Coline Perrin et Brigitte Nougaredes (dir.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*

Marie-Claude Maurel

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/etudesrurales/26365>

DOI : 10.4000/etudesrurales.26365

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2021

Pagination : 247-251

ISBN : 978-2-7132-2891-9

Référence électronique

Marie-Claude Maurel, « Coline Perrin et Brigitte Nougaredes (dir.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice* », *Études rurales* [En ligne], 207 | 2021, mis en ligne le 01 septembre 2021, consulté le 09 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/26365> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.26365>

Ce document a été généré automatiquement le 9 septembre 2021.

© Tous droits réservés

Coline Perrin et Brigitte Nougariès (dir.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*

Marie-Claude Maurel

RÉFÉRENCE

Coline Perrin et Brigitte Nougariès (dir.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*, Avignon, Cardère, 2020, 355 p.

- 1 La gestion du foncier agricole est au cœur de nouveaux enjeux en lien avec l'étalement urbain, l'évolution des modalités d'action publique qui tente d'en maîtriser les effets, et avec le projet de relocalisation des systèmes alimentaires. Ces questions font l'objet d'un intérêt renouvelé comme l'atteste cet ouvrage collectif issu du projet ANR Jeunes Chercheurs JASMINN (« Protection du foncier agricole périurbain en Méditerranée : enjeux de justice et innovations foncières »), porté par Coline Perrin, avec l'appui d'une équipe de chercheurs de l'UMR Innovation (INRAE-Cirad-Institut Agro, Montpellier), de 2015 à 2019.
- 2 En introduction, les éléments contextuels du défi foncier qui se pose dans une société urbaine sont évoqués : la perte de terres agricoles soumises à la progression de nouveaux usages et à une dynamique d'artificialisation des sols, l'implication de nouveaux acteurs, collectivités locales et associations de citoyens, dans la gestion du foncier agricole, motivée par la volonté de relocaliser l'approvisionnement alimentaire urbain. L'affectation, la propriété et l'usage du foncier agricole, tous sujets dont l'actualité est rendue plus pressante par la transition agricole et alimentaire invitent à repenser le statut de l'appropriation de la terre et à la reconnaître comme un bien commun. Ces préoccupations citoyennes émergentes sont à l'origine d'innovations

foncières agricoles qui interpellent la société urbaine, en se déployant prioritairement dans les espaces périurbains.

- 3 Conduites dans le cadre d'études de terrain situées en France méditerranéenne, en Suisse, en Italie et en Algérie, les recherches ont permis d'identifier une collection d'initiatives foncières qui témoignent de nouveaux agencements spatiaux et de nouvelles relations entre acteurs urbains et agricoles. Ces opérations 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, afin d'apprécier leurs répercussions sociales. La lecture des dispositifs d'intervention et d'aménagement fonciers permet de décrire les trajectoires des innovations foncières en tant que « processus dynamique d'apprentissage qui se déploie dans le temps » (p. 12). Les conséquences sociales de ces innovations se déclinent en termes d'enjeux d'équité qui affectent différentes catégories sociales. Une grille définissant les critères proposés et leurs implications pour les politiques publiques précise quels sont ces enjeux de justice et leurs modalités, distributive et procédurale (tableau 1. p. 14, figure 1, p. 17). L'ouvrage est structuré autour de quatre grands thèmes dont le contenu détaillé est annoncé : la préservation des paysages périurbains, la reconquête des friches agricoles, la mobilisation du foncier public pour nourrir la ville, l'innovation institutionnelle dans les contrats fonciers agricoles. À l'exception de trois chapitres portant sur la ville de Lausanne (chap. 8), celle de Milan (chap. 9), et sur l'Algérie (chap. 10), les autres études concernent le territoire français. L'équipe de recherche, composée d'une majorité de chercheurs appartenant au centre Occitanie-Montpellier de l'Inrae, a privilégié l'étude des expériences conduites en Languedoc-Roussillon, et plus particulièrement dans l'orbite des agglomérations de Montpellier et de Perpignan, c'est-à-dire d'espaces très exposés à une urbanisation rapide des terres agricoles qui entraîne des difficultés d'accès au foncier agricole. Dans un contexte de fortes tensions entre les divers usages du sol, un foisonnement d'initiatives tente d'utiliser les divers leviers de l'action foncière pour consolider l'activité agricole, la redéployer et la diversifier.
- 4 Largement centré sur la démarche méthodologique, le premier chapitre examine un ensemble de 48 initiatives de gestion du foncier agricole périurbain en fonction des modalités d'action foncière qui les qualifient : les modes de zonage (SCOT, PLU, ZAP, PAEN), le regroupement des constructions agricoles, les acquisitions publiques ou collectives, les incitations et l'animation foncière (fig. 2, p. 49). Les types de profils sont caractérisés en recourant à une méthode comparative (Qualitative Comparative Analysis-QCA) dont les résultats permettent de repérer les facteurs favorables à la protection du foncier agricole et au maintien de l'agriculture périurbaine. S'il n'y a pas de démarche d'action foncière « clés en mains », l'innovation progressant par « tâtonnements, bricolages et assemblages des différents outils », les enseignements de la comparaison soulignent l'importance des moyens financiers et humains, et l'implication des porteurs de projet agricole. La gestion de la ressource foncière joue un rôle déterminant, de frein ou, à l'inverse de levier, « pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine » (p. 59).
- 5 Le chapitre 2 aborde la question de la coexistence entre l'activité agricole et l'usage résidentiel des espaces périurbains, à travers les nouvelles modalités de gestion des constructions agricoles ; introduites par la loi SRU (2000), en réponse aux objectifs d'une planification urbaine durable. L'étude qui, dans un premier temps, a porté sur le département de l'Hérault à forte spécialisation viticole, a été étendue à 27 autres

départements viticoles. Le dispositif des « hameaux agricoles », conçu par le groupe de travail urbanisme agriculture (GTUA), accompagne le regroupement des constructions agricoles et la délimitation de secteurs constructibles dans les zones agricoles (SCZA). Ce mode innovant de gestion du bâti agricole a connu une faible diffusion : sur 24 projets, deux seulement ont pu être réalisés dans ce département. Parce qu'ils opèrent une réallocation des droits à construire, ces dispositifs peuvent susciter des conflits de voisinage entre agriculteurs et résidents. Leur capacité de prise en compte des enjeux économiques, environnementaux et sociaux apparaît variable.

- 6 Le chapitre 3 retrace la trajectoire du « périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (PAEN), qui a été établi, dès 2010, à Canohès-Pollestres, près de Perpignan. Ce nouvel outil urbanistique répond à un double objectif de protection réglementaire à long terme et de développement. Efficace par sa mise en œuvre rapide face à l'urbanisation, le dispositif institutionnel n'a toutefois pas suffi à relancer une dynamique agricole dans un contexte de déprise, du fait d'une gouvernance qui a laissé à la marge les acteurs agricoles. Le volet agricole et environnemental du PAEN a été pensé séparément si bien que le bilan de l'expérimentation reste mitigé.
- 7 La deuxième partie de l'ouvrage présente deux opérations de reconquête des friches périurbaines dans le cadre d'espaces littoraux sous protection du Conservatoire du littoral. La première concerne la commune de Clairac dans les Pyrénées-Orientales, la seconde s'applique aux terres publiques littorales, sous forte pression immobilière, du département de l'Hérault. La gestion de tels espaces passe par le recours à des outils fonciers agro-environnementaux et par la mobilisation des acteurs publics locaux, municipalités, syndicat intercommunal des étangs littoraux, qui entreprennent de faire appel à des éleveurs pour mettre en valeur des terres de plaine littorale exposées à des menaces de « cabanisation » et d'enfrichement (communes de Villeneuve-lès-Maguelonne et de Mireval). La nouveauté de l'innovation réside dans les agencements institutionnels créés, les formes de propriété publique des terres et les modalités de gouvernance choisies.
- 8 La troisième partie considère la gestion du foncier public ou collectif, en lien avec le développement de systèmes alimentaires alternatifs et l'essor des circuits courts. Les trois chapitres « détaillent les procédures d'attribution des terres, les critères d'allocation, les bénéficiaires, les montages contractuels complexes qui lient les exploitants aux propriétaires » (p. 20-21). Le chapitre 6 appréhende les mobilisations de terres publiques et collectives dans le but de développer l'agriculture nourricière de proximité. Ce thème est abordé à partir d'un ensemble d'opérations visant à développer le maraîchage et l'approvisionnement en produits frais des villes de l'Amiénois et du sud-est de l'Aveyron. Les neuf projets étudiés partagent l'objectif de faciliter l'accès au foncier de porteurs de projet commercialisant leurs produits selon des circuits courts de proximité (p. 188-189). La reconfiguration de la gestion locale de l'accès au foncier procède de l'engagement conjoint des intercommunalités et du mouvement militant Terre de liens qui considère le foncier agricole comme un bien commun. Le soutien qu'ils apportent à l'installation d'agriculteurs adhérant à des référentiels non conventionnels (l'agriculture biologique et/ou l'agriculture paysanne) pose la question de la justice foncière et de sa perception par les bénéficiaires, majoritairement des allochtones, et les exclus du partage de la ressource foncière, à savoir des agriculteurs

autochtones. Le recours au cadre théorique des « faisceaux de droits » fonde la pertinence de l'approche développée par Adrien Baysse-Lainé.

- 9 Le chapitre 7 analyse les expériences conduites par l'intercommunalité, puis la métropole de Montpellier, « quand la ville devient bailleur foncier agricole ». Mises en œuvre, entre 2010 et 2017, par des équipes municipales d'orientation politique différente, deux procédures d'attribution de terres publiques sont examinées. D'inégale ampleur, les allocations de foncier public n'ont ciblé ni les mêmes objectifs, ni les mêmes porteurs de projet. Lors d'une première intervention, les attributions de terres ont favorisé des viticulteurs désireux d'élargir leur superficie cultivée, repérés avec l'aide de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural. La deuxième opération a sélectionné, selon une procédure qualifiée de transparente, des agriculteurs alternatifs, mieux insérés dans la « politique agro-écologique et alimentaire » (P2A) de la métropole. Ces actions foncières se sont articulées à d'autres innovations territoriales visant à rendre compatibles aménagement urbain et développement agricole.
- 10 Parmi les nombreux projets d'agriculture urbaine, la ferme agro-écologique de Rovéréaz (chap. 8), installée sur un domaine communal de la ville de Lausanne, en Suisse, fait figure de forme territoriale innovante, inscrite dans un projet de relocalisation d'une agriculture multifonctionnelle. Celui-ci est à l'origine de l'installation d'une équipe de jeunes actifs, nouveaux venus dans la profession, dans le cadre d'une contractualisation comportant des clauses spécifiques à la nature d'un projet qui associe agriculture biologique, ouverture au public, accueil pédagogique et amélioration de la qualité des paysages. L'étude révèle que si le projet de ferme urbaine fait consensus, en revanche les risques et les coûts de sa mise en œuvre ainsi que la définition du modèle économique posent davantage problème.
- 11 Autour du thème de l'innovation dans les contrats fonciers agricoles, la quatrième partie regroupe trois études de terrain qui concernent respectivement la gestion du bâti agricole patrimonial autour de Milan, le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur les fronts pionniers agricoles en Algérie, et la négociation collective dans le cas des expropriations agricoles en France. Le chapitre 9 compare les politiques contrastées de deux grands propriétaires fonciers, l'hôpital Majeur et la commune de Milan, qui entreprennent de transférer les charges d'entretien d'un patrimoine bâti aux agriculteurs locataires du foncier agricole. En faisant appel au cadre d'analyse du changement institutionnel, Jean-Philippe Colin et Ali Daouadi décrivent des innovations correspondant à l'introduction de nouvelles règles du jeu induisant une gamme d'arrangements fonciers en lien avec les besoins de coordination des zones de mise en valeur du sud algérien. À partir de l'étude comparée des protocoles d'accord réglant les expropriations d'agriculteurs dans le cadre de procédures d'aménagement, Romain Melot met en évidence les effets de la pression foncière sur les espaces agricoles sous influence urbaine. Indépendamment de l'intérêt intrinsèque de ces derniers textes, leur intégration dans la thématique de l'ouvrage se révèle peu évidente. La recherche de convergences autour des concepts d'innovation et de justice, fil directeur de l'ouvrage, atteint là ses limites.
- 12 L'ouvrage se conclut par une postface, sous la plume du géographe Éric Charmes, remplaçant l'apport de cette succession d'études dans la perspective de nouvelles relations entre villes et campagnes « qui 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 » (p. 333). Au

passage, est introduite l'idée forte et novatrice que le périurbain n'est pas un état transitoire, qu'il s'agit « d'une nouvelle morphologie, où les fonctions urbaines prennent place dans des paysages d'allure rurale » (p. 336). Quelle que soit la pertinence de ces quelques réflexions finales, elles ne remplacent pas la conclusion que l'on était en droit d'attendre d'un projet de recherche, qui a mobilisé une équipe pluridisciplinaire de plus d'une vingtaine de chercheurs, pendant quatre ans. En accordant la priorité à une approche conceptuelle par l'innovation et la justice, le travail de coordination n'aborde qu'à la marge l'urgence du défi que le développement d'une agriculture soucieuse de relocaliser la production alimentaire pose à la société urbaine en termes d'articulation entre une pluralité de formes de possession, d'appropriation et d'usage de la ressource foncière. La diversité des matériaux empiriques réunis dans cet ouvrage mériterait d'être reprise et intégrée à une réflexion de plus grande ampleur sur l'impératif de réinventer une politique du foncier agricole adaptée au projet d'une agriculture nourricière de proximité. Parce qu'il implique de repenser le cadre juridique, un tel projet est en soi un véritable défi pour toute réflexion qui s'intéresse aux droits sur la terre.

AUTEURS

MARIE-CLAUDE MAUREL

géographe, directrice d'études, Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre européen (UMR 8083), École des hautes études en sciences sociales, Paris