# 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

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'agriculture<sup>1</sup> (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 & Chaucesse 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)



# 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.

**D**ans 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 (Bonney 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 2010<sup>1</sup>). 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.



# 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

**D**e 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 initiative<sup>1</sup>, 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 2000<sup>2</sup>) 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, 2012<sup>3</sup>) 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 Pact<sup>4</sup>).

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)<sup>5</sup>. Sur le périmètre du Parc agricole sud (qui regroupe la majorité de l'agriculture milanaise), la surface moyenne des exploitations est de 48 ha<sup>6</sup>. Les 592 fermes du parc ont été fondées entre le Moyen-Âge et la Renaissance et souvent agrandies à la fin du XIX<sup>e</sup> 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 1000 à 5000 m<sup>2</sup> 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](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<sup>e</sup> recensement agricole 2010 [www.istat.it](http://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](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 SAU<sup>7</sup>. 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 dérogoratoires, 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 intéressante<sup>8</sup>.

---

8. Idée mise en évidence par le fonctionnaire de Federfondiaria.