Le foncier agricole dans une société urbaine

Innovations et enjeux de justice



Coline Perrin

Brigitte Nougarèdes

cardere

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., Nougarèdes 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, numé-risation...) 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. 0144074770 / Fax 0146346719.

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 Claira (Pyrénées-Orientales) – Camille Clément, Martine Napoléone, Yohann Michaud, Roberto Cittadini, Élodie Campoy 131

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

PARTIE III
MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE

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

Quand la ville devient bailleur foncier agricole. Innovation, justice et apprentissages lors d'attributions de terres publiques à Montpellier
Nabil Hasnaoui Amri, Coline Perrin 209

Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne
Françoise Jarrige, Cyril Mumenthaler, Joëlle Salomon Cavin..... 233

PARTIE IV
INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

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

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

Innover par la négociation collective. Le cas des expropriations agricoles
Romain Melot 313

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

Les auteurs et coauteurs 349

PARTIE IV

INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

Comment entretenir le bâti agricole patrimonial ?

Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan

Paola Branduini, Elena Colli

Les politiques de préservation de l'agriculture périurbaine peuvent avoir un impact sur l'équité sociale. Dans le cas de Milan, le problème réside dans le coût élevé d'entretien du patrimoine bâti, qui a amené les principaux propriétaires publics (municipalité de Milan et Hôpital Majeur) à mettre en œuvre de nouveaux contrats pour transférer les coûts d'entretien aux locataires. Ce chapitre compare la mise en œuvre de ces nouveaux contrats, du point de vue des propriétaires et des locataires. À partir d'une enquête sociologique par entretiens auprès de 30 acteurs locaux, il identifie les éléments qui permettent ou empêchent les agriculteurs de s'adapter à ces changements de contrat et il propose des pistes d'amélioration des politiques publiques, afin de contribuer à une préservation équitable du patrimoine rural sur le long terme. Les nouveaux contrats expérimentés à Milan soulèvent des enjeux de justice et présentent une série d'innovations : investissements déduits du loyer, possibilité de sous-louer les bâtiments sous-utilisés et nouvelles formes de négociation avec les propriétaires fonciers. Notre analyse montre que les réactions des agriculteurs dépendent des caractéristiques personnelles et du contexte (conditions familiales, réseaux sociaux, rapport avec la ville…) autant que de la stratégie adoptée par le propriétaire (processus de prise de décision et conditions du contrat).
Mots-clés : parc agricole, district agricole, clauses, contrats, arrangements, hôpital

De nombreuses études soulignent le rôle de l'agriculture urbaine dans la protection du patrimoine et de l'identité culturelle (Fairclough 2010), l'entretien du paysage, la préservation du lien social *(community empowerment)* (Warner 1987, Hynes 1996, Armstrong 2000, Glover 2003, Wakefield et al. 2007). Le paysage rural est en effet un bien culturel sur lequel se fondent la mémoire et l'identité collective (Del Mastro 2005, Emiliani 1990, De Marchi 2000). Préserver et entretenir le paysage, promouvoir une agriculture durable sont des impératifs économiques et environnementaux, aussi bien que sociaux et culturels (WRL initiative[1], Branduini et al. 2015).

1. World Rural Landscapes est une initiative lancée par l'International Scientific Committee on Cultural Landscapes

Ce chapitre de l'ouvrage *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice* (C. Perrin et B. Nougarèdes, coord.) est publié en Open Access sous licence creative commons BY-NC-ND autorisant son utilisation et sa diffusion sans modification et à des fins non commerciales. DOI : 10.15454/gbmk-tc25_ch9 - e-ISBN : 2-7380-1442-9 — © INRAE, 2021 - La version papier est éditée et commercialisée par les **éditions Cardère.**

Les politiques de préservation de l'agriculture périurbaine peuvent avoir un impact sur l'équité sociale. Dans le cas de Milan, le problème réside dans le coût élevé d'entretien du patrimoine rural, qui a amené les principaux propriétaires publics (municipalité de Milan et Hôpital Majeur) à mettre en œuvre de nouvelles formes de baux pour transférer les coûts d'entretien aux locataires. L'objectif principal de ce chapitre est de comprendre comment garantir une préservation équitable et à long terme du patrimoine rural, en analysant la mise en œuvre de ces nouveaux contrats. Certains agriculteurs ont eu des réactions proactives, alors que d'autres risquent d'abandonner leurs activités et leurs terres. Notre objectif est de comprendre les éléments qui permettent ou empêchent les agriculteurs de s'adapter à ces changements, en analysant les enjeux de justice sociale soulevés par ces nouveaux contrats.

Pour ce faire, nous avons mené une étude sociologique qualitative basée sur 30 entretiens avec les acteurs locaux (20 agriculteurs et 10 fonctionnaires des deux propriétés), afin de comprendre leurs stratégies et les facteurs qui peuvent façonner des politiques équitables de préservation à long terme.

Les nouveaux contrats expérimentés à Milan présentent une série d'innovations : la déduction des coûts d'investissement du loyer, la possibilité de sous-louer les bâtiments sous-utilisés et de nouvelles formes de négociation avec les propriétaires fonciers. Notre analyse montre que les réactions des agriculteurs dépendent des caractéristiques personnelles et du contexte (conditions familiales, réseaux sociaux, rapport avec la ville...) autant que de la stratégie adoptée par le propriétaire (processus de prise de décision et conditions du contrat).

Nous présentons successivement : 1) les enjeux liés à la gestion du patrimoine rural détenu par des organismes publics à Milan ; 2) le cadre théorique et les méthodes ; 3) les résultats issus de la comparaison des stratégies des propriétaires d'abord, puis du point de vue des exploitants agricoles locataires. Ces résultats sont discutés au regard des enjeux de justice et des différents profils d'exploitants ; les conclusions offrent des pistes d'amélioration des politiques publiques.

ICOMOS-IFLA pour renforcer la coopération mondiale sur les études, la gestion et la protection des paysages ruraux http://www.worldrurallandscapes.org/

Gestion du patrimoine rural de propriété publique et protection du paysage en Italie et à Milan

Contexte agricole et institutionnel milanais

À Milan, plusieurs échelons administratifs ont développé des politiques en faveur de l'agriculture. À l'échelle métropolitaine, le Parc agricole sud s'étend sur la moitié de la métropole. Il protège les terres et le bâti par des réglementations d'urbanisme (plan territorial du Parc 2000[2]) et des campagnes d'information auprès des citadins (points d'information, foires dans les parcs urbains, marché de la terre, etc.) (ph.1-3). À l'échelle communale, la municipalité favorise une gestion active de ce patrimoine : elle a encouragé les agriculteurs à s'allier au sein de districts agricoles (*Distretto agricolo milanese* réglementé par la région) et elle a allongé la durée de ses contrats de location pour favoriser l'investissement des agriculteurs sur leur exploitation. Enfin, un accord-cadre horizontal entre les institutions et les professionnels du développement agricole, la région, la métropole, la municipalité, les associations d'agriculteurs (AQST, 2012[3]) sert de fondement à toutes les actions récentes dans ce domaine. C'est dans ce contexte politique que s'inscrit l'exposition universelle de 2015 à Milan, avec pour thème « Nourrir la planète », un événement qui a débouché sur la signature de la « Charte de Milan » (Urban Food Policy Pact[4]).

L'agriculture à Milan reste très importante en termes de surface et de production, malgré l'étalement urbain. La surface agricole cultivée est de 66 461 ha, soit 42 % des 157 500 ha de la métropole, sur laquelle vivent 3,2 millions d'habitants. La production animale représente 60 % de la production brute commercialisable (PBC, en 2013), dont 37,7 % en lait et 19,2 % en viande. La production végétale représente les 40 % restants, surtout en céréales (20,9 %, maïs, riz), suivis par les fourrages en rotation et les prairies permanentes (prés irrigués)[5]. Sur le périmètre du Parc agricole sud (qui regroupe la majorité de l'agriculture milanaise), la surface moyenne des exploitations est de 48 ha[6]. Les 592 fermes du parc ont été fondées entre le Moyen-Âge et la Renaissance et souvent agrandies à la fin du XIX^{e} siècle, à l'époque de l'apogée de l'agriculture milanaise (Branduini & Fleury 2005). La surface occupée par le bâti dans une ferme varie de 1000 à 5000 m^2 suivant la spécialisation du bâti pour la

2. Téléchargeable et consultable sur le site du parc http://www.cittametropolitana.mi.it/parco_agricolo_sud_milano/territorio_e_pianificazione/piano_territoriale_di_coordinamento.html

3. AQST « Milan Métropole Rurale », accord-cadre du développement territorial disponible sur http://www.agricity.it/politiche-e-strategie-del-comune-di-milano/

4. Les références sont disponibles sur le site http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/

5. Istat, 6^{e} recensement agricole 2010 www.istat.it

6. Données sur le site http://www.cittametropolitana.mi.it/parco_agricolo_sud_milano/territorio_e_pianificazione/il_territorio_in_cifre.html



Photos 1 à 3. *Cascine* de la municipalité de Milan (cl. E. Colli)
L'élection de la ferme parmi les « lieux du cœur » de la FAI (fondation pour l'environnement italien) témoigne de l'attachement des citadins au patrimoine rural ; des activités sont organisées sur les fermes par le district agricole milanais (calendrier d'initiatives, marchés, festivals) ; des panneaux financés par la municipalité expliquent la valeur historique de ce patrimoine

production, la transformation et le stockage (étables, greniers, moulins, silos) et les effectifs présents sur l'exploitation (logements pour le chef d'exploitation et ses salariés) (ph.4-5).

En Italie, le fermage représente 42 % de la SAU (surface agricole utile), soit environ 5,2 millions d'hectares. Dans certaines régions, dont la Lombardie, la surface en fermage atteint 65 % de la SAU[7]. La loi de référence en matière de baux ruraux (loi n° 203 du 3 mai 1982) prévoit une durée de bail minimale de 15 ans, une indemnité en cas d'améliorations foncières, de transformation du bâti ou de changement de zonage dans le plan d'urbanisme local et confère un droit de préemption au fermier en cas de résiliation du bail. Tout changement sur la durée ou les obligations imposées par la loi est possible par le biais d'une dérogation (art. 45), laquelle doit être décidée d'un commun accord par les deux parties (propriétaire et fermier) et leurs représentants (association de la propriété foncière et syndicats agricoles) : ces derniers doivent ainsi donner leur accord sur les contrats privés. Cet outil a été utilisé par la municipalité et l'Hôpital Majeur, comme par beaucoup d'autres propriétaires fonciers, afin de modifier les clauses des contrats relatives à la durée du bail et aux obligations concernant l'entretien du bâti. Cette utilisation des contrats dérogatoires, établie depuis trente ans, constitue un outil de référence : elle a permis une négociation

7. Source : Fédération nationale de la propriété foncière à partir des données Istat.





Photos 4 et 5. Deux exemples de fermes publiques milanaises (en haut de la municipalité de Milan, en bas de l'Hôpital Majeur) (cl. E. Colli)

L'ampleur des logements des salariés (au premier plan en bas, le bâtiment à étage avec des fenêtres devant l'église) illustre la taille de la ferme où 10 à 20 familles habitaient et travaillaient. Les fermes sont protégées *de facto* par la loi nationale (Code des biens culturels 2004/04) du fait de leur valeur historique, architecturale et paysagère et aussi parce qu'elles sont des propriétés publiques de plus de 70 ans

entre les parties et une gestion constructive des conflits (Masia 1992); elle a limité la position dominante du propriétaire et a permis de favoriser l'offre de terres agricoles, grâce à la possibilité de négocier (Pirani et al., 2016). Le contrat de bail apparaît ainsi comme un accord entre les parties, résultat d'un compromis autour du projet de l'exploitation agricole. La flexibilité de cet instrument est donc jugée par certains particulièrement intéressante[8].

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

Une comparaison entre deux grands propriétaires Problématiques et questions de recherche

En Italie, les propriétés publiques agricoles sont importantes, tant par leur nombre, leurs surfaces que par la valeur de patrimoine historique qu'elles représentent[9]. Toutefois, l'argent public manque pour leur entretien (Branduini & Fleury 2005, Branduini 2011), ce qui a amené les grands propriétaires publics à faire évoluer les modes de gestion de leurs biens.

À Milan, les deux grands propriétaires historiques sont la municipalité et l'Hôpital Majeur. La municipalité est devenue propriétaire de terres agricoles à la suite d'expropriations menées à partir des années 1920 pour créer des zones sportives et des parcs urbains, projets réalisés seulement en partie à la fin des années 1970 (Comune di Milano 1986[10]). Elle détient aujourd'hui 550 ha agricoles (sur les 2 910 ha agricoles de la commune), avec 62 fermes, dont 11 conservent des exploitations agricoles (Casale 2016[11]). La municipalité a développé à partir de 2011 une politique de mise en valeur de ces espaces et du bâti agricole *(cascine*), en intégrant différents acteurs et différentes échelles de décision (agriculteurs, municipalité, métropole et région[12]).

L'Hôpital Majeur, par contre, est devenu propriétaire à partir du XIV^{e} siècle suite à l'héritage de l'abbaye de Morimondo, à la suppression des ordres religieux par Napoléon, puis à des legs des familles milanaises (ph.6). Il détient actuellement 8 500 ha de terres agricoles et 100 fermes dans les provinces de Milan, Lodi et Pavia. Il s'agit donc d'un patrimoine considérable en termes d'extension, égal à 1 % de la surface agricole de la région Lombardie[13].

Face aux problèmes d'entretien du bâti de leurs grands domaines, la municipalité de Milan et l'Hôpital Majeur ont mis en œuvre de nouveaux contrats visant à faire supporter la charge par l'agriculteur locataire, non seulement pour les frais d'entretien courants (dits « ordinaires »), ce qui était déjà le cas, mais aussi pour les frais exceptionnels (dits « extraordinaires »), frais qui étaient jusqu'à présent à la charge du propriétaire. L'entretien exceptionnel du bâti concerne les travaux visant au renouvellement ou au remplacement des parties structurelles des bâtiments existants (par exemple la toiture et les

9. En Italie, on dispose de plusieurs exemples de bâti agricole relevant de la propriété publique : Ospedale Maggiore, ASP Golgi Redaelli, Pio Albergo Trivulzio ; Stelline e Martinitt à Milano, Pia assistenza à Bergame, Ospedale Maggiore à Bologne.

10. Comune di Milano, Assessorato al Demanio, Cascine a Milano, 1986.

11. DGC 435 del 2014 : "Integrazione delle linee guida per la predisposizione di contratti di affittanza agraria di fondi di proprietà del Comune di Milano, per l'individuazione delle modalità di scelta del contraente, per l'affidamento di opere in convenzione".

12. AQST accord-cadre de développement territorial, Milano metropoli rurale, 2015.

13. Site web de la Fondation Cà Granda : http://www.fondazionesviluppocagranda.it/



Photo 6. Morimondo. Rue dédiée aux « bienfaiteurs de l'Hôpital Majeur », c'est-à-dire aux riches familles locales qui ont légué leur patrimoine culturel, artistique et immobilier à l'hôpital (cl. E. Colli)

murs, ph.7-8) et à l'installation de nouveaux réseaux (assainissement) ou d'équipement technique. À l'inverse, l'entretien courant, systématiquement à la charge du locataire, concerne tous les travaux visant à réparer, renouveler ou remplacer les finitions des bâtiments et celles nécessaires à l'entretien des installations techniques. À titre indicatif, l'entretien exceptionnel effectué par les responsables de l'Hôpital Majeur pour le renouvellement des contrats (60 contrats renouvelés) correspond à un investissement de 1875 966 euros sur une période de dix mois[14].

Les méthodes de la municipalité et de l'hôpital pour changer ces contrats ont été très différentes. Ce chapitre propose de comparer la mise en œuvre de ces nouveaux contrats, dans le but de proposer des pistes d'amélioration des politiques publiques et ainsi de contribuer à une préservation équitable du patrimoine rural sur le long terme. Les politiques de préservation peuvent avoir un impact sur l'équité sociale. Dans le cas de Milan, le problème réside dans les coûts élevés d'entretien du patrimoine culturel, qui ont amené ces deux propriétaires publics à vouloir transférer ces coûts à leurs locataires. Pourquoi certains agriculteurs ont eu des réactions positives, alors que d'autres risquent d'abandonner l'activité et la terre ? Notre objectif est de comprendre les éléments qui permettent ou empêchent les agriculteurs de s'adapter à ces changements.
Nous proposons d'analyser la mise en œuvre de ces nouveaux contrats par le prisme d'un cadre théorique mobilisant les notions d'innovation, de résilience et de justice spatiale.

14. Communiqué de presse de la fondation développement Ca' Granda, http://www.fondazionesviluppocagranda.it/comunicato-stampa-il-patrimonio-rurale-del-policlinico-in-meno-di-un-anno-dal-caos-allordine-fino-al-geoportale/

Cadre théorique et méthodologie

Cette section présente notre cadre théorique ainsi que la méthodologie de l'enquête de terrain.

Innovation sociale et résilience

On se réfère à un type particulier d'innovations institutionnelles : les clauses juridiques présentes dans les nouveaux contrats conclus, ainsi que la constitution de districts agricoles ayant abouti à de nouvelles relations entre propriétaires et locataires.

Pour analyser ces innovations et évaluer leurs impacts, nous nous référons à deux définitions :

- l'innovation sociale, définie par la Commission européenne comme « un processus social de changement qui peut produire des effets désirables en termes d'amélioration de compétitivité économique, de soutenabilité environnementale et de solidarité sociale » (Commission européenne 2010) ;
- la résilience, définie par le « Stockholm Resilience Centre » (www.stockholmresilience.org/) comme la capacité de faire face au changement et de continuer à se développer (Landi 2012).

L'innovation est donc conçue ici comme un dispositif ou une action qui, afin de résoudre un problème, traite conjointement des initiatives envisageables en matière économique, environnementale et sociale.

Justice territoriale

Notre étude mobilise également le cadre théorique de la justice territoriale : nous cherchons à identifier les facteurs qui facilitent des politiques de conservation sur le long terme, sans créer d'injustice entre les acteurs (Ostrom 1990, Renard 1980). Certains aspects de la justice ont été pris en considération de manière plus spécifique, en particulier :

- la justice intergénérationnelle (Jacobs 1989) qui modifie les conditions d'accès aux ressources entre différentes générations ;
- la justice procédurale *(ibid.)* qui concerne notamment la question de la participation au sein des processus décisionnels ;
- la justice spatiale (Soja 2010) qui porte son attention sur l'effet des politiques publiques sur la distribution spatiale des ressources.

Ainsi que deux approches en termes de capacités :

- les *capabilities* de Sen (2000, 2011) et Nussbaum & Sen (1993), centrées sur la manière dont les politiques publiques offrent ou non à une personne la possibilité de développer un projet en fonction de ses capacités personnelles et de celles disponibles dans le contexte (économique, normatif, etc.) au sein duquel elle évolue ;



Photos 7 et 8. Municipalité de Milan, travaux d'entretien exceptionnels à faire et en cours. En haut, nécessité de renforcement, nettoyage et protection de la façade ; en bas, travaux de substitution du toit (cl. E. Colli)

- la notion de *capacity to aspire* d'Appadurai (2004), qui exprime la capacité d'imaginer un futur meilleur, donc une approche positive du futur par contraste avec une orientation négative ou un lien excessif avec la tradition.

Les études académiques sur les impacts sociaux des politiques de protection du patrimoine rural demeurent peu développées. Les questions d'équité sociale sont peu intégrées dans les processus décisionnels des *policy-makers* et plaident pour une attention scientifique portée aux dimensions sociales de la durabilité.

Méthode

Pour comprendre l'impact du nouveau modèle de contrat agraire, une enquête sociologique a été réalisée, fondée sur une méthode qualitative. Trente entretiens semi-directifs approfondis ont été conduits auprès d'un échantillon de vingt agriculteurs périurbains (dix locataires de la Fondation Développement Cà Granda - Hôpital Majeur et dix locataires de la municipalité de Milan) d'une part, et de dix agents issus de différents organismes (propriété foncière, aménagement paysager - parc agricole sud de Milan et parc du Tessin, instances de représentation) d'autre part. L'échantillon a été choisi pour être représentatif de l'agriculture milanaise d'élevage et de céréaliculture. Le tableau 1 présente de manière synthétique les acteurs enquêtés et les questions posées dans les entretiens.
Ces entretiens visaient à préciser le rôle de l'agriculteur dans la préservation du patrimoine, l'impact de la situation géographique de sa ferme par rapport à la ville, et à évaluer sa capacité à créer un réseau, son esprit d'entreprise et la valeur qu'il attribuait au patrimoine rural. Le matériau rassemblé a été intégralement retranscrit et analysé suivant les trois phases de la recherche qualitative : segmentation, qualification et individualisation des relations (Cardano 2011, Kauffman 2004) ; une analyse documentaire sur les sources juridiques a été conduite en parallèle.
Les enjeux de justice ont été identifiés à partir du discours des acteurs, notamment par l'analyse du degré de participation à la construction des nouveaux contrats, des formes de solidarité, du processus de négociation entre les parties prenantes et des sentiments exprimés par les interviewés.

	Contexte milanais	Questions sur les pratiques, les projets et les représentations
Fonctionnaires	Qui sont les organismes de propriété foncière en question, leur dimension et leur structure organisationnelle ?[1] Rôle des organismes publics préposés à la protection du paysage	- Motivations à la base des changements de contrats - Dynamiques d'élaboration de cette politique - Impacts sur la conservation
Exploitations agricoles	Qui sont les acteurs sur le territoire ? Que produisent-ils ? Comment travaillent-ils ?	- Stratégies d'exploitation - Travaux d'entretien - Trajectoire de l'entreprise (passé, présent, futur) - Opinions sur l'agriculture urbaine - Opinions sur les contrats

[1] Fonctionnaires de la fondation développement Ca' Granda (HM), de l'administration municipale (agriculture, urbanisme...), des parcs régionaux (parque du Ticino et Parc agricole sud), de la Fondation des propriétaires fonciers (FederFondiaria).

Tableau 1. Grille de conduite des entretiens

Résultats

Comparaison des stratégies de la municipalité et de l'hôpital pour la protection du patrimoine rural

Comparaison des nouveaux contrats

L'Hôpital Majeur (HM) a récemment changé de stratégie de gestion (tabl.2). Dans les années 1980, il avait déjà confié aux locataires les charges d'entretien exceptionnel du bâti en échange d'un allongement de la durée du bail. Mais il n'a pas eu les ressources suffisantes pour contrôler l'exécution des obligations contractuelles. Les locataires n'ont pas toujours effectué l'entretien exceptionnel. Depuis 2010, sa stratégie a changé. Il a réduit la durée du bail et renforcé les contrôles, en rendant obligatoire la présentation d'un plan d'entretien annuel, établi en fonction des défaillances constatées, sous peine de résiliation du contrat.

Jusque dans les années quatre-vingt	Années 1980-2010	Situation actuelle
Bail d'une durée de 15 ans Entretien exceptionnel à la charge de l'Hôpital Majeur	Bail de très longue durée (30 ans) Entretien exceptionnel à la charge du locataire avec un loyer plafonné (0,03€/m² ou 313€/ha [1])	Durée fixe : 15 ans Obligation de définir un plan d'entretien à respecter chaque année Augmentation du loyer selon la valeur du marché (800€/ha)

[1] Perche milanaise : 1 pm = 654,5179 m². Source : *Manuale del Perito Agrario e del Geometra*, Milano, Signorelli

Tableau 2. Évolution des contrats de l'Hôpital Majeur

La municipalité de Milan (MM), quant à elle, ne s'occupait pas de la valeur agricole et culturelle de ses biens ruraux. Jusqu'en 2008, elle gérait seulement la perception des loyers. Les travaux d'entretien exceptionnel étaient à sa charge. Les baux étaient de 15 ans, sauf pour les fermes très proches de zones urbanisables dont les baux étaient maintenus à très court terme (2 ans), ce qui limitait la possibilité des agriculteurs d'investir dans d'autres activités. À partir de 2016, de nouveaux contrats sont signés pour 30 ans avec l'entretien exceptionnel à la charge du locataire. Les investissements sont déduits du loyer, et les locataires ont la possibilité de sous-louer des locaux non utilisés pour des activités liées à l'agriculture.

De cette comparaison des contrats émergent des éléments communs entre les deux organismes :

- l'entretien exceptionnel passe à la charge des locataires ;
- le contrôle et le suivi sont renforcés (exécution et qualité des interventions) ;
- un plan d'entretien et d'investissement est obligatoire ;

	Municipalité de Milan	Hôpital Majeur
Approche en termes de capacités (*capabilities*)	Pari sur les « capacités » : des clauses nouvelles dans les contrats (mécanisme de déduction, possibilité de sous-location) visent à placer les agriculteurs dans des conditions favorables pour améliorer les biens. L'approche est incitative. « Du moment que l'agriculture est considérée comme une activité fragile, le défi est de lui donner la possibilité juridique de se renforcer. Si elle se consolide, on en profite tous » (fonctionnaire de la municipalité de Milan)	L'Hôpital Majeur considère que c'est aux exploitants de développer leurs capacités d'innovation pour prendre en charge l'entretien après avoir constaté que l'allongement de la durée du contrat n'avait pas suffi durant la période précédente pour encourager les agriculteurs à investir. L'approche est plus corrective qu'incitative. « Nos agriculteurs ont vécu avec des loyers bas, donc pourquoi investir ? [...] le monde agricole est à la traîne parce qu'il a toujours bénéficié des politiques de protection. Et si on n'est pas stimulé... » (fonctionnaire de l'Hôpital Majeur)
Justice procédurale	La phase de négociation et d'expérimentation entre agriculteurs et propriétaires apparaît fondamentale dans l'élaboration d'un contrat équitable. Les nouveaux contrats de la MM ont été négociés jusqu'à parvenir à un compromis acceptable par les deux parties. Cela a été possible notamment grâce à la réunion des exploitants agricoles de la ville au sein d'un district agricole qui leur confère plus de pouvoir contractuel [1]. « Je voudrais vous montrer toutes les versions successives du contrat... pour que vous puissiez voir d'où on est parti ! » (agriculteur, municipalité de Milan) « On est finalement arrivés à introduire une clause fondamentale dans le contrat [concernant l'indemnisation des travaux]. Ils nous ont aidés et on a réussi. » (agriculteur, municipalité de Milan)	Au contraire les contrats de l'Hôpital Majeur n'ont pas fait l'objet d'une discussion entre les parties. « Ce sont des accords imposés par le propriétaire. Le locataire, soit il accepte, soit il renonce au contrat. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

Tableau 3. Enjeux de justice dans les nouveaux contrats

- la gestion est réorganisée et plus structurée (création d'un « service agriculture » au sein de la municipalité de Milan ; création d'une fondation pour l'Hôpital Majeur comme organisme de gestion du patrimoine).

Il ressort des entretiens que la municipalité de Milan et l'Hôpital Majeur sont tous les deux conscients d'avoir entre les mains un patrimoine important, mais en mauvais état, voire abandonné, en raison de choix politiques d'exploitation et de gestion erronés. Des investissements apparaissent impératifs pour pallier les risques de dégradation et pour rendre habitable le patrimoine inutilisé. Les deux institutions ont donc suivi les mêmes cinq étapes :

- recensement et description de l'état des biens, afin de définir des objectifs adéquats ;
- renouvellement des outils de gouvernance/des services dédiés à la gestion des baux ruraux, pour une gestion plus ciblée ;
- responsabilisation des exploitants agricoles concernant l'entretien des terrains et des bâtiments ;
- élaboration de solutions contractuelles pour arriver à un compromis sur l'entretien avec les exploitants ;
- intensification du contrôle, réalisé annuellement, avec évaluation du coût des travaux et du respect des plans d'entretien.

Toutefois, les stratégies des deux propriétaires ont été différentes.

Deux grands propriétaires aux stratégies différentes : impératifs et questions de justice

Les différences importantes observées entre les contrats peuvent être interprétées comme une prise en compte distincte des enjeux de justice. Nous proposons de synthétiser cette analyse dans le tableau 3.

Les stratégies des deux propriétaires visent à renforcer les capacités des agriculteurs de manière opposée (incitation vs. correction). Les procédures utilisées sont différentes : la concertation mise en place par la municipalité facilite l'acceptation de la prise en charge de l'entretien du patrimoine par les agriculteurs locataires. Dans le cas de l'Hôpital Majeur, l'imposition des contrats et l'absence de dialogue ne permettent pas de prendre en compte les risques potentiels sur le paysage, si les coûts additionnels conduisent à changer l'agriculture et le système de production, et à abandonner les pratiques traditionnelles et locales.

Pour des acteurs institutionnels extérieurs, l'augmentation des coûts pour les exploitants, induite par ces nouveaux contrats, s'ajoute aux différentes crises du secteur agricole et pourrait entraîner l'abandon de l'élevage et des cultures peu rentables, modifiant les paysages et la biodiversité.

> « Si on ne pense qu'au côté économique, en le détachant de l'activité agricole, on risque de perdre l'agriculteur qui a entretenu le territoire avec soin et on risque d'avoir, à sa place – ce qui est en train d'arriver – des entreprises qui n'ont plus les mêmes activités agricoles et les mêmes intérêts. Ces [agriculteurs-là] viennent d'autres territoires, ils ont des objectifs productifs autres que l'élevage, que ce soit la production du riz et du maïs ou bien la production énergétique : énergies renouvelables, biogaz, etc. Ce sont les seules entreprises capables d'accepter les nouvelles propositions contractuelles. » (fonctionnaire du parc régional du Ticino)

Évoquant l'exclusion des acteurs les plus faibles, ce point de vue soulève un nouvel enjeu de justice, celui de la « reconnaissance de la diversité » (Fraser 1997) qui prévoit l'inclusion de tous les acteurs, même les plus marginaux. L'abandon des terres par les petites exploitations, obligées de cesser leur activité en raison de coûts excessifs, facilite l'arrivée d'entreprises de taille plus importante en mesure d'accepter des propositions contractuelles plus rigides.

> « Si on ne tient pas compte de la présence historique des fermiers et si l'on ne pense qu'à celui qui peut payer un euro de plus, je crois que sur le court terme, cela aura des conséquences. Parce que maintenant, avec le revenu qu'on a en agriculture, il est presque impossible de payer ce loyer-là, sauf si on fait d'autres choses. Par exemple du biogaz. Sans ça, certains loyers seront difficiles à supporter. [...] » (agriculteur, Hôpital Majeur)

Le point de vue des exploitants agricoles locataires

Après un aperçu de l'échantillon des fermes locataires enquêtées, nous présentons les freins et leviers identifiés pour la résilience de ces exploitations dans le cadre de ces nouveaux contrats.

Présentation des exploitations enquêtées

L'échantillon de fermes enquêtées reflète la diversité des productions agricoles milanaises[15] : élevage laitier, fruits et légumes, et céréales, avec des différences entre les deux propriétaires fonciers (cf. tabl.4 et ph.9-11).

Une grande partie de l'échantillon est composée de familles qui vivent et travaillent sur la même ferme depuis des générations (fig.1).
La surface moyenne des exploitations est de 70-75 ha : de 1 à 2 ha pour les exploitations apicoles ou maraîchères, jusqu'à 300 ha et 1000 bovins pour les exploitations rizicoles ou d'élevage. La surface agricole tend à augmenter avec l'éloignement de la ville (fig.2). L'agriculture est souvent associée à d'autres activités, en particulier dans les exploitations

15. Données comparables à la situation de l'aire métropolitaine où les céréales (riz, maïs-grain et maïs-ensilage) prévalent http://www.cittametropolitana.mi.it/parco_agricolo_sud_milano/agricoltura/coltivazioni.html.

	MM	HM
Céréales - élevage	3	4
Céréales	2	1
Élevage		2
Fruit et légumes		3
Abeilles	1	
Lombrics	1	
Pépinière	1	

Tableau 4. Productions des fermes de l'échantillon. (Données provenant d'entretiens avec les agriculteurs, réponse à la question : « Quelles sont vos productions ? » Pour chaque production, il est indiqué le nombre d'exploitations concernées)

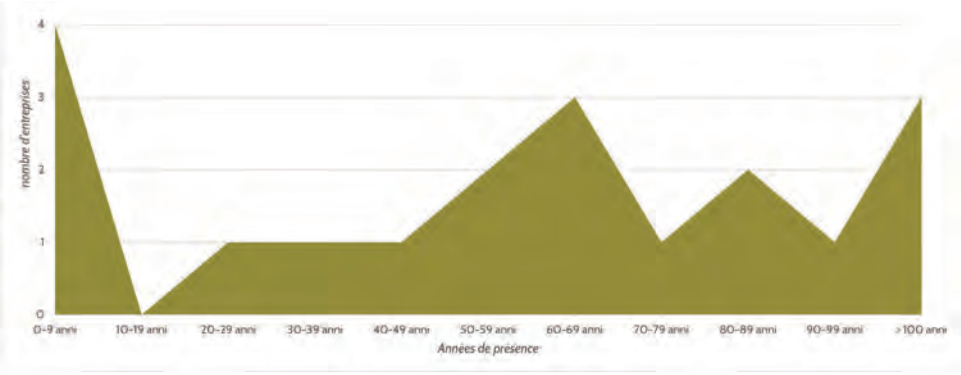


Figure 1. Années de présence sur l'exploitation (données provenant d'entretiens avec des agriculteurs, 17 réponses sur 20 enquêtés)

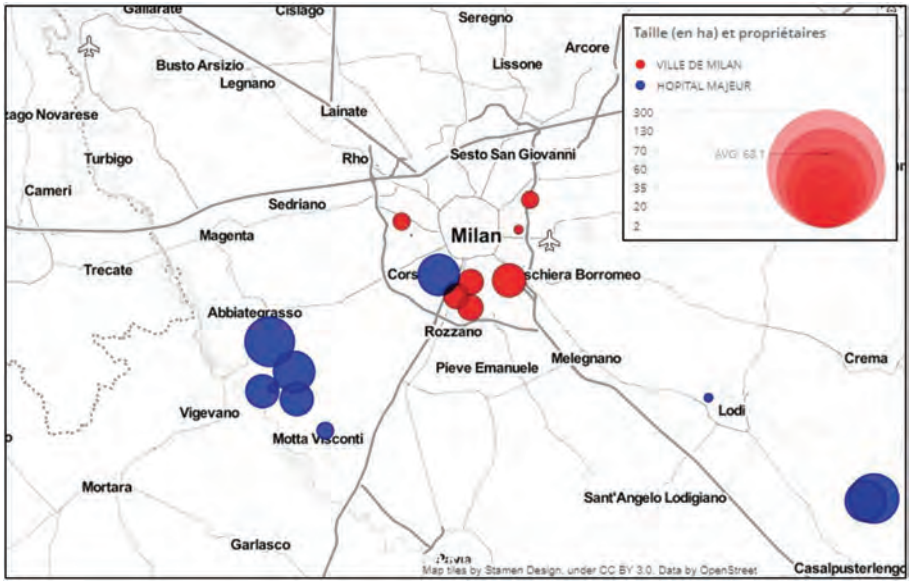


Figure 2. Distribution en fonction de la propriété et de la taille (hectares) des exploitations agricoles enquêtées (données d'enquêtes traitées avec Carto). Carto est un logiciel de cartographie en ligne (Software as a Service SaaS)







Photos 9, 10 et 11. Exemples des productions traditionnelles milanaises : exploitation laitière (vaches et maïs) et céréalière (riz), (exploitation de HM les deux premières ; MM la troisième) (cl. E. Colli)



Photos 12-15. Exemples d'activités : en haut, deux exploitations locataires HM : loisirs équestres et vente directe, en bas, deux exploitations locataires MM : ferme pédagogique, événements culturels (cl. E. Colli)

proches des centres urbains. Il s'agit d'activités rentables de diversification (agritourisme, vente à la ferme, pension pour chevaux, fermes pédagogiques, location de salles pour des événements) et d'activités socioculturelles sans but lucratif (événements culturels en lien avec des institutions, des associations ou des marchés, potagers pour d'anciens salariés ou pour les habitants du quartier, ouverture au public pour des visites) (ph.12-15). Les usages les plus fréquents sur l'ensemble des exploitations enquêtées sont la vente directe (5/17) et les événements culturels (5/17), suivis par les loisirs équestres (4/17) et les visites pédagogiques (3/17)[16].

La distribution géographique des fermes montre que la diversification des activités est plus fréquente dans les fermes les plus proches de la ville, où les agriculteurs valorisent plus facilement d'autres sources de revenu, une tendance déjà visible il y a 15 ans (Branduini & Fleury 2005).

16. Données provenant d'entretiens avec des agriculteurs (17 répondants sur 20).

Histoire de l'exploitation	La même famille, en provenance des vallées lombardes, loue la ferme depuis 1958 et perpétue une tradition d'agriculteurs-éleveurs.
Cadre familial	L'agriculteur actuel a 51 ans ; sa femme travaille à l'extérieur de la ferme, mais contribue à l'activité agricole par des idées innovantes ; le fils est adolescent ; les parents sont âgés et ne sont plus capables d'aider sur l'exploitation.
Orientation principale et surface	Riz sur 50 ha
Évolution des productions et activités agricoles	Production exclusive de riz, variété Carnaroli. Élevage de chevaux récemment abandonné en raison d'un risque d'effondrement du toit de l'étable. Élevage de vaches laitières abandonné une quinzaine d'années auparavant, car les exploitants ne sont pas parvenus à moderniser l'étable (protégée sur le plan patrimonial) avec un contrat de bail précaire. Récemment, ils ont intégré le séchage et le stockage du riz dans certains bâtiments sous-utilisés de la ferme.
Activités extra-agricole	Vente à la ferme de riz ; ouverture de la ferme le weekend pour des pique-niques de randonneurs et des cyclistes.
Plan d'entretien (engagement contractuel)	Réhabilitation de tous les toits en gardant le plus possible les tuiles anciennes, avec priorité à la prévention des risques d'effondrement.
Travaux accomplis	Une partie de la toiture a été refaite récemment suite à un incendie.
Travaux à réaliser	Consolider les toits de tous les bâtiments (plus de 1 000 m²).
Coûts	Équivalent au paiement de 10 à 15 ans de loyer (de l'ordre de plusieurs millions d'euros). Coût mentionné pour refaire le système d'égouts : 80 000 €.
Enjeux liés aux coûts d'entretien	- Sentiment d'injustice d'avoir à supporter les coûts d'entretien et les démarches administratives après des décennies de négligence de la part du propriétaire. - Incapacité à compléter le revenu agricole par la diversification.

Tableau 5. Descriptif d'une exploitation « typique » de l'espace périurbain milanais

Pour compléter ce panorama montrant déjà des différences entre les locataires de l'hôpital et de la municipalité de Milan, nous présentons (tabl.5) une exploitation « typique » du périurbain milanais, qui permet de mieux comprendre le contexte et la situation des agriculteurs.

Freins et leviers pour la résilience des exploitations

En analysant les discours des agriculteurs, nous avons identifié des facteurs qui limitent ou favorisent la résilience des exploitations.

Des visions différentes du rôle de l'agriculteur

Certains agriculteurs évoquent des sentiments d'injustice concernant l'entretien du bâti. Pour eux, c'est le propriétaire, et non l'agriculteur (qui n'en a ni les compétences ni la fonction), qui devrait gérer l'entretien exceptionnel. Certains évoquent aussi des problèmes de cohabitation entre les activités agricoles et non agricoles et une contradiction dans l'espace de l'exploitation entre lieu de *travail* et lieu de *loisirs*.

D'autres agriculteurs reconnaissent leur rôle pédagogique et social : ils se sentent détenteurs d'un savoir à partager avec la population urbaine et sont conscients que leurs investissements profitent à la collectivité.

La famille au cœur des projets de diversification

Les personnes seules (sans enfant, frère, conjoint...) se heurtent à des obstacles importants. L'absence de repreneur familial pour l'exploitation limite la motivation pour investir, de même que l'absence d'aide familiale freine la diversification.

> « Quand j'ai choisi de venir ici, j'étais engagé et j'avais aussi un projet de vie différent. Maintenant, étant seul, je suis en difficulté [pour gérer la ferme]. » (agriculteur, municipalité de Milan)

En revanche, il y a un modèle d'entreprise familiale qui fonctionne avec plusieurs emplois au sein d'une même famille, souvent avec les hommes s'occupant des travaux agricoles, les femmes de la gestion administrative, d'autres membres de la famille des tâches liées à l'élevage ou des activités annexes.

> « L'intention est d'en faire une entreprise familiale ! Parce que la ferme pédagogique donnerait des possibilités d'emploi à ma femme, qui pour le moment ne travaille pas, puis à mes enfants : parce que la diversification de l'agriculture permet à la famille d'intervenir dans le processus de production. » (agriculteur, municipalité de Milan)

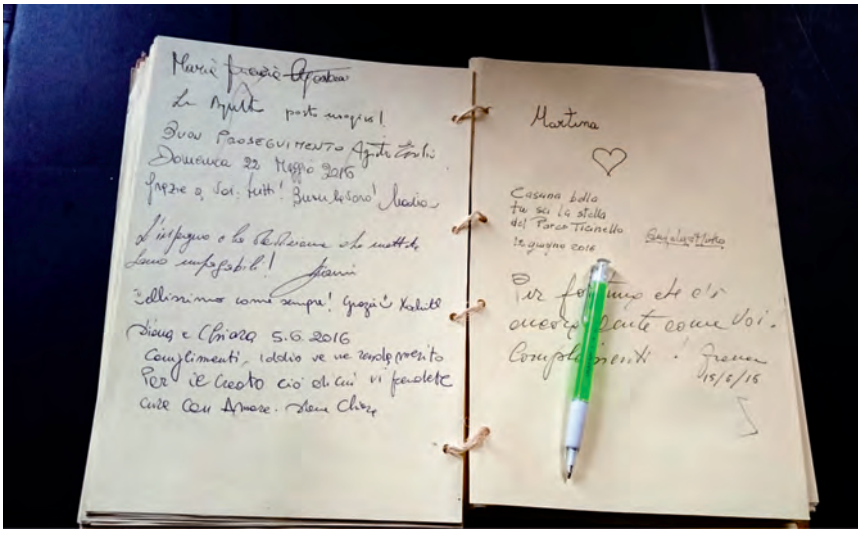


Photo 16. Livre d'or posé dans un espace ouvert au public d'une ferme milanaise, avec des phrases de citoyens : « Heureusement qu'il y a encore des gens comme vous, félicitations » ; « lieu magique » ; « Félicitations, que Dieu vous récompense pour ce dont vous prenez soin avec amour » (cl. E. Colli)

Un rapport à la ville différent selon les exploitations

Des points de vue assez contrastés apparaissent concernant la proximité de la ville. Chez certains agriculteurs, l'urbanisation est perçue comme un avantage, car elle permet d'accéder à une clientèle, des services et des infrastructures qui facilitent la diversification.

> « Nous avons une logistique très favorable : le bus à 200 mètres, l'autoroute très proche. Les gens arrivent, laissent la voiture et prennent le bus, le métro et ils se déplacent dans toute la ville. Nous sommes très à l'aise. Nous sommes dans une belle région au milieu du vert et du calme... mais à quelques pas du centre [...] Nous avons donc pensé : cela vaut la peine d'essayer [d'ouvrir un gîte rural]. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

> « Il faut profiter du fait qu'on est les agriculteurs de Milan. Autrefois, c'était considéré comme un problème, maintenant, cela pourrait devenir une opportunité » (agriculteur, municipalité de Milan)
> « La diversification est une nouvelle chance pour l'agriculture. [...] La ville de Milan est donc vraiment une ressource : il y a deux millions de gens qui doivent se nourrir, enfin ! » (agriculteur, Hôpital Majeur)

> « L'avantage de vivre près de la ville est que tu es quand même... à Milan. Tu as donc toutes les opportunités, les services, les écoles, mais tu vis dans un environnement plus stable. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

La ville change aussi l'image de l'agriculteur, apprécié par les citadins comme « créateur de paysage ».

> « Nous devons profiter de l'endroit où nous sommes, nous qui sommes les agriculteurs de Milan. Autrefois, être agriculteur était une situation un peu honteuse ; maintenant, c'est davantage perçu comme une opportunité. » (agriculteur, municipalité de Milan)

Si d'un côté les liens renforcés entre les citadins et l'agriculture confortent l'appropriation du rôle patrimonial du bâti rural (Branduini 2016), de l'autre, le contact fréquent entre citadins et agriculteurs engendre encore des conflits (Branduini & Fleury 2005) qui nécessitent une médiation institutionnelle (réglementation, campagne d'éducation et information).

> « Être près de Milan, ça veut dire se protéger avec des portails, des fossés artificiels, des dunes de terres, pour éviter l'occupation des gens du voyage, les décharges incontrôlées... Souvent, il faut appeler l'AMSA [entreprise communale de voirie] pour nettoyer nos canaux ! » (agriculteur, municipalité de Milan)

> « Un jour, un citadin voulait entrer dans la ferme, alors que l'accès était fermé. Il me dit : "je vais appeler la police, c'est une ferme communale, vous ne pouvez pas interdire l'accès !"

> Et moi, je lui réponds qu'il s'agit d'une ferme communale, mais avec une gestion privée. Si je veux, je laisse tout le temps la porte fermée ! » (agriculteur, municipalité de Milan)

> « Les gens, souvent, ne comprennent pas qu'[ici] ce n'est pas seulement un lieu de loisirs, mais aussi de travail. » (agriculteur, municipalité de Milan)

> « Comment est-ce que je peux cultiver des légumes, si j'ai à côté des pistes de vélos et des gens qui se promènent ? » (agriculteur, municipalité de Milan)

> « La loi m'interdit d'utiliser les produits phytosanitaires à une distance de vingt mètres des deux côtés du chemin. Ça veut dire perdre des milliers de mètres carrés de terres. » (agriculteur, municipalité de Milan)

La proximité urbaine apparaît ainsi pour certains agriculteurs comme un obstacle, à cause de l'enclavement des parcelles, des contraintes réglementaires imposées à l'activité agricole et des conflits d'usage divers.

> « L'année dernière, nous avons perdu 20 % de la surface de l'exploitation, peut-être plus, à cause de projets divers, en particulier pour des espaces de loisirs. Ce qui nous dérange, c'est la difficulté à cohabiter avec la ville, à monter un projet agricole compatible avec la ville. La ville nous dit : "nous voulons profiter du paysage" [...] Nous sommes toujours en conflit avec la ville. Les agriculteurs cultivent la terre, la ville la détruit. » (agriculteur, municipalité de Milan)

L'importance des réseaux sociaux

Certaines exploitations, bien qu'elles soient proches de la ville, souffrent d'isolement géographique et social : distance par rapport aux autres exploitations, difficultés à participer à d'éventuelles collaborations et à être attractifs.

> « Le district rassemble tous les agriculteurs de Milan, mais nous nous sommes très éloignés. Quelle relation peux-tu avoir ? Je n'ai pas de voisin agriculteur ici... Je suis seul. En tant qu'agriculteur, je suis seul, [les autres exploitations] sont plus à l'ouest et au sud de Milan. Là, ils ont réussi à faire quelque chose de bien... mais ici... » (agriculteur, municipalité de Milan)

En revanche, les entreprises situées au sud et à l'ouest de la ville de Milan, où les îlots agricoles sont plus étendus, ont créé des réseaux de solidarité et développé des relations avec les acteurs locaux pour consolider les collaborations commerciales : elles considèrent l'agriculteur voisin non comme un adversaire, mais comme un appui potentiel (pour bénéficier de conseils, du partage des ressources, de distance critique).

> « Entre nous, il y a de la solidarité. Même au-delà du travail, de l'équipement, si l'on a un problème, on s'entraide. C'est très rare ce genre de situation. » (agriculteur, municipalité de Milan)

Au sein de notre échantillon, la collaboration est plus fréquente entre exploitations dans la première couronne périurbaine milanaise (fig.3). Ces exploitations bénéficient de la proximité de la ville. De plus, le district agricole milanais limite la compétition et favorise cette collaboration, car il implique des réunions et des accords entre agriculteurs tant pour promouvoir des initiatives visant à renforcer l'agriculture à Milan que pour choisir les agriculteurs qui représenteront les exploitants aux tables rondes de discussion avec l'administration publique.

Autres facteurs de résilience des exploitations

Enfin, d'autres facteurs identifiés dans les entretiens avec les agriculteurs favorisent ou limitent la résilience des exploitations. Parmi les facteurs limitants, on peut citer notamment :

- les obstacles bureaucratiques, face aux délais imposés par les relations commerciales et les contraintes de financement. Il en résulte l'exclusion de ceux qui manquent de compétences en matière de gestion administrative ou qui n'ont pas la possibilité de rémunérer des prestataires pour cette gestion ;
- l'accès aux aides économiques et aux financements : l'accès aux financements pour les frais d'entretien est souvent entravé par le fait que l'agriculteur n'est pas le propriétaire du bâti et que l'obtention de crédit bancaire est plus compliquée pour un locataire.

D'autres facteurs favorisent la résilience :

- la capacité à entreprendre : la prise de risque et l'expérimentation peuvent être stimulées par les contrats de longue durée ; un esprit d'entreprise tourné vers les services peut aider à valoriser le bâti existant vers de nouveaux usages ; capacité à s'appuyer sur l'accueil du public à la ferme pour en faire une opportunité de commercialisation ;
- l'attachement au lieu : comme motivation pour investir et trouver des compromis, afin d'éviter l'abandon d'une exploitation transmise de génération en génération.

Le tableau 6 présente une synthèse des différents facteurs influençant la résilience des exploitations.

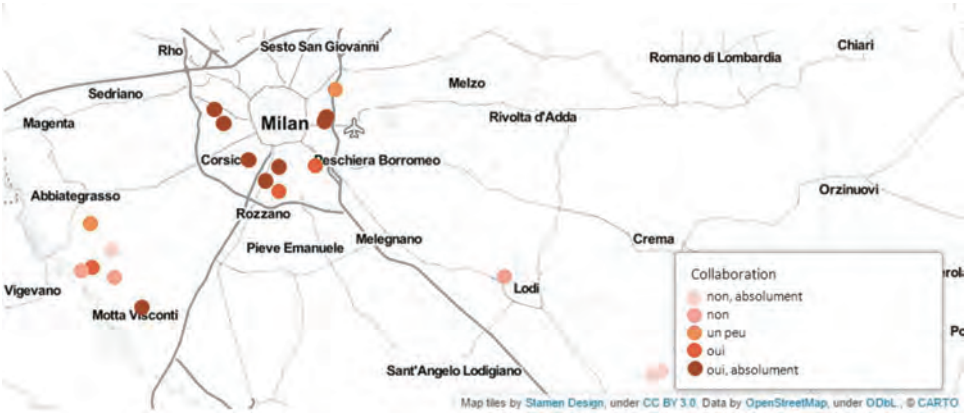


Figure 3. Collaboration entre exploitations agricoles. Réponses à la question : « Travaillez-vous avec d'autres exploitations de la région ? »

Facteurs défavorables	Facteurs favorables
- L'agriculteur ne se perçoit pas comme un acteur urbain - Pas de reprise familiale - Isolement géographique/social - Bureaucratie/ accès à financements - Proximité de la ville perçue comme un obstacle	- L'agriculteur se perçoit comme un acteur urbain - Soutien de la famille - Capacité à créer un réseau territorial - Capacité à entreprendre - Attachement au lieu - Proximité de la ville perçue comme un avantage

Tableau 6. Synthèse des facteurs freinant ou favorisant la résilience des exploitations

Discussion : les impacts différenciés des nouveaux contrats

Les impacts des nouveaux contrats sur la pérennité des exploitations, l'entretien du bâti et le développement de l'agriculture diffèrent selon les profils des exploitants et selon le propriétaire.

Réactions d'exploitants face au changement

Différents comportements émergent. Aux deux extrêmes, on peut distinguer les agriculteurs résignés et les proactifs (tabl.7).

	Positionnements	Caractéristiques identifiées
Résigné	*Position de refus :* « Ce n'est pas mon rôle » - Refus de la multifonctionnalité - Les obligations d'entretien sont considérées comme un fardeau - Méfiance à l'égard du futur - L'urbanisation est perçue comme une contrainte	- Isolement géographique - Isolement au sein de l'exploitation (pas de division des tâches) - Absence d'héritiers repreneurs - Absence de réseaux
Proactif	*Faire du changement une opportunité* - Les obligations d'entretien sont considérées comme une stratégie d'investissement dans l'exploitation - La gestion sur le long terme est adaptée à une logique de projet - Confiance en l'avenir - L'urbanisation est perçue comme une opportunité	- Propension à la diversification - Division des rôles au sein de la famille - Héritiers disposés à continuer - Implication dans des réseaux - Capacité à entreprendre

Tableau 7. Comportements divergents des exploitants face au changement

Parmi les résignés, citons cet agriculteur âgé sans héritier et sans aide familiale sur une ferme de la municipalité de Milan :

> « Les années sont passées. S'ils m'avaient proposé ce contrat il y a 15 ou 20 ans, j'aurais accepté. Mais maintenant, les années ont passé [...] Quand on se prépare à des changements, on les confie à la famille. On ne peut pas commencer une telle aventure si on n'a pas l'appui de la famille. »

De même, sur les terres de l'Hôpital Majeur, une grande exploitation (environ 100 ha de terres cultivées et 650 bovins) dans un secteur en crise (le lait) refuse la fonction d'entretien du patrimoine :

> « Ils ne peuvent pas demander à celui qui a des terres d'entretenir tous ces bâtiments ! Nous, on doit travailler... Je ne gère pas une entreprise de construction [...] on a loué les terres pour avoir une rente agricole [...] je ne peux m'occuper du bâti et en même temps être compétitif ! »

Des profils plus proactifs ont été identifiés des deux côtés également. Sur les terres de la municipalité de Milan, un jeune agriculteur, investi dans l'organisation des marchés à la ferme, membre actif du District agricole milanais, a su négocier et envisage des événements culturels et de diversification (ferme pédagogique) :

> « Hier, je suis arrivé à un accord avec la municipalité, je vais donc signer un bail de long terme, ce qui permettra d'investir pour remettre la ferme à neuf. [...] J'ai signé le contrat avec un peu d'appréhension, car l'investissement est considérable ; mais, maintenant, il faut miser sur les activités liées à l'agriculture [...] je crois que c'est une avancée positive vers l'avenir [...] le public demande ça aujourd'hui. »

Sur les terres de l'Hôpital Majeur, deux frères, pourtant sans héritiers et âgés de plus de cinquante ans, ont assuré la pérennité de leur exploitation par leur grande capacité à monter des réseaux et des relations commerciales (expérimentation de nouvelles activités, production et vente des fruits et légumes, location de salles pour des événements) :

> « Notre idée est de chercher des nouveautés [...] Tous les jours, on est en contact avec le public et on arrive à comprendre ce qu'il veut [...] Il faut suivre le marché. Il faut donner aux gens ce qu'ils demandent en termes de produits et de services. [...] On travaille avec plusieurs exploitations : on échange des produits ou on leur donne la possibilité de venir ici pour vendre leurs productions. »

Entre ces deux types extrêmes (0 - résigné et 4 - proactif) existent des profils intermédiaires :

1. Immobilisme : il n'y a pas de refus catégorique du nouveau « rôle » de l'agriculteur, mais la personne préfère rester dans un modèle traditionnel. La prise de risque est limitée.

> « Dans notre activité, il faut agir en bon père de famille. Pas pour gagner. De cette manière, on ne se trompe jamais. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

2. Incapacité au changement : il existe une certaine volonté de se diversifier et de faire des projets, mais les conditions sont défavorables (situation familiale, économique, isolement...).

> « J'espère que mes enfants grandiront avec l'envie de faire quelque chose de différent, de commercialiser leurs produits différemment [...] moi tout seul je n'y arrive pas [...] on avait lancé l'idée de produire de la bière artisanale, mais on a arrêté à cause du manque du temps, trop de choses à suivre... il faut une organisation. » (agriculteur, Hôpital Majeur)

3. Changement subi : la capacité à entreprendre est présente, ainsi qu'une certaine diversification, non par vocation, mais comme choix imposé par les nouveaux contrats.

> « Ici, on a occupé tout l'espace possible [...] on est convaincu qu'il n'y a pas d'alternative : il faut diversifier le plus possible [...] On a subi une augmentation des coûts qui nous mène à la croisée des chemins : ou tu arrêtes ou tu continues. Mais on n'a pas vraiment le choix. Et enfin on voit quand une activité est désirée ou qu'elle a été imposée... » (agriculteur, Hôpital Majeur)

Ces différents profils et stratégies des exploitations dépendent d'une diversité de facteurs. La distance à la ville n'est pas le facteur prépondérant, comme l'illustre la répartition spatiale aléatoire de ces cinq profils d'exploitations sur la figure 4.
Il faut enfin souligner les effets sociaux de ces nouveaux contrats en termes de justice. En termes de *justice intergénérationnelle*, les baux de long terme augmentent la capacité des agriculteurs de se projeter dans l'avenir, de proposer et d'expérimenter des actions de plus grande ampleur (investissements, diversification, incitation à la prise de risque entrepreneuriale...). En termes de *justice procédurale*, la complexité des procédures bureaucratiques pour accéder aux financements peut créer des situations d'inégalité, car elle nécessite des compétences particulières que n'ont pas toutes les exploitations.

Effets des nouveaux contrats sur l'économie et les paysages agricoles

Une diversification des activités et une intensification du dialogue dans la municipalité de Milan

Les contrats de longue durée encouragent les agriculteurs proactifs à se tourner vers de nouvelles activités productives et commerciales qui ont des retombées culturelles, touristiques et productives sur le territoire (modèle « proactif »).

> « On va aménager l'espace avec des tables et des bancs pour les gens qui passent, pour qu'ils puissent déguster un sandwich, profiter d'une visite [...] Il y a de l'argent public investi, c'est donc normal que la ferme soit utilisée pour la communauté, et pas seulement pour l'exploitation. » (agriculteur, municipalité de Milan)

Ces nouveaux contrats intensifient les opportunités de dialogue et de négociation entre exploitants, d'une part, et entre agriculteurs et propriétaires publics, d'autre part, générant des accords sur la gestion des biens et des services différenciés en fonction de la demande urbaine (marchés à la ferme, fermes pédagogiques, services sportifs).

> « L'agriculteur doit prendre position en tant qu'acteur sur le territoire. On peut connaître des échecs d'un point de vue économique, mais en même temps être reconnu comme un acteur important sur le territoire. C'est gratifiant, et ça nous encourage à devenir créateur de notre territoire. » (agriculteur, municipalité de Milan)

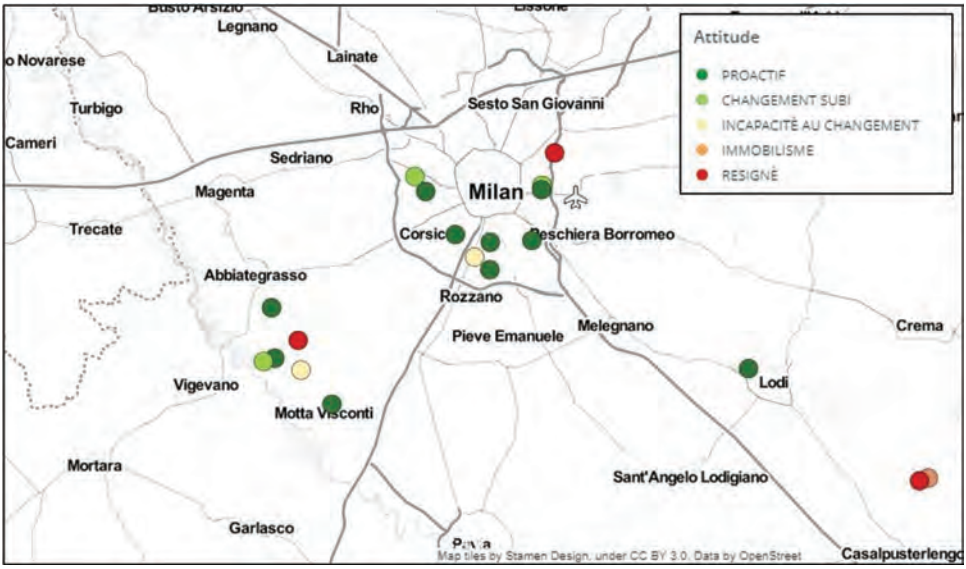


Figure 4. Carte de la résilience (données d'enquêtes traitées avec Carto)

Des effets différenciés sur le maintien et le développement de l'agriculture

La ville de Milan, en considérant ses agriculteurs comme des acteurs urbains et des partenaires potentiels, les a outillés pour favoriser la résilience des exploitations. Elle a contribué à la création d'institutions (les districts agricoles) destinées à améliorer leurs capacités de négociation et de communication. Le district leur permet de peser davantage dans les processus de prise de décision de la municipalité et d'exprimer leurs sentiments d'injustice. Il contribue également à réduire les effets négatifs de l'isolement géographique. La municipalité a aussi augmenté leurs sources de revenus en leur permettant de sous-louer les constructions. En bref, elle a reconnu qu'une amélioration de leurs conditions était bénéfique pour les deux parties. Le bail de long terme, avec déduction de l'entretien du bâti et possibilité de sous-location, limite ainsi la conversion de terres agricoles et facilite la réhabilitation du patrimoine bâti.

L'Hôpital Majeur, en revanche, en proposant un type de contrat plus restrictif, a suscité des réactions plus négatives de la part des agriculteurs. En l'absence d'outils susceptibles de répondre aux besoins du propriétaire public et du locataire, la capacité d'adaptation des agriculteurs ne repose plus que sur leurs ressources personnelles. Certains locataires ne trouvent pas de solutions et abandonnent les systèmes de production traditionnels, souvent plus difficiles à maintenir, comme le système des *marcite* (ph.17), prairies irriguées, protégées et subventionnées par les parcs régionaux. Les subventions qu'ils peuvent obtenir



Photo 17. Paysage agricole de *marcite* (riziculture sur prairies irriguées, protégées et subventionnées par les parcs régionaux) autour de Milan (Italie) (cl. E. Colli)

pour l'entretien des techniques agricoles traditionnelles ne compensent souvent pas les surcoûts liés au bâti. Une attention accrue des pouvoirs publics aux revendications des organisations de producteurs et l'adoption de procédures plus justes pourraient permettre d'éviter ces écueils qui affectent la qualité des biens communs, notamment le paysage.
Par conséquent, une exploitation exerçant sur les terres de la municipalité de Milan est davantage en mesure de se maintenir et de se développer, étant donné les conditions contractuelles plus favorables. Les cas de faillite se limitent à des situations spécifiques très défavorables (absence d'héritier repreneur et d'aide familiale, isolement géographique par rapport au district agricole...).

Conclusion

Nous avons analysé les implications des nouvelles formes de contrat sur la résilience des agriculteurs et la préservation du patrimoine. Le cadre de la justice sociale nous a aidés à identifier les obstacles et les facteurs favorisant la résilience des exploitations.
Dans les deux cas, pour la municipalité de Milan comme pour l'Hôpital Majeur, les changements de contrats ont été motivés par les risques de dégradation (voire d'effondrement) des constructions patrimoniales. Les propriétaires publics ont donc fait en sorte de responsabiliser les fermiers pour entretenir ce patrimoine. L'élaboration de nouveaux outils a suivi un processus similaire, mais les questions de justice ont été traitées différemment. La ville de Milan a parié sur les aptitudes des agriculteurs (*empowerment* collectif des acteurs, district agricole engagé dans des processus décisionnels, échanges sur l'élaboration des outils contractuels) dans la perspective d'un profit mutuel sur le long terme (mise en valeur du bâti avec pérennité du statut de bien commun). À l'inverse, l'Hôpital Majeur a limité la possibilité des agriculteurs de s'exprimer dans les processus de concertation.
Dans les nouveaux contrats expérimentés par la municipalité de Milan, des éléments innovants ont été identifiés. En particulier, le mécanisme de déduction des investissements du loyer, la possibilité de sous-louer les bâtiments inutilisés et les nouvelles formes de gouvernance et de communication entre propriétaire et locataire. Ces dispositions n'ont pas été adoptées par l'Hôpital Majeur, notamment en raison de sa contrainte d'équilibre budgétaire.
Ces innovations peuvent être transférées à d'autres territoires italiens et étrangers, lorsqu'existent de grandes propriétés publiques et des problèmes d'entretien du bâti. Elles sont utiles aux organismes publics, car la prise en charge du patrimoine par l'agriculteur favorise la prise de conscience que le bien entretenu est un bien commun : ces innovations ont donc des retombées sociales.
Un rôle nouveau de l'agriculteur à l'interface ville-campagne apparaît avec ces nouveaux contrats. L'agriculteur est non seulement producteur de denrées alimentaires, mais aussi responsable de l'entretien du paysage et du bâti, pourvoyeur de services de loisirs, chargé de transmettre un savoir et un patrimoine aux générations futures. Dans cette configuration, l'agriculteur devient acteur à part entière des politiques de préservation. Le foncier agricole n'est plus un espace vide à remplir par l'urbanisation, l'agriculture n'est plus un secteur marginalisé : elle est appelée à dialoguer et à s'intégrer à l'environnement urbain en gardant sa vocation productive.

Ces résultats nous amènent à proposer plusieurs pistes pour adapter les politiques publiques. Ces interventions peuvent agir comme leviers pour favoriser le développement des

exploitations et limiter les impacts négatifs en termes de justice sociale, en équilibrant les exigences de conservation et d'entretien des biens publics avec les exigences de production des exploitants.
Le soutien à la mise en réseau des agriculteurs (par exemple via des districts) peut aider à résoudre des problèmes d'isolement géographique, en favorisant des dynamiques de collaboration, de partage d'instruments et de ressources entre exploitations voisines. D'autres infrastructures pourraient être renforcées pour leur donner plus de visibilité (outils de communication, panneaux et publicité, communication internet, parcours thématiques)
Les baux de long terme sont ensuite essentiels pour encourager les capacités d'entreprendre des agriculteurs, mais accompagnés par un système de suivi et de communication efficace, limitant les risques d'inertie et d'abandon.
Pour pallier les obstacles administratifs, trois pistes peuvent être explorées :

- La production de lignes directrices dans le domaine des procédures administratives, avec une meilleure prise en compte des différences entre agriculteurs dans l'accès aux dispositifs d'aides.
- Le soutien à des acteurs intermédiaires susceptibles d'aider les agriculteurs à communiquer avec les organismes en charge de la gestion du paysage et de l'urbanisme pour toutes les questions liées à la protection du patrimoine et l'accès simplifié aux dispositifs de financements.
- Des systèmes de garantie pour l'accès aux financements.

Enfin, des parcours de formation et d'information pourraient être proposés, tant sur les bonnes pratiques de gestion, éventuellement en comparaison avec d'autres expériences au niveau national et à l'étranger, que sur la protection du patrimoine, grâce à des lignes directrices élaborées sur la base d'un langage simple et accessible, ou sur la communication (notamment via internet et les réseaux sociaux) pour favoriser la publicité des exploitations, un meilleur accès et une meilleure visibilité auprès de la population.
La combinaison de ces pistes d'intervention permettrait aux exploitants d'augmenter la résilience des systèmes agricoles locaux, en aidant à considérer les innovations contractuelles comme une opportunité de développement et d'innovation, et en travaillant de manière globale à l'élargissement de leurs « capacités » (*capabilities*). Il en découlerait également une meilleure intégration des exigences des propriétaires publics en termes de protection du patrimoine et une limitation des conséquences négatives sur le paysage, dues à l'abandon de pratiques agricoles traditionnelles et à l'adoption de choix culturaux plus rentables.

Remerciements

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

Références

Appadurai A. 2004. "The Capacity to Aspire : Culture and the Terms of Recognition", in V. Rao e M. Walton (ed.), *Culture and Public Action.* Stanford University Press, Palo Alto, California : 59-84.

Armstrong D. 2000. "A survey of community gardens in upstate New York : Implications for health promotion and community development", *Health and Place* 6(4): 319–327.

Branduini P., Fleury A. 2005. « La multifonctionnalité du bâti rural dans le périurbain », *Cahiers de la multifonctionnalité* 8 : 133-145.

Branduini P., 2011. "Paesaggio e Agricoltura. La manutenzione del paesaggio agrario e l'innovazione in agricoltura", in Lorenzo Vallerini (a cura di), *Piano Progetto Paesaggio. Gestire le trasformazioni paesaggistiche. Temi e strumenti per la qualità.* Pacini editore Pisa : 155-161.

Branduini P., Laviscio R., Scazzosi L., Supuka J., Toth A., 2015. "Urban agriculture and cultural heritage : an historical and spatial relationship", in Lohrberg F., Licka L., Scazzosi L., Timpe A. (eds.), *Urban Agriculture Europe*, Jovis, Berlin : 138-147.

Branduini P., 2016. "Il patrimonio rurale nutre la città", in "Innovazione territoriale e agricoltura urbana", *Economia e società regionale* 2016-2: 44-54.

Cardano M., 2011. *La ricerca qualitativa.* Il Mulino, Bologna, 300 p.

Casale F. (a cura di), 2016. *Edifici rurali e biodiversità nel Parco del Ticino.* Parco Lombardo della Valle del Ticino e Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Melzo (MI), 104 p.

Commissione Europea, 2010. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.*

Comune di Milano, Assessorato Demanio e Patrimonio, 1986. *Cascine a Milano. Insediamenti rurali di proprietà comunale.* Ufficio editoriale, Milano.

De Marchi V. G., in AA.VV, 2000. *Laboratorio di urbanistica - Studi per la legge regionale*, a cura dell'Assessorato al Territorio Programmazione e Ambiente della regione Emilia Romagna, Bologna, 285 p.

Del Mastro E., 2005. "La tutela del paesaggio rurale : tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario", *Aedon, Rivista di arti e diritto* on line 2/2005, doi : 10.7390/20080, Aedon – Il Mulino (ISSN 1127-1345) Fascicolo 2.

Emiliani A., 1990. "L'immagine del lavoro", in *L'innovazione conservativa,* Cento, 1990.

Fairclough G., 2010. "Complexity and contingency : classifying the influence of agriculture on European landscapes", in Pungetti G., Kruse A. (eds), *European Culture expressed in Agricultural Landscape : perspectives from the Eucaland Project.* Rome, Palombi Editori : 115-148.

Fraser N., 1997. *Justice interruptus : critical reflections on the "postsocialist" condition. New York, USA, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.* Routledge- Psychology Press, 241 p.

Glover T. D., 2003. "The story of the Queen Anne memorial garden : Resisting a dominant cultural narrative", *Journal of Leisure Research* 35 (2) : 190–212.

Hynes H. P., 1996. *A Patch of Eden : America's Inner-City Gardeners.* White River Junction, VT : Chelsea Green Publishing Company, 185 p.

Jacobs H. M., 1989. "Social Equity in Agricultural Land Protection", *Landscape and Urban Planning* 17(1): 21-33.

Kaufmann J. C., 2004. *L'Entretien compréhensif.* Armand Colin, Paris, 127 p.

Landi A., 2012. "Il concetto di resilienza : origini, interpretazioni e prospettive", *Sociologia Urbana e Rurale* 99 : 79-98.

Masia M., 1992. *Il controllo sull'uso della terra. Analisi socio-giuridica sugli usi civici in Sardegna.* CUEC Editore, Cagliari, 208 p.

Nussbaum M., Sen A.K., 1993. *The Quality of Life.* Clarendon Press, Oxford, 480 p.

Ostrom E., 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press, 298 p.

Pirani A., Gaviglio A., Demartini E., Gelati M., Cavicchioli D., 2016. "Studio delle determinanti del valore degli affitti agrari. Potenzialità dell'uso di microdati e applicazione del metodo dei prezzi edonici", *Aestimum* 69 : 131-151.

Renard V., 1980. *Plans d'urbanisme et justice foncière.* Paris, Presses universitaires de France, 200 p.

Sen A.K., 2000. *Lo sviluppo è libertà : perché non c'è crescita senza democrazia.* Mondadori, Milano. 368 p.

Sen A.K., 2011. *The idea of justice.* Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge, 496 p.

Soja E.W., 2010. *Seeking Spatial Justice.* University of Minnesota Press. 256 p.

Wakefield S., Yeudl, F., Taron C., Reynolds J., Skinner A., 2007. "Growing urban health : Community gardening in South-East Toronto", *Health Promotion International* 22(2): 92-101.

Warner S.B., 1987. T*o dwell is to Garden. A History of Boston's Community Gardens.* Northeastern University Press, 128 p.

Pour citer ce chapitre

Branduini P., Colli E., 2020. « Comment entretenir le bâti agricole patrimonial ? Innovations contractuelles sur les terres publiques à Milan », in Perrin C. & Nougarèdes B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice.* Cardère éd. : 255-286. DOI: 10.15454/gbmk-tc25_ch9

Affiliations des auteurs

Paola Branduini, École polytechnique de Milan, ABC Architecture Built Environment Construction Engineering, Milan, Italie, paola.branduini@polimi.it

Elena Colli, Université Milan-Bicocca, dépt sociologie et recherche sociale, Milan, Italie, e.colli3@campus.unimib.it

Le foncier agricole dans une société urbaine
Innovations et enjeux de justice
Coordination Coline Perrin et Brigitte Nougarèdes

Dans des sociétés de plus en plus urbaines, l'aménagement des espaces agricoles redevient d'actualité. La gestion durable du foncier apparaît comme un principe pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine et aux attentes de la société en matière d'alimentation, de paysage, d'environnement, d'insertion sociale et de revitalisation des territoires ruraux. Les acteurs locaux innovent. Un enjeu majeur dans ces innovations est d'articuler justice sociale et préservation de l'environnement. C'est la thèse développée ici à travers différentes études de cas.

Cet ouvrage présente une série d'initiatives locales de gestion publique du foncier et du bâti agricoles, en France méditerranéenne, en Suisse, en Italie et en Algérie. Replacées dans leur contexte territorial, ces initiatives témoignent de nouveaux agencements spatiaux, de nouvelles relations entre acteurs urbains et agricoles. Elles sont analysées à travers deux prismes : celui de l'innovation, pour éclairer la part du « nouveau » dans les processus de changement, et celui des enjeux de justice, pour montrer les répercussions sociales de ces changements. Ce livre combine des regards disciplinaires pluriels, en géographie, sociologie, urbanisme, architecture et économie. Il s'adresse à la communauté scientifique, aux étudiants et aux décideurs intéressés par le foncier agricole, l'aménagement rural et l'urbanisme.

ANR INRAE la science pour la vie, l'humain, la terre