



HAL
open science

Introduction : gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine, innovations et enjeux de justice

Coline Perrin, Brigitte Nougarèdes

► **To cite this version:**

Coline Perrin, Brigitte Nougarèdes. Introduction : gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine, innovations et enjeux de justice. Coline Perrin; Brigitte Nougarèdes. Le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice, Cardère, 360 p., 2020, 978-2-37649-011-1. 10.15454/gbmk-tc25_intro . hal-02948255

HAL Id: hal-02948255

<https://hal.inrae.fr/hal-02948255>

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



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

<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 074770 / Fax 0146 34 6719.

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 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

<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

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 Mouël 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 prospectives 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 (Souhard 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, Pluinage & 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 agriparcs 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 (Branduni & 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 inspirés 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).

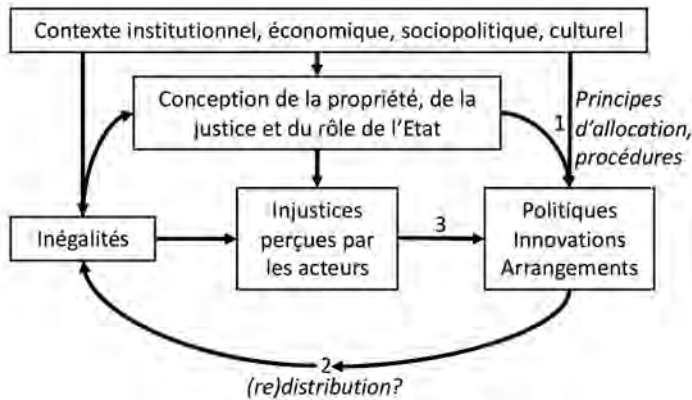


Figure 1. Démarche conçue dans l'ANR Jasminn pour l'analyse critique des politiques de protection du foncier agricole périurbain, des innovations foncières et de leurs répercussions sociales ou des enjeux de justice qu'elles soulèvent

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 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.

- 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 », *Norois* 221(4) : 53-66. DOI: 10.4000/norois.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., Nougareès 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 Agricoles* 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.
- Pløeg 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., Alphanhéry 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., Nougarèdes B., 2020. « Introduction : Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice », in Perrin C. & Nougarèdes 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 Nougarèdes [1] [2] brigitte.nougaredes@inrae.fr

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

Le foncier agricole dans une société urbaine

Innovations et enjeux de justice

Coordination Coline PERRIN et Brigitte NOUGARÉDES

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.

