



**HAL**  
open science

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

Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin

► **To cite this version:**

Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin. Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier. Coline Perrin; Brigitte Nougariès. 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\_ch7. hal-02948413

**HAL Id: hal-02948413**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02948413v1>**

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 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

## **PARTIE III**

# **MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE**

# Quand la ville devient bailleur foncier agricole

## Innovation, justice et apprentissages

### lors d'attributions de terres publiques à Montpellier

Nabil HASNAOUI AMRI, Coline PERRIN

Cet article compare et évalue deux procédures d'attribution de foncier public pour voir comment les collectivités locales peuvent les utiliser pour orienter l'agriculture périurbaine vers une agroécologie nourricière et multifonctionnelle. Il s'appuie sur l'analyse de documents et d'entretiens compréhensifs menés au sein de l'agglomération de Montpellier, devenue Métropole en janvier 2015. La comparaison des procédures, notamment des acteurs impliqués et des modes de sélection, souligne l'évolution de l'action foncière agricole de la Métropole. Les résultats montrent l'articulation entre plusieurs innovations (dans les politiques publiques et les pratiques). Au-delà du foncier attribué, ces procédures sont ensuite l'occasion d'apprentissages pour les porteurs de projet agricole comme pour les acteurs publics. Les mondes agricoles et urbains apprennent à mieux se connaître, à interagir, à travailler ensemble et, ce faisant, adaptent leurs attentes, leurs projets. L'évolution des procédures illustre enfin une prise en compte croissante des enjeux de justice soulevés par ces allocations foncières. Des leçons peuvent donc en être retirées pour d'autres collectivités.

**Mots-clés :** agriculture urbaine, accès à la terre, politiques publiques, gouvernance, parc agricole.

Dans les pays développés, les citoyens demandent à l'agriculture périurbaine non seulement de produire, mais aussi d'offrir une alimentation de qualité, de contribuer à l'environnement et de fournir des services ludo-éducatifs et paysagers (Hervieu 2002, Bryant 2006, Zasada 2011). Dans ce contexte, de plus en plus de collectivités urbaines ont développé des politiques visant à préserver les terres fertiles et à soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture urbaine, définie comme l'agriculture intra- ou périurbaine entretenant un lien fonctionnel avec la ville (Nahmias & Le Caro 2012).

L'intérêt des villes vis-à-vis de l'agriculture a évolué (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.

## TERRAIN ET MÉTHODES

L'intercommunalité de Montpellier, Métropole depuis 2015, est un cas d'étude intéressant car elle a mené deux allocations successives de foncier public à des agriculteurs, de 2010 à 2012 puis de 2015 à 2017. La première ayant déjà été décrite (Jarrige & Perrin 2017), l'intérêt du présent article est de pouvoir comparer les deux dispositifs dans un contexte agricole et urbain ayant peu évolué dans l'intervalle.

La région de Montpellier a connu une croissance démographique rapide depuis les années 1960. L'urbanisation s'est étalée sur les anciens vignobles. La crise structurelle de la viticulture a aussi facilité le changement d'usage des terres agricoles, tant vers l'urbanisation que vers d'autres productions agricoles : céréales, fourrages, maraîchage diversifié orienté vers le marché urbain de proximité (Perrin et al. 2013). La viticulture reste encore malgré tout la culture dominante (tabl.1).

En matière de planification, l'adoption du SCoT (schéma de cohérence territoriale) à l'échelle intercommunale en 2006 a permis de coordonner les politiques d'urbanisme municipales et de ralentir l'étalement urbain. Les espaces urbanisables ont été étroitement délimités et assortis d'objectifs de densification, tandis que les espaces agricoles et naturels ont été protégés par des règlements de plus en plus stricts (Jarrige et al. 2009).

Cet article s'appuie sur des documents collectés auprès des collectivités territoriales (documents de planification ; délibérations du conseil communautaire ; cartes produites par la Safer<sup>2</sup>, la CAM<sup>3</sup> et la Métropole) et sur une trentaine d'entretiens compréhensifs conduits entre 2013 et 2017 auprès d'agriculteurs (attributaires ou non), d'élus municipaux et intercommunaux et de techniciens des organisations professionnelles et des collectivités territoriales. Un des auteurs a travaillé à la Métropole de 2015 à 2018, au sein de l'équipe en charge de la deuxième attribution de foncier public. Des données ont donc aussi pu être collectées via sa participation observante (Soulé 2007) à la procédure, depuis la phase de conception jusqu'à celle d'attribution des lots.

Pour décrire le rôle nouveau de la Métropole dans l'allocation de foncier public, nous considérons que cet acteur se place en « médiateur local » du rapport agriculture/société (Faure 1995). Dans notre cas, il traduit les attentes citoyennes en une politique visant la promotion de la multifonctionnalité et de l'agroécologie nourricière. Ce rôle de médiateur interroge sa capacité à « construire des ressources » territoriales, ici des ressources matérielles, en l'occurrence le foncier agricole périurbain, et des ressources cognitives : reconnaissance,

---

2. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

3. Communauté d'agglomération de Montpellier (de 2001 à 2014).

ANNÉE	2000	2010
NOMBRE TOTAL D'EXPLOITATIONS	1 076	581
DONT VITICULTURE	703 (65 %)	299 (51 %)
SAU (EN HA)	12 473	10 035
DONT VITICULTURE	6 578 (53 %)	3 831 (38 %)

Tableau 1. Poids social et spatial de la viticulture au sein de l'intercommunalité de Montpellier<sup>1</sup> (source: Agreste, RGA)

<sup>1</sup> Dont la superficie totale reste identique, avec 434,31 km<sup>2</sup>.

expertise, apprentissages des acteurs via l'action. Pour cela, nous mobilisons la grille de lecture basée sur le concept de *resourcefulness* proposé par MacKinnon & Derickson (2013) comme alternative à celui de résilience. Cette grille permet en effet d'évaluer l'impact de l'action publique territoriale en termes de justice sociale (Fraser 2005) – à qui et comment est distribué le foncier? Quels agriculteurs sont reconnus comme adaptés, compatibles à la demande de multifonctionnalité? – et d'identifier les apprentissages: quelle expertise est mobilisée en soutien à l'innovation territoriale? Quelles compétences sont acquises au cours du processus?

PÉRIODE	2010-2012	2015-2016
NOM DE L'INTERCOMMUNALITÉ	Agglomération	Métropole
NB HA ATTRIBUÉS	110	14
TYPES D'ALLOCATAIRES (NB / PART DE SURFACE ALLOUÉE)		
– AGRICULTEURS EN ACTIVITÉ	14 / 83%	*
– JEUNES AGRICULTEURS	2 / 8%	1 / 18%
– ESPACE TEST AGRICOLE	1 / 9%	1 / 64%
TYPES DE BAUX (PART DE SUPERFICIE)		
– LONG TERME (18 ANS)	48%	
– COURT TERME (1 À 3 ANS)	52%	100% ?

Tableau 2. Deux attributions successives de foncier public

\* 1 parcelle de 2,5 ha (soit 18 % de la superficie totale à allouer, 14 ha) n'a finalement pas été attribuée dans le cadre de la 2<sup>e</sup> allocation de foncier public analysée ici.

## JEUX D'ACTEURS ET INNOVATION INSTITUTIONNELLE DANS L'ATTRIBUTION DE 124 ha

Cette partie montre l'évolution de l'action foncière agricole de la Métropole. Elle détaille les acteurs impliqués, les étapes et les critères de sélection lors des deux attributions.

### Deux attributions d'ampleur différente

En 2010, la Communauté d'agglomération de Montpellier (CAM) acquiert un domaine de 192 ha, le domaine de Viviers<sup>4</sup>. Elle loue 110 ha de terres arables à des agriculteurs locaux (tabl.2).

Sur la moitié nord du domaine (carte 1), dix viticulteurs d'une cave coopérative voisine ont ainsi pu renforcer leur outil de production, ils ont bénéficié de baux de ferme de 18 ans. Un jeune couple a développé une production maraîchère conventionnelle, orientée sur les circuits de proximité (vente directe et au marché gare). Un des premiers espaces test régionaux<sup>5</sup> a été créé sur 10 ha pour accompagner des porteurs de projet agricole candidats à l'installation.

Sur la moitié sud du domaine, la plus proche des espaces urbanisés (carte 1), la CAM a préféré louer les terres par des « conventions de mise à disposition »<sup>6</sup> à des céréaliers et semenciers conventionnels. « On a vite compris la stratégie: toutes les terres là [partie sud] ont été proposées en baux précaires, et celles de là [partie nord] en baux à 18 ans... Ce n'est pas parce que telle terre est plus appropriée aux vignes ou aux céréales. C'est surtout que là [partie sud], c'est bétonnable, et là [partie nord] c'est trop loin » (agriculteur voisin du domaine) (Hasnaoui Amri 2015).

En 2015, Montpellier Méditerranée Métropole (3M) a lancé un appel à candidatures pour attribuer deux lots pour un usage agricole devant respecter des critères sociaux et environnementaux. Les parcelles étaient inutilisées et détenues depuis longtemps par l'intercommunalité. Un lot est adossé au domaine de Viviers, l'autre est situé à l'est de Montpellier (le domaine de la Condamine sur la carte 2). 3M a sélectionné des profils agricoles « alternatifs »: un maraîcher biologique diversifié, en activité depuis 6 ans, orienté sur la vente en Amap<sup>7</sup>, et un collectif de jeunes issus de métiers complémentaires (agriculture, horticulture, élevage, cuisine, accueil social). Ces deux allocataires apparaissent en

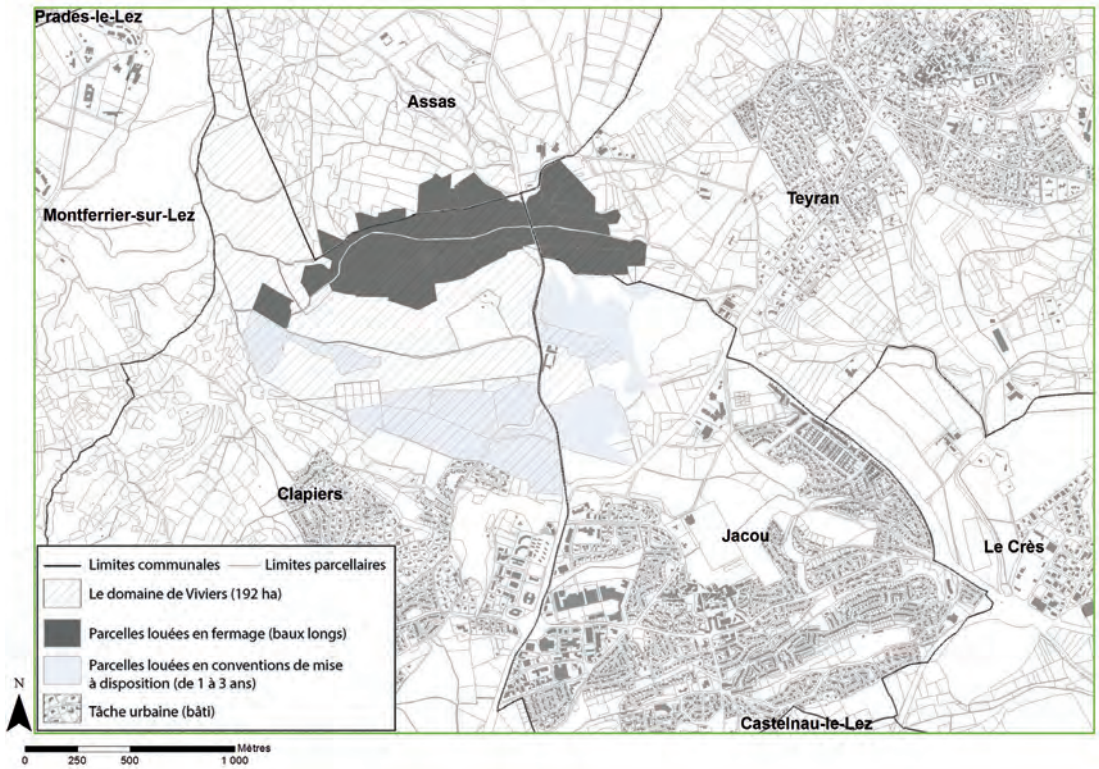
---

4. Le lecteur pourra en savoir plus sur le contexte de l'acquisition et les modalités de cette première attribution dans Jarrige & Perrin (2017).

5. TerraCoopa (voir [www.terracoop.net](http://www.terracoop.net)).

6. Les conventions de mise à disposition sont des baux précaires renouvelés (ou non) chaque année. Ce système dérogatoire au bail rural est géré par la Safer.

7. Association pour le maintien d'une agriculture paysanne (forme de vente directe, de circuit court).

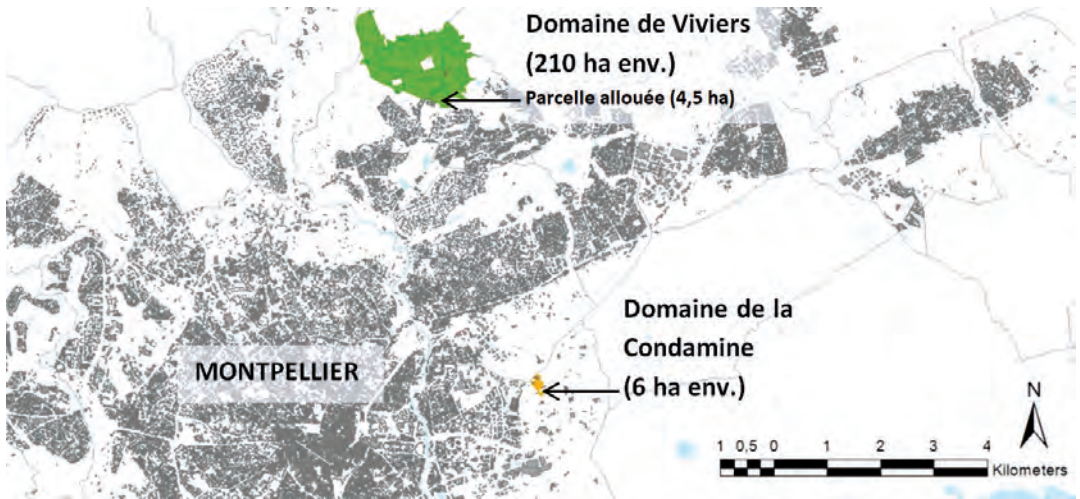


Carte 1. Répartition du domaine de Viviers entre plusieurs preneurs (réalisation : Hasnaoui Amri N. ; source : SIG 3M, 2017)  
 Les zones en noir correspondent aux parcelles en bail 18 ans ; celles en bleu clair, aux baux précaires

mesure de contribuer à la transition agroécologique et de fournir des aliments frais de proximité à la ville par les circuits courts. Ils ont bénéficié en 2017 d'un prêt à usage gratuit<sup>8</sup>, qui devrait être suivi d'un bail rural environnemental d'au moins 9 ans comportant des clauses spécifiques pour assurer des pratiques respectueuses de l'environnement.

Comment une telle évolution dans le profil des agriculteurs bénéficiaires peut-elle s'expliquer en 4 ans ?

8. Le prêt à usage gratuit est une forme légère de contractualisation foncière, ne donnant pas lieu à un loyer, mais permettant au propriétaire d'énoncer des règles de « gestion du terrain en bon père de famille ». Cette modalité peut être utilisée par tout propriétaire, à partir du moment où elle n'est pas renouvelée au-delà de 9 ans, car elle peut alors être reconduite en bail rural tacite.



Carte 2. Localisation des domaines de Viviers et de la Condamine (réalisation : Hasnaoui Amri N. ; source : IGN, SIG 3M, 2017)

## Changement de contexte politique et de référentiels d'action publique foncière locale

Ces deux attributions se sont déroulées dans des contextes politiques locaux très différents.

De 1960 au début des années 2000, dans un contexte de forte croissance démographique et économique (le slogan était alors « Montpellier la surdouée »), les collectivités locales avaient l'habitude d'acquérir régulièrement du foncier et de mobiliser ce stock pour répondre à la demande en habitat, activités économiques et infrastructures de communication. C'était le principe d'action publique dominant vis-à-vis du foncier agricole, considéré comme une réserve pour l'urbanisation future. Dans les années 2000, le paradigme de développement durable dénonce l'étalement urbain. À Montpellier, cela se traduit par l'approbation d'un SCoT prenant en compte en 2006 « l'armature des espaces agricoles et naturels », dans une démarche « d'inversion du regard » (selon les termes du SCoT). Le concept d'« agriparc » apparaît pour la première fois dans ce document, comme un périmètre de protection de l'environnement et de l'agriculture et d'accueil d'activités ludo-éducatives.

L'acquisition du domaine de Viviers se situe dans ce changement de contexte. Elle illustre l'évolution des buts et modalités de l'action publique concernant le foncier agricole. En 2010, l'acquisition était avant tout une opportunité foncière, permettant de consolider le portefeuille foncier de l'intercommunalité avec un grand domaine aux portes de la ville

qui n'avait pas trouvé d'acquéreur privé au prix demandé. Cet achat s'inscrivait donc encore dans la logique ancienne de réserve foncière. Puis, en 2011, s'ouvre une fenêtre d'opportunité pour transformer cette acquisition foncière en projet agri-urbain et expérimenter là le concept d'agriparc. En effet, la vallée du Lez voisine avait été identifiée dès le SCoT comme un éventuel agriparc, et l'agglomération annonce en 2011 quatre « éco-projets » dans le cadre de son Agenda 21, parmi lesquels la promotion d'agriparc fondés sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Cependant, la plupart des allocataires choisis en 2012 ne répondent pas à l'attente de multifonctionnalité (Jarrige & Perrin 2017).

En 2014, une nouvelle équipe est élue. Elle lance une « politique agroécologique et alimentaire » (P2A) dans laquelle s'inscrit la seconde allocation de foncier à des agriculteurs. La collectivité souhaite cette fois donner l'exemple, encourager par son action d'autres propriétaires, publics comme privés, à mettre à disposition du foncier dans l'objectif explicite de favoriser le déploiement d'une agriculture viable, écologique et orientée vers les marchés de proximité. L'appel à candidatures est fondé sur le concept d'agroécologie nourricière. Il vise une « production labellisée en agriculture biologique », avec une orientation préférentielle vers les marchés alimentaires de proximité (désignés comme « circuits courts » et « restauration collective ») et des pratiques « d'accueil éducatif à la ferme » (3M 2015).

Ainsi, la première attribution est restée marquée par l'ancienne logique de réserve foncière pour l'urbanisation, elle n'a pas permis de concrétiser la dimension multifonctionnelle du projet d'agriparc envisagée pourtant dans le SCoT et l'Agenda 21. La seconde attribution s'inscrit en revanche dans une politique métropolitaine nouvelle, elle est impulsée par une volonté d'expérimentation, de démonstration par l'exemple, visant explicitement à mettre en œuvre les concepts de multifonctionnalité et d'agroécologie nourricière.

## Changements de parties prenantes et de procédures

En 2012, la CAM avait délégué à la Safer l'allocation des terres. L'appel à candidatures fut bref (20 jours) et ne comportait que les numéros des parcelles au cadastre. La Safer est historiquement fondée sur un référentiel de modernisation de l'agriculture qui tend à favoriser l'agrandissement des exploitations existantes (Muller 1984, Sencébé 2012). « La Safer offre des garanties, elle a l'habitude d'allouer des terres » (chargé d'opérations foncières CAM<sup>9</sup>). La majorité des allocataires a ainsi été informée et appuyée par les syndicats agricoles majoritaires (JA<sup>10</sup> et FDSEA<sup>11</sup>: fig.1). L'information a aussi été diffusée au sein

---

9. Entretien du 20 mai 2015, réalisé par Nabil Hasnaoui Amri.

10. Jeunes agriculteurs.

11. Fédération départementale des syndicats agricoles.



d'une cave coopérative voisine, dont un des membres était de la famille d'un technicien de l'agglomération. Les deux exploitations maraîchères ont été sélectionnées directement par la CAM, sans passer par la Safer. L'espace test agricole a été soutenu par le syndicat minoritaire Confédération paysanne et il a bénéficié de l'appui direct d'élus intercommunaux politiquement proches. Les jeunes maraîchers conventionnels ont été choisis car l'exploitation de leurs parents allait être amputée par le développement de nouvelles infrastructures (ligne TGV, autoroute).

En 2015-2016, la seconde attribution a été menée directement par la Métropole. Les départements « foncier et aménagement opérationnel » (DFAO) et « développement économique et emploi » (DDEE) ont constitué une équipe composée de deux ingénieurs paysagistes, d'un ingénieur agronome et d'un AMO<sup>12</sup>, agriculteur expert en « redéploiement agroécologique nourricier » : un paysan, lui-même installé depuis dix ans en maraîchage et élevage biologiques en circuits courts (paniers) et faisant de l'accueil éducatif.

L'appel à candidatures décrivait les finalités de la P2A, les sites proposés et les modalités de candidature (règlement, critères de sélection, modalités de réponse). Le comité de sélection était composé d'élus des communes concernées par les attributions (une commune périurbaine : Jacou, et la ville-centre, Montpellier : carte 2), entourés de la vice-présidente de la Métropole en charge de l'agroécologie et de l'alimentation, de techniciens (DFAO et DDEE) et de l'AMO (fig.1). Ce comité de sélection est donc très différent du comité technique départemental de la Safer, composé principalement d'agriculteurs issus des

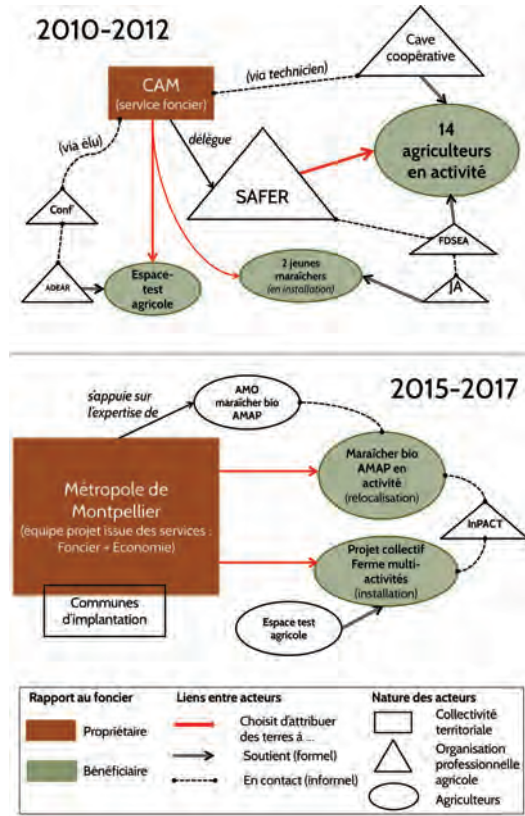


Figure 1. Acteurs impliqués dans les deux attributions  
 Conf : Confédération paysanne (syndicat agricole minoritaire), Adear : Association de développement de l'emploi agricole et rural (structure d'appui aux projets d'installation alternatifs, soutenue par la Conf), InPact : union de 8 réseaux associatifs (Civam, Adear, Terres vivantes, Accueil paysan, Solidarité paysans, Terre de liens, Réseau des boutiques paysannes et Marchés paysans).

12. Assistant à maîtrise d'ouvrage.

syndicats majoritaires, qui avait choisi la majorité des bénéficiaires de la première allocation, sans participation ni même consultation des communes concernées. La procédure de 2015 témoigne d'une recherche d'exemplarité et d'équité. L'appel d'offres est resté ouvert trois mois. Il a été diffusé sur le site Internet de la Métropole, via les organisations professionnelles et la presse agricoles et par l'agriculteur recruté en AMO. Deux visites collectives ont été organisées sur chaque site. Les attendus de la collectivité et les critères de sélection ont été explicités. Ces critères concernent tant le candidat lui-même que les effets attendus du projet (cf. encart). L'équipe s'est appuyée sur le concept de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine, synthétisé par Bryant (2006) en 4P (en anglais) : *Place* (fonction paysagère), *Product* (fonction alimentaire), *Protect* (fonction de protection de l'environnement, des ressources naturelles) et *Play* (fonction sociale, ludo-éducative, liée à la création et diffusion de connaissances). On retrouve ici les quatre fonctions déjà citées dans l'Agenda 21 pour l'agriparc en 2011, mais elles sont cette fois traduites en critères précis, qualitatifs et quantitatifs, discriminants pour la sélection des candidats, et elles ont eu un caractère heuristique à l'occasion des comités de sélection et des rencontres entre élus, techniciens et candidats.

Toutes les questions émanant des visites ou relayées par des élus ou techniciens ont été rassemblées. Les réponses ont été envoyées à tous les postulants sous la forme d'un document de type *Foire Aux Questions* (FAQ). L'équipe du projet y a également précisé l'échéancier et les modalités d'équipement et d'aménagement des parcelles (3M 2016).

Ce souci d'équité était manifeste lors des visites de site. L'équipe a accueilli les visiteurs en annonçant : « ce qui est très important, c'est l'égalité des chances dans cet appel à

### Critères pondérés annoncés dans l'appel à candidature en 2015

#### Les caractéristiques du candidat :

- la nature du porteur de projet (individu ; famille ; groupe) ;
- sa formation et son expérience agricole (production, gestion, commercialisation et accueil de public) ;
- ses connaissances et pratiques en agroécologie et circuits de proximité ;
- l'état d'avancement de son projet ;
- le réseau d'accompagnement mobilisé.

#### Les effets attendus du projet :

- emprise foncière (bâti, terres, équipements envisagés) ;
- protection des ressources (eau, biodiversité, sol, air) ;
- création d'emplois ;
- production alimentaire ;
- vente directe ;
- accueil à la ferme.



Les vieux bâtiments du domaine de Viviers. Une partie est à l'abandon, une partie est prêtée à l'espace test agricole pour stocker du matériel (cl. N. Hasnaoui Amri 2016)

projets », que la procédure soit « juste, équitable et transparente ». La FAQ a été présentée comme un moyen de répondre à chacun « avec le même niveau d'information ». L'équipe s'est progressivement constituée en « opérateur de ressources » (François et al. 2013) : elle a joué le rôle d'interface entre ressources internes spécifiques (foncier de la Métropole voué à une valorisation « agroécologique et nourricière ») et ressources externes (porteurs de projets, autres territoires et opérateurs agricoles et alimentaires). Les formes sociales n'ont pas été jugées en tant que telles, mais selon les arguments déployés pour démontrer l'adéquation du projet d'entreprise aux critères : « On n'a pas d'*a priori* sur la structure, individuelle ou collective. Différentes combinaisons sont possibles » (membre de l'équipe projet 2015). Les candidats avaient des statuts variés : agriculteurs confrontés à des contraintes pour développer leur activité (éloignement, foncier trop limité, manque d'eau ou de fourrages), jeunes avec une petite expérience agricole (comme stagiaires, salariés ou participants à des jardins partagés), « collectifs » et structures portant des projets multi-activités (un jardin d'insertion, un groupe d'innovation en permaculture et agroforesterie). Les agriculteurs « conventionnels », dont le profil est dominant au sein

du comité technique département de la Safer, ne se sont pas sentis concernés par cet appel à projets, étant donné les critères d'attribution.

Enfin, dans un souci de répliquabilité, l'équipe du projet a tiré de cette seconde allocation une boîte à outils formalisant des bonnes pratiques pour aider les collectivités territoriales à mettre en relation les attentes citoyennes en termes de multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine, le foncier disponible et de potentiels porteurs de projets :

- l'explicitation des critères d'attribution assortis d'une pondération (*scoring*);
- une diffusion large de l'appel à candidature (temps long pour répondre, multiplication des canaux de diffusion);
- une liste commentée de candidats, porteurs de projets agroécologiques en circuits courts (dont des agriculteurs en installation);
- une méthode de description complète des sites à allouer, dans leur dimension agricole et urbaine, associée à l'organisation de visites de site permettant aux candidats de se projeter dans le lieu;
- la recherche d'un niveau d'information équivalent entre candidats, tout le long du processus (diffusion d'une FAQ);
- l'organisation d'un comité de sélection associant les communes, l'intercommunalité et l'équipe d'appui;
- la conception de baux ruraux environnementaux appropriés;
- l'accompagnement des projets des candidats;
- une évaluation croisée (collectivité territoriale, preneurs, organisations agricoles et citoyennes) des progrès réalisés par rapport aux attentes (agroécologie; circuits courts; multifonctionnalité).

Cette seconde allocation avait été pensée comme une expérimentation, destinée à se déployer sur la Métropole et d'autres territoires. Lors des visites, l'équipe a précisé cet enjeu d'exemplarité : « c'est une opération pilote », un « premier levier actionné pour mettre en œuvre la P2A ». Les dirigeants de la Métropole ont ensuite demandé à l'équipe « de faire un logigramme de la procédure pour construire un cadre méthodologique duplicable » (membre de l'équipe projet, 2015).

Ces deux expériences d'allocation diffèrent ainsi par leur ampleur, leurs procédures et les acteurs impliqués. On peut donc s'interroger sur leurs impacts et les enseignements à en tirer du point de vue des relations entre les collectivités urbaines et l'agriculture.

## QUELS IMPACTS DES ALLOCATIONS EN TERMES DE JUSTICE, INNOVATION ET APPRENTISSAGES ?

En nous inspirant du cadre d'analyse « *resourcefulness* » (MacKinnon & Derickson 2013), nous évaluons les deux allocations d'abord en termes d'efficience (rapport entre les résultats obtenus et les moyens mobilisés) et de justice des politiques publiques territoriales puis du point de vue de leur potentiel d'innovation et d'apprentissage.

### Des effets contrastés en termes de justice et de développement territorial

Les effets attendus des deux initiatives en termes de développement territorial n'étaient pas les mêmes. La première allocation a été conduite par la Safer dans l'objectif de consolider la viabilité des exploitations agricoles existantes dans un monde global (et compétitif), la seconde menée par 3M avait pour objectif de favoriser l'installation de projets agroécologiques et nourriciers et, ce faisant, d'encourager d'autres propriétaires fonciers à faire de même. La comparaison des résultats doit tenir compte de ces différences d'objectifs.

Le problème qui a impulsé la première allocation était la gestion d'une grande réserve foncière impliquant des coûts d'entretien (risques de dépôts de déchets, d'enfrichement, etc.). La CAM n'ayant pas l'habitude de gérer directement l'octroi de baux aux agriculteurs, elle s'est appuyée sur la Safer. De ce point de vue, l'allocation a été efficace et réussie. La procédure a été rapide et elle a permis l'attribution d'importantes surfaces (110 ha) à de nombreux agriculteurs.

Si l'on considère à présent les effets de cette allocation sur l'agriculture périurbaine, la décision de faire du domaine de Viviers un agriparc a préservé 192 ha de l'urbanisation. L'allocation a ensuite permis de remettre en culture 110 ha de terres abandonnées, de conforter 14 exploitations et d'en installer deux. Toutefois, alors que la multifonctionnalité de l'agriculture était inscrite dans les objectifs de l'agriparc, l'allocation n'a pas été utilisée comme un levier pour renforcer les pratiques agroécologiques et les circuits courts. Seuls l'espace test agricole, et, dans une moindre mesure, le couple de maraîchers, y contribuent (Jarrige & Perrin 2017).

En termes de justice, les effets sont ambivalents. Pour les analyser, nous nous appuyons sur les trois dimensions de la justice sociale de Fraser (2005) : la (re)distribution des biens, maux et ressources (dimension économique) ; la reconnaissance des spécificités des acteurs ou des groupes et leur égalité dans les interactions sociales (dimension symbolique) ; et enfin l'accès à la représentation politique et notamment au débat public (dimension politique). La première dimension (économique) évalue la justice distributive, c'est-à-dire



Domaine de la Condamine : une parcelle en cours de remise en culture en maraîchage (cl. N. Hasnaoui Amri 2017)

l'équité des résultats. Les deux dernières dimensions (symbolique et politique) relèvent de la justice procédurale et s'intéressent spécifiquement aux processus d'attribution.

Dans le cadre de la première attribution, nous avons identifié deux problèmes de justice distributive. Il s'agit d'une part du manque d'adéquation entre les objectifs de multifonctionnalité affichés dans l'agriparc et la majorité des agriculteurs choisis. Des sentiments d'injustice ont d'autre part été exprimés par certains bénéficiaires parce que les conditions d'attribution n'étaient pas les mêmes pour tous (durée des baux, droits à bâtir sur les parcelles notamment).

En termes de justice procédurale, ensuite, et notamment de représentation politique, des agriculteurs ont signalé que l'opacité de la procédure a pu permettre des pratiques clientélistes ou du favoritisme dans le choix des attributaires. « La Safer, ce sont des agriculteurs. Je connais tout le monde. Ce qui fait qu'ils ne peuvent pas se permettre de me dire non. [...] C'est un problème... parce que, du coup, on file toujours aux mêmes. On fait toujours grossir les gros. Des personnes qui grossissent, et après rétrocèdent des terres, il n'y en a pas » (viticulteur ayant bénéficié de terres en 2010).

Enfin, on peut considérer que l'installation de l'espace test agricole correspond à une justice compensatoire, reconnaissant la spécificité d'une frange agricole minoritaire tournée vers l'agroécologie. Les effets de cette première attribution en termes de justice sociale sont donc ambivalents.

La seconde allocation n'a pas été motivée par un problème à résoudre. Elle avait un objectif de démonstration par l'exemple : montrer comment la P2A pouvait se concrétiser et favoriser l'agroécologie et les circuits courts.

Les résultats sur l'agriculture périurbaine sont positifs, même ils sont d'ampleur limitée en surface. Les deux bénéficiaires ont remis en culture une dizaine d'hectares en friches. Ils diversifient les productions agricoles locales, respectent l'environnement, approvisionnent la ville en circuits courts et l'un des deux accueille du public.

Au-delà de ces dix hectares, les résultats de cette seconde allocation en termes de développement territorial ne pourront être appréciés que d'ici quelques années. En particulier, on verra si la « boîte à outils » facilite la mise en œuvre d'autres allocations de foncier public. L'appel à candidature a déjà permis d'identifier de nombreux porteurs de projets agricoles innovants. La Métropole a aussi gagné en légitimité auprès de nouveaux acteurs agricoles en s'impliquant directement dans l'allocation tout en les associant dans la conception et le suivi. Au-delà de 3M, des acteurs publics et privés ont suivi de près cette expérimentation. Deux collectivités voisines, la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup et le Pays Cœur d'Hérault, s'en sont inspiré pour bâtir leur propre démarche de mise à disposition de foncier public à visée agroécologique et alimentaire (2017).

En termes de justice, cette seconde allocation se distingue par les efforts de transparence et d'équité, attestés par les propos de l'équipe projet et des dispositifs concrets, tels que l'explicitation de critères de sélection cohérents avec la P2A, la FAQ ou le prolongement de la durée de l'appel à candidature. La participation d'un maraîcher local en AMO a permis de prendre en compte la question de l'équité par rapport aux exploitations en place et de faire reconnaître différents profils potentiels de candidats (en agrandissement, en cours d'installation, en relocalisation). « On ne veut pas créer de distorsion de concurrence par rapport au tissu des petites fermes nourricières existantes » (un membre de l'équipe durant les visites de site). « On cherche l'équité dans l'accès à l'information. Éviter la cooptation et les copinages, pour que même ceux qui ne sont pas dans les réseaux aient accès à l'information et aient leur chance » (réunion de l'équipe, décembre 2015). Cette volonté d'exemplarité explique en partie pourquoi la procédure a été plus lente que la première.

Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure s'est confrontée à des verrous internes (manque d'expérience, de compétences et de légitimation de la démarche, jugée expérimentale au sein de l'administration) et externes (solicitation d'organisations profession-

nelles agricoles peu enrôlées dans la démarche; fonctionnements officieux du marché foncier agricole révélés « en creux » par le dispositif). De plus, l'arbitrage a finalement été politique: les élus et responsables de services ont sélectionné deux candidats parmi les mieux classés, sans se sentir contraints par l'ordre précis issu du *scoring* établi par l'équipe technique.

Des sentiments d'injustice ont donc été exprimés par des candidats non retenus et des agriculteurs voisins, dont certains usagers historiques mais officieux des parcelles attribuées. Quelques-uns ont déposé des candidatures en essayant de réinterpréter leur activité selon les critères d'attribution: une « manade » est ainsi présentée comme écologique (entretien des milieux par les vaches) et nourricière (AOP viande de taureau de Camargue). Selon un maraîcher voisin, « l'action politique ne peut pas se faire dans la transparence. Les élus et les techniciens sont englués dans leurs façons de faire ». Constatant le poids des rapports de pouvoir au sein de la Métropole, il s'interroge sur l'équité des résultats (justice distributive) et sur la procédure (justice procédurale), même s'il reconnaît l'intérêt de la démarche pour « révéler » (François et al. 2013) le potentiel agroécologique et nourricier du foncier public. Ainsi, la deuxième allocation se présente comme plus juste que la première selon les trois dimensions de Fraser, mais elle soulève malgré tout des questions et provoque des sentiments d'injustice.

Les deux actions publiques foncières comparées présentent aussi des potentiels d'innovation très différents.

## Des innovations foncières qui s'articulent à d'autres innovations territoriales

Les deux initiatives peuvent être lues comme des innovations territoriales, au sens de Giraut (2009): des agencements sociospatiaux élaborés pour développer des territoires. Du point de vue des relations entre la ville et l'agriculture, on peut définir plus précisément l'innovation territoriale comme « un processus de changement qui repose sur de nouveaux agencements et de nouveaux arrangements qui articulent ville et agriculture, que ce soit du point de vue des espaces, des pratiques ou des configurations sociales locales » (Soulard et al. 2018).

Les deux allocations étudiées se combinent à d'autres innovations, institutionnelles ou privées, dont l'ensemble contribue à développer l'agriculture périurbaine et à l'adapter aux attentes des citoyens (voir fig.2). Dans les deux cas, le foncier agricole est l'objet central des allocations mais l'action foncière publique s'inscrit dans une combinaison d'innovations. Le foncier agricole devient « une ressource territoriale pour articuler, dans des projets de territoire, aménagement urbain et développement agricole » (Perrin et al. 2016).



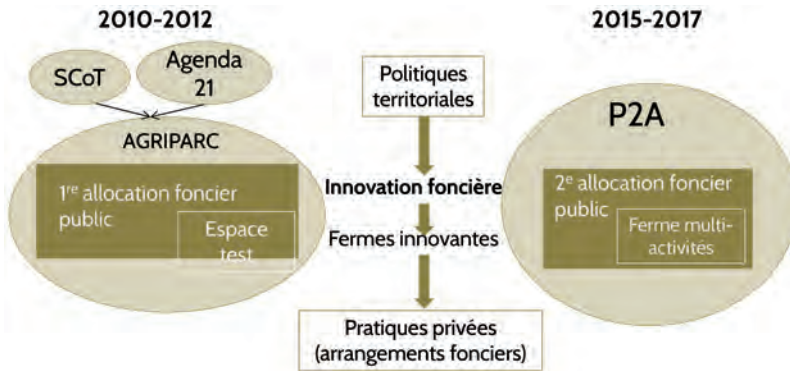


Figure 2. Articulation d'innovations autour des allocations de foncier public

D'abord, ces deux allocations s'inscrivent dans des politiques agricoles métropolitaines innovantes plus vastes. Dans le premier cas, l'allocation n'est qu'une composante de l'agriparc, un dispositif d'aménagement lui-même innovant (Jarrige & Perrin 2017), découlant de deux politiques urbaines ayant innové dans la prise en compte de l'agriculture (le SCoT par le principe d'inversion du regard, et l'Agenda 21, par la formalisation du concept d'agriparc). Dans le deuxième cas, l'allocation n'est qu'une action pilote de la P2A, la politique agroécologique et alimentaire métropolitaine, pionnière en ce qu'elle met à l'agenda la question de la durabilité des systèmes agricoles et alimentaires urbains en les abordant de manière transversale, à travers différentes actions, pas seulement sur le foncier.

Dans les deux cas, ensuite, l'innovation institutionnelle que constitue l'allocation de foncier devient le cadre permettant le développement d'innovations économiques et sociales portées par des acteurs privés et associatifs. L'action foncière publique (l'allocation) facilite l'amorçage de dispositifs agricoles innovants : l'espace test agricole dans le premier cas et la ferme multi-activités dans le second. De plus, la coexistence dans l'agriparc a permis l'émergence de pratiques innovantes non planifiées, nées de l'interaction entre acteurs. Pragmatiquement, si cette première allocation n'oriente que marginalement l'agriculture vers des formes alternatives correspondant aux attentes urbaines, Jarrige & Perrin (2017) soulignent que l'agriparc crée finalement un « espace d'expérimentation *in vivo* où coexistent plusieurs formes d'agriculture urbaine, différant dans leurs modèles technico-économiques et leurs liens à la ville ». Cette coexistence se limite souvent à de la coprésence : « Au niveau local, on n'échange pas entre les "nouveaux" producteurs de cet ancien domaine de Viviers » (jeune maraîcher installé lors de la première allocation). Toutefois, cette coexistence peut aussi favoriser les emprunts et hybridations d'un modèle à l'autre. Elle recèle donc un potentiel d'innovation. Par exemple, un jeune maraîcher bio hébergé par l'espace test agricole a trouvé des terres pour développer son exploitation



Un marâcher examine l'état biologique du sol de la parcelle en friches que la Métropole va lui louer avec un technicien de la Métropole (cl. N. Hasnaoui Amri 2017)

de manière autonome chez un viticulteur exploitant aussi des terres au sein de l'agriparc, mais dont le domaine est principalement situé sur une commune voisine (Hasnaoui Amri 2015). Enfin, les deux initiatives ont des liens entre elles : les enseignements de la première expérience d'allocation ont contribué à l'idée de monter un projet pilote au sein de la P2A sur l'allocation de foncier selon des modalités nouvelles dans les procédures et les interactions avec le monde agricole. Et l'espace test agricole qui a été développé dans le cadre de la première période s'est révélé être une innovation contractuelle utile pour aider au démarrage des personnes portant le projet de ferme multi-activités bénéficiaire de la deuxième allocation<sup>13</sup>.

On peut finalement s'interroger sur ce qui est véritablement nouveau dans chaque allocation. Dans les deux cas, l'allocation met en discussion les attentes citadines et les nouveaux enjeux publics liés au foncier agricole périurbain. Ils sont formalisés dans le concept d'agriparc en 2011 et dans la P2A et les critères d'attribution en 2015. De nouveaux outils ou dispositifs organisationnels sont aussi inventés ou utilisés pour la première fois : agriparc, espace test agricole, *scoring*, FAQ, prêts à usage gratuit, baux ruraux environnementaux.

13. Les 6 jeunes ont souscrit un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) avec l'espace test TerraCoopa.

La deuxième allocation apporte une série d'innovations méthodologiques intéressantes dans la procédure. Elle introduit notamment des pratiques nouvelles de concertation et de transparence. Et elle s'appuie sur l'implication de nouveaux acteurs agricoles qui travaillent directement avec la Métropole sans l'intermédiaire d'instances de représentation agricole.

Le potentiel de diffusion et de transférabilité des deux allocations est donc différent. Dans le premier cas, ce sont surtout les concepts (agriparc), les dispositifs mobilisés (allocation, espace test) et les modalités de l'arrangement foncier privé qui apparaissent transférables. Ils sont d'ailleurs nouveaux sur ce territoire mais ont déjà tous été expérimentés ailleurs. Dans le deuxième cas, au-delà des dispositifs concrets, la démarche et son itinéraire méthodologique ont été formalisés *ex post* dans une « boîte à outils » explicitement destinée à faciliter la répliquabilité.

## Des apprentissages issus de nouvelles relations entre la ville et l'agriculture

Ces deux expériences ont conduit à des apprentissages, à la fois pour les techniciens de la collectivité territoriale et pour les porteurs de projets agricoles.

Même si l'équipe interne à la Métropole a changé, les techniciens en charge de la deuxième allocation ont tiré de la première des enseignements sur les modalités d'interaction avec les instances de représentation des agriculteurs (chambre d'Agriculture, Safer) et de nouvelles compétences sur les baux agricoles. Le constat partagé est celui d'une allocation rapide, efficace, mais n'ayant pas permis d'atteindre les objectifs annoncés de l'agriparc et soulevant des questions en termes de justice, ce qui explique leur volonté d'équité et de transparence lors de la deuxième allocation et le choix d'une attribution directe, sans la médiation de la Safer. Ils ont identifié des contraintes issues de l'environnement, des verrous liés à la *path dependence* (dépendance au chemin emprunté), et pris appui sur les marges, les zones d'incertitude (Muller 2015), pour repenser le processus d'allocation et revisiter la vocation et les règles d'usages du foncier agricole périurbain. Ces apprentissages ont été facilités par la présence de l'agriculteur en AMO et du salarié-doctorant (travaillant simultanément pour la Métropole et INRAE). Ces derniers ont favorisé une approche analytique, réflexive, ainsi que la comparaison avec des expériences similaires, en France et en Europe, *via* les réseaux de recherche et de développement. La « boîte à outils » est actuellement testée dans plusieurs communes de la Métropole après avoir été discutée entre urbanistes, chargés de développement territorial et agronomes. Après la seconde allocation, les techniciens ont aussi pris conscience de la diversité des profils agricoles et des contraintes d'une installation.

Par ailleurs, la démarche a changé la manière dont les municipalités où sont situées les terres allouées conçoivent désormais l'agriculture. Même si les municipalités n'ont été ni

consultées ni impliquées dans le projet d'agriparc lors de la première allocation, l'agriculture est désormais mentionnée et mieux intégrée dans leurs projets urbains. À Clapiers, par exemple, la préservation et le développement de l'agriculture ont été récemment inscrits comme un des objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du Plan local d'urbanisme.

Du côté des porteurs de projet agricole, le simple fait de se porter candidat a également permis des apprentissages. Les candidats ont été en relation continue avec l'équipe technique, pour obtenir des précisions puis être accompagnés dans le montage de leur projet. Ils ont ainsi acquis un savoir-faire pour élaborer un prévisionnel d'activités, rendre lisible la manière dont leur activité pouvait répondre aux critères ou négocier des conditions d'attribution cohérentes avec l'activité proposée. Ce savoir-faire peut être réinvesti pour d'autres candidatures. Ainsi, en 2016, dans le cadre d'un projet de redéploiement agricole et pastoral, le CEN-LR<sup>14</sup> et la commune de Fabrègues ont puisé dans le vivier des porteurs de projets rendus visibles par ce second appel à projets pour concevoir un « pôle d'excellence agroécologique » combinant vignes d'insertion, Jardins de Cocagne, élevage pastoral, oléiculture, etc.

Les porteurs de projets agricoles ont aussi mieux compris les intentions et les modalités d'action des collectivités urbaines. L'agriculteur AMO a même acquis une véritable expertise sur le fonctionnement interne et les modalités de prise de décision de la Métropole, qu'il a pu ensuite remobiliser pour d'autres projets personnels.

Ainsi, ces nouvelles pratiques d'échanges entre agriculteurs et techniciens d'une collectivité urbaine ont ouvert un nouvel espace de dialogue entre la ville et l'agriculture. Ils ont contribué à des apprentissages sur les modes de fonctionnement de chacun. Ces expériences d'allocation de foncier correspondent donc bien à la définition de l'innovation territoriale donnée par Soulard et al. (2018) dans le cadre du renouvellement des relations entre la ville et l'agriculture.

## CONCLUSION

Les villes se sont emparées récemment des questions alimentaires qui étaient jusque-là abordées uniquement par des politiques d'échelons européen et national (Brand et al. 2017). Pour mener une politique alimentaire, elles apprennent à interagir avec les acteurs agricoles et à articuler différents domaines de compétences. L'allocation de foncier public à des agriculteurs en milieu urbain est une action délicate, par laquelle la Métropole de Montpellier

---

14. Conservatoire des espaces naturels du Languedoc Roussillon, opérateur de « compensation environnementale ».

questionne les attendus de la société relatifs à l'agriculture, les formalise et propose une démarche pour soutenir des projets qui atteindraient *a priori* les fonctions attendues.

Quelles leçons peuvent tirer élus et techniciens territoriaux de ces procédures d'allocation? Nos résultats permettent de comparer deux procédures très différentes, entre la délégation à une organisation reconnue et compétente sur le foncier agricole (la Safer) et la réalisation de la démarche en régie. Chacune a ses limites en termes d'efficience: le temps et les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes. Les collectivités doivent donc choisir entre la rapidité d'une délégation de service, ne permettant pas forcément de contrôler que les attributaires correspondent aux fonctions attendues, et la réalisation en régie, plus lente et nécessitant l'acquisition de compétences agricoles au sein de la collectivité, mais plus explicite sur les objectifs à atteindre, les profils attendus et les moyens d'accompagnement/évaluation.

La recherche de transparence et de justice a permis d'améliorer la densité et la qualité des relations entre les agriculteurs et la collectivité urbaine. Mais elle est aussi source de tensions car elle identifie des modèles agricoles comme préférables pour atteindre les fonctions attendues par les citoyens et parce qu'elle modifie les référentiels de l'action publique. Elle questionne la relation entre les attentes citoyennes, leur traduction en critères de sélection des attributaires et *in fine* la viabilité des activités qui pourront se déployer dans ce cadre.

Le renouvellement des relations ville-agriculture nécessite de continuer à explorer les modalités d'interaction et de coexistence entre un nombre croissant d'intervenants, issus des mondes agricoles et urbains. L'attribution de terres publiques constitue alors une innovation foncière qui s'articule avec plusieurs autres innovations territoriales, dans les politiques publiques et les pratiques privées. Au-delà du foncier public attribué, cet article illustre comment ces procédures sont l'occasion d'apprentissages pour les porteurs de projets agricoles comme pour les acteurs publics. Les mondes agricoles et urbains apprennent à mieux se connaître, à interagir, à travailler ensemble et, ce faisant, adaptent leurs attentes, leurs projets et cela se lit dans l'évolution des procédures, avec une prise en compte croissante des enjeux de justice.

## REMERCIEMENTS

Ce travail a été conduit dans le cadre du projet de recherches Jasmin financé par l'Agence nationale de la Recherche (projet ANR-14-CE18-0001), et dans le cadre du projet Cifre n° 2015/0420 financé par l'ANRT et la Métropole de Montpellier.

## RÉFÉRENCES

- 3M – Montpellier Méditerranée Métropole, 2015. *Appel à projets. Consolidation du tissu des fermes nourricières en agroécologie. Mobilisation des domaines de la Condamine et de Viviers*. 3M, Montpellier, 2 dossiers (22 p. et 18 p.).
- 3M – Montpellier Méditerranée Métropole, 2016. *Foire Aux Questions concernant les appels à projets « Consolidation du tissu des fermes nourricières », mobilisation des domaines de Viviers et de la Condamine*. 3M, Montpellier, 10 p.
- Aubry C., Dabat M.H., Mawois M., 2010. « Fonction alimentaire de l'agriculture urbaine au Nord et au Sud: Permanence et renouvellement des questions de recherche », in *ISDA 2010* (13 p.). Presented at ISDA 2010, Montpellier, France (2010-06-28–2010-07-01). Cirad-Inra-SupAgro.
- Aubry C., Chiffolleau Y., 2009. « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles », *Innovations Agronomiques* 5 : 53-67.
- Bertrand N. (dir.), 2010. *L'agriculture dans la ville éclatée. Laboratoire de développement durable et dynamique territoriale*. Université de Montréal, Montréal, 184 p.
- Bonnefoy S., 2011. « La politisation de la question agricole périurbaine en France: points de repère », *Urbia* 12 : 11-20.
- Brand C., Bricas N., Conaré D. et al., 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts et démarches*. Éditions Quæ, 160 p.
- Brand C., Bonnefoy S., 2011. « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *VertigO* 11(2). DOI: 10.4000/vertigo.11199.
- Bryant C.R., 2006. « La place des espaces ruraux périurbains et de l'environnement dans le développement régional », in Mollard A. et al., *Territoires et enjeux du développement régional*. Éditions Quæ, Coll. Update Sciences & Technologies : 159-171. DOI: 10.3917/quæ.molla.2006.01.0159.
- Di Donato B., Perrin C., Cavallo A., 2016. « Strumenti di gestione dell'agricoltura urbana e periurbana: esperienze a confronto tra Roma e Montpellier », *Agriregionieuropa* 12(44): 59-62.
- Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J., 2005. « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain: quelle reconnaissance, quelle gouvernance? » *Cahiers de la multifonctionnalité* 8 : 87-104.
- François H., Hirczak M., Senil N., 2013. « De la ressource à la trajectoire: quelles stratégies de développement territorial? » *Géographie, économie, société* 15(3) : 267-284.
- Faure A. (dir.), 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris, l'Harmattan (Logiques politiques), 192 p.
- Fraser N., 2005. *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*. Éditions la Découverte, 178 p.
- Giraut F., 2009. « Innovation et territoires. Les effets contradictoires de la marginalité », *Revue de Géographie Alpine* 97(1) : 6-10.
- Hasnaoui Amri N., 2015. *Quelles organisations et coopérations territoriales permettent aux agriculteurs d'être acteurs de la politique agricole et alimentaire métropolitaine?* Mémoire de Master Territoires & Développement, U. Montpellier Paul-Valéry, 125 p.
- Hervieu B., 2002. « La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », *Cahiers Agricultures* 11(6) : 415-419.
- Jarrige F., Perrin C., 2017. « L'agriparc: une innovation pour l'agriculture des territoires urbains? » *Revue d'économie régionale & urbaine* 3 : 537-562. DOI: 10.3917/teru.173.0537.
- Jarrige F., Napoléone C., 2015. « Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse », *Options Méditerranéennes Série B: Études et Recherches* 72 : 325-339.
- Jarrige F., Thion P., Delay C., Montfraix P., 2009. « L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération », *Innovations agronomiques* 5 : 41-51.
- Jarrige F., Jouve A.-M., Napoléone C., 2003. « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Courrier de l'Environnement de l'Inra* 49 : 13-28.
- Léger-Bosch C., 2015. *Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole. Une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions*. Thèse de doctorat d'économie, Université Grenoble Alpes, 165 p.

- MacKinnon D., Derickson K. D., 2013. « From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism », *Progress in Human Geography* 37(2): 253-270. DOI: 10.1177/0309132512454775.
- Muller P., 1984. *Le technocrate et le paysan*. Paris, Éd. Ouvrières, 173 p.
- Muller P., 2015. « Chapitre III: Expliquer le changement: l'analyse cognitive des politiques publiques », in Muller P. (éd.), *Les politiques publiques*. PUF, « Que sais-je? » : 50-86.
- Nahmias, P. et Le Caro, 2012. « Pour une définition de l'agriculture urbaine: réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement urbain/Urban environment* 6 : 1-16.
- Perrin C., 2017. « Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine? Le cas de la région de Montpellier (France) », *Vertigo* 17(1). DOI: 10.4000/vertigo.18401.
- Perrin C., Toussaint C.T., Chia E. (2016). « La gouvernance du foncier agricole périurbain: entre planification urbaine et projets de développement », *Revue d'économie régionale et urbaine* 4: 713-736. DOI: 10.3917/reru.164.0713.
- Perrin C., Jarrige F., Soulard C.T., 2013. « L'espace et le temps des liens ville-agriculture: une présentation systématique du cas de Montpellier et sa région », *Cahiers Agricultures* 22(6) : 552-558. DOI: 10.1684/agr.2013.0671.
- Poulot M., 2008. *Le retour de l'agriculture dans la ville élargie : vers la durabilité des territoires périurbains*. HDR géographie, Paris, Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 372 p.
- Sencébé Y., 2012. « La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier: hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux* 1(20) : 105-120.
- Soulard C.T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Innovations territoriales dans les relations ville-agriculture », in Faure G. et al. *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Éd. Quae, Paris, 260 p.
- Soulé B., 2007. « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives* 27(1) : 127-140.
- Polì D., 2013. « Editoriale. Problematiche e strategie per il ritorno alla terra », *Scienze del Territorio* 1: 17-29.
- Van der Ploeg J.D., 2014. *Les paysans du XXI<sup>e</sup> siècle. Mouvements de repaysannisation dans l'Europe d'aujourd'hui*. Éd. Charles Leopold Mayer, Paris, 216 p.
- Vivier N., 1998. *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France, 1750-1914*. Paris, Publications de la Sorbonne, 352 p.
- Zasada I., 2011. « Multifunctional peri-urban agriculture – a review of societal demands and the provision of goods and services by farming », *Land Use Policy* 28(4): 639-648. DOI: 10.1016/j.landusepol.2011.01.008.

## POUR CITER CE CHAPITRE

Hasnaoui Amri N., Perrin C., 2020. « Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier », in Perrin C. & Nougaredes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd. : 209-232. DOI: 10.15454/gbmk-tc25\_ch7

## AFFILIATIONS DES AUTEURS

Nabil Hasnaoui Amri, Montpellier Méditerranée Métropole, chercheur associé UMR Innovation, Montpellier, France, nabil.hasnaoui@gmail.com

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

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





## **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.

