

# 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.

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

<https://cardere.fr>

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) - 20 rue des Grands Augustins 75006 Paris - Tél. 0144 07 4770 / Fax 0146 34 6719.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION *Gérer durablement le foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice* – Coline Perrin, Brigitte Nougardès ..... 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 Nougardès ..... 67

*Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres*

Rozenn Trédan, Coline Perrin..... 101

## PARTIE II

### RECONQUÉRIR LES FRICHES AGRICOLES

*Réduire les friches agricoles périurbaines. Mobilisation de la mairie, des propriétaires privés et des éleveurs du piémont à Clairà (Pyrénées-Orientales)* – Camille Clément,

Martine Napoléone, Yohann Michaud, Roberto Cittadini, Élodie Campoy ..... 131

*Vers une gestion agricole des espaces naturels. De nouveaux agencements institutionnels sur les terres publiques littorales dans l'Hérault*

Lucette Laurens, Pascale Scheromm, Annabel Rixen, Christophe-Toussaint Soulard ..... 153

## PARTIE III

## MOBILISER LE FONCIER PUBLIC POUR NOURRIR LA VILLE

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

## PARTIE IV

## INNOVER DANS LES CONTRATS FONCIERS AGRICOLES

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

## **PARTIE III**

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

# Une ferme urbaine multifonctionnelle

## Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture innovant à Rovéréaz, Lausanne

Françoise JARRIGE, Cyril MUMENTHALER, Joëlle SALOMON CAVIN

Ce chapitre décrit et analyse la mise en œuvre d'un nouveau projet agricole sur un domaine de la ville de Lausanne. Les principaux changements entre l'ancien et le nouveau mode de gestion portent sur la procédure de recrutement, l'établissement des relations contractuelles entre partenaires, le profil et l'organisation des porteurs de projet. Le processus innovant se construit par confrontation entre stratégies des différents protagonistes, au fur et à mesure de leurs négociations, de leurs ajustements. Il apparaît qu'un jeu de contraintes assez puissantes – économiques, juridiques – limite certaines innovations attendues, notamment en matière de contrat foncier. Au final, c'est par le biais de trois structures de nature différente (association, coopérative, entreprise agricole), coordonnées en association, que le projet agricole multifonctionnel attendu peut être mis en place. Cette étude de cas contribue à l'élaboration d'un référentiel des innovations en agriculture urbaine. Elle met en exergue à la fois la nécessité du pragmatisme économique et celle de la créativité, notamment organisationnelle, de la part des nouveaux acteurs qui se positionnent dans ce domaine.

**Mots-clés:** agriculture urbaine, négociation, contrat, foncier public.

L'agriculture urbaine suscite un engouement générateur d'initiatives multiples de politiques agricole et alimentaire métropolitaines (Bonnefoy & Brand 2014, Viljoen & Wiskerke, 2012). Les circuits courts ou systèmes agroalimentaires alternatifs (Deverre & Lamine, 2010) et les fermes urbaines se multiplient (Daniel 2017, Mumenthaler & Salomon Cavin, 2018). Le phénomène est relativement récent et – au-delà de la communication médiatico-politique des collectivités – nous disposons de peu de retours d'expériences. Développer une agriculture urbaine multifonctionnelle (Nahmias & Le Caro 2012, Zasada 2011) et connectée à la ville (Brand & Bonnefoy 2011, Grandchamp-Florentino 2012,

Germain et al. 2006, Perrin 2011), c'est-à-dire mettre en œuvre la « reterritorialisation de l'agriculture » n'est pas si facile (Jarrige 2018). Sortir du « modèle agricole conventionnel »<sup>1</sup> (North 1991, Palier 2014) entraîne des coûts, comporte des risques en particulier en raison de l'emprise et de l'inertie du système sociotechnique dominant (Geels & Schot 2007). En Suisse, de nombreuses villes deviennent actrices de l'agriculture urbaine non plus seulement dans sa dimension jardinière, mais également dans sa dimension agricole professionnelle. Les fermes urbaines sont au cœur de la stratégie agricole de villes comme Zurich (Jahrl & Schmid 2017), Genève ou Lausanne (Mumenthaler & Salomon Cavin 2018, Mumenthaler & Salomon Cavin 2017). Associées selon les lieux à un large éventail de formes agricoles, ces fermes urbaines se caractérisent toutes par le fait qu'elles sont de propriété publique (communale ou cantonale) et exploitées par des acteurs privés. Le foncier constitue ainsi la porte d'entrée privilégiée dans la concrétisation de projets d'agriculture urbaine. Autrement dit, l'innovation est *a priori* rendue possible par la maîtrise foncière publique. Celle-ci conditionne fortement la logique organisationnelle et la gouvernance du projet.

Ces fermes urbaines constituent ainsi des formes d'innovation territoriale (Giraut 2009) fondées sur de « nouveaux agencements et de nouveaux arrangements qui articulent ville et agriculture » (Souillard et al. 2018). La maîtrise foncière publique apparaît ici comme le support d'une innovation aux multiples objectifs. Cependant, comme le montrera ce chapitre, si le foncier ne constitue pas un objectif en soi, il participe pleinement de l'innovation dans la mesure où les modalités de la tenure foncière vont être soumises à négociation.

Ce chapitre porte sur la mise en œuvre concrète d'un projet d'agriculture urbaine sur un domaine communal. Il est centré sur l'analyse du processus qui part des attendus initiaux du projet jusqu'aux ajustements et choix réalisés à ce jour. L'innovation réside ici avant tout dans les formes de coordination entre les acteurs impliqués dans un projet qui cherche à allier plusieurs objectifs : production agricole, pédagogie, insertion sociale. La mise en œuvre du projet bouleverse les modes de gestion établis et révèle les contraintes et les limites à l'engagement des partenaires : leurs intérêts ne sont pas toujours convergents. Dans la recherche d'un modèle économique alternatif et satisfaisant pour toutes les parties prenantes, la relation contractuelle entre partenaires est mise à l'épreuve, que ce soit au sein du collectif de porteurs de projet, ou entre ce collectif et la municipalité propriétaire du foncier. Des ajustements sont nécessaires pour permettre à chacun d'atteindre ses objectifs : la négociation s'impose.

---

1. Nous entendons par là modèle agroindustriel intensif : production de masse spécialisée (Fournier & Touzard 2014), avec commercialisation par des circuits longs (filères traditionnelles avec de multiples intermédiaires non territorialisés).



Notre hypothèse est qu'un processus d'innovation multidimensionnel est nécessaire pour construire des formes d'agriculture urbaine durables (Soulard et al. 2018). À l'échelle locale (innovation située), cela implique l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, un « lieu-moment opportun » (Fontan 2008), ainsi qu'une implication multipartenariale et des négociations pour ajuster le dispositif aux objectifs (intérêts et contraintes) de chacune des parties prenantes.

Nous nous appuyons sur une étude monographique à Lausanne, qui illustre une innovation de rupture multidimensionnelle dans la gestion du domaine agricole communal de Rovéréaz.

Dans un premier temps, nous replaçons les enjeux du projet agricole de la ferme de Rovéréaz dans le contexte lausannois et précisons la procédure de recrutement, première dimension innovante de cette expérience. L'analyse est ensuite ciblée sur les deux autres dimensions clés de ce projet innovant : le mode de mise à disposition et de répartition des droits et usages du foncier (innovation contractuelle), la nature et le mode d'organisation du collectif porteur du projet (innovation organisationnelle). Nous ferons enfin le bilan de cette expérience, en précisant ce qui change entre l'ancien et le nouveau dispositif, pour en retirer les enseignements.

Les données de cet article ont été récoltées à travers une douzaine d'entretiens semi-directifs menés entre 2015 et 2018 avec des décideurs politiques locaux, des acteurs administratifs et techniques, l'ancien fermier ainsi que des membres du collectif de Rovéréaz. Cette collecte a été complétée par l'analyse de documents relatifs à la politique foncière, agricole et alimentaire lausannoise en accès libre (site internet de la ville, publications légales municipales, appel à projets) ou fournis par nos partenaires. La participation d'un des auteurs au jury du concours pour l'attribution du domaine de Rovéréaz a constitué en outre une source privilégiée d'accès direct aux discussions préalables à la mise en œuvre du projet.

## LA SITUATION INITIALE ET LE PROJET

La ville de Lausanne fait figure de pionnière en Suisse relativement aux questions d'agriculture urbaine dans la mesure où elle a lancé dès 1996 une politique de développement de jardins partagés. Elle présente en outre la particularité d'être propriétaire d'un important patrimoine agricole. Il s'agit d'environ 900 ha, composés de forêts, de sept domaines agricoles et de cinq domaines viticoles, ainsi que de parcelles dispersées. La ville de Lausanne est le plus important propriétaire viticole public de Suisse (site officiel de la

ville de Lausanne). Beaucoup de ces domaines sont devenus propriétés de la ville au XIX<sup>e</sup> siècle. Lausanne a acheté la ferme de Rovéréaz en 1988, d'une part pour développer la maîtrise foncière de son territoire (fig.1), d'autre part pour empêcher le démantèlement du domaine d'une trentaine d'hectares (entretien avec l'ancienne maire de Lausanne, alors responsable des finances et principale promotrice de cet achat).

L'agriculteur exploitant de la ferme de Rovéréaz – en place au moment de l'achat du domaine – a pratiqué, à l'instar des autres fermiers de la ville de Lausanne, une agriculture que l'on peut qualifier d'exploitation laitière conventionnelle; elle n'était pas intégrée à d'éventuels objectifs agricoles de la ville, si ce n'est par l'école à la ferme (Jarrige 2018). Le domaine de Rovéréaz est ainsi connu de générations d'écoliers lausannois qui y ont séjourné au moins une fois durant leur scolarité.

Lors des derniers mandats municipaux, les élus lausannois ont procédé à une affirmation progressive de la politique agricole et alimentaire de la ville; ce faisant, ils ont renforcé les liens avec les domaines agraires de la ville. Cette évolution est en particulier illustrée par la stratégie relative à la restauration collective municipale (2014), dont l'approvisionnement est réorienté vers la production locale et issue de l'agriculture biologique<sup>2</sup>. Plus récemment, en 2018, Lausanne lance la première « politique agricole urbaine » de Suisse dont l'objectif affiché est d'une part de valoriser les ressources alimentaires du patrimoine de la ville en synergie avec les initiatives privées et de la société civile, d'autre part de mettre en évidence le rôle paysager de l'agriculture en accompagnant et soignant les domaines situés aux entrées de la ville comme celui de Rovéréaz<sup>3</sup>.

Plus précisément dans le cas de Rovéréaz, une nouvelle stratégie agricole est proposée dès 2014 à la faveur du départ à la retraite du fermier<sup>4</sup>. Il s'agit de confirmer la vocation agricole du domaine en l'orientant vers une « agriculture biologique de proximité » destinée en priorité aux cantines scolaires communales. La vocation pédagogique du domaine est confirmée de même que la nécessaire conservation de ses qualités paysagères. Enfin, le futur projet doit garantir l'accessibilité de la population au site comme zone de délasserment. L'objectif global affiché est de faire de Rovéréaz un lieu emblématique de la politique de développement durable de la ville.

La procédure alors mise en place pour l'identification des futurs candidats à la reprise du domaine est assez originale. Elle se déroule en deux temps, avec une première étape d'esquisse d'un projet et une seconde étape, après sélection de quelques dossiers, qui

2. Municipalité de Lausanne (2014), Plan d'action pour une restauration collective municipale avec une haute qualité nutritionnelle, environnementale et sociale, Rapport-préavis n° 2014/36

3. Municipalité de Lausanne (2018), Politique agricole urbaine : des balcons aux champs, Rapport-préavis n° 2018/09

4. Municipalité de Lausanne (2014), Une agriculture biologique de proximité à Rovéréaz, Rapport-préavis n° 2014/37



Figure 1. Localisation du domaine de Rovéréaz

propose un *business plan* incluant un plan de financement détaillé. Par ailleurs un jury d'experts, composé de représentants des services communaux (urbanisme, jeunesse, domaines), du monde agricole, de la recherche, du patrimoine, est créé pour accompagner la ville dans le choix des futurs exploitants. Alors que 8 projets ont été soumis lors de la première étape et 4 sélectionnés, seules deux équipes ont finalement soumis un projet lors de la seconde étape. Les équipes qui se sont retirées ont souligné l'impossibilité de proposer un projet viable économiquement dans les conditions-cadres proposées par la ville. C'est finalement le projet « Rovéréaz, ferme agroécologique » qui a remporté l'appel d'offres. Avec ce choix, la ville de Lausanne confirme une volonté d'innover en privilégiant une équipe de jeunes actifs nouveaux venus dans l'agriculture.

La figure 2 récapitule les grandes étapes du projet de Rovéréaz. L'itinéraire suivi par les partenaires pour la mise en place du projet est passé par l'appel à projets à la signature du contrat, la sélection des candidats et une longue phase de négociation. Les activités d'accueil et d'animation autour de la permaculture ont démarré avec succès dès 2016. La production agricole n'a pu être mise en place qu'à partir de 2017, de même que les activités d'insertion.

L'intérêt de cette étude de cas est de pouvoir retracer la dynamique de co-évolution des parties prenantes pour façonner un projet d'agriculture urbaine innovant.



Le domaine de Rovéréaz : bâti rural et prairies (cl. F. Jarrige 2013)

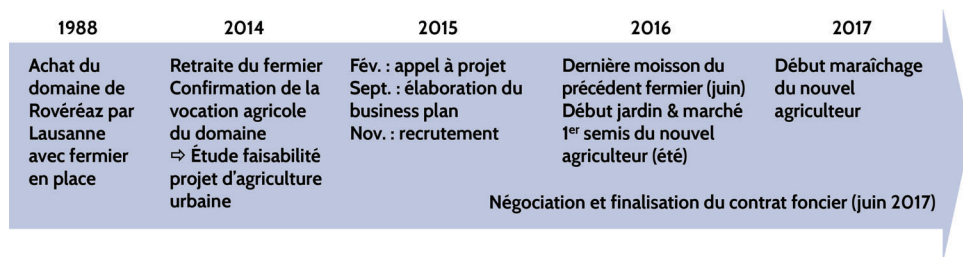


Figure 2. Chronique de la mise en place du projet d'agriculture urbaine à Rovéréaz

## UNE INNOVATION DANS LA CONTRACTUALISATION DU FONCIER AGRICOLE POUR LA VILLE

Dans ce projet d'agriculture urbaine, même si l'innovation est multidimensionnelle, le foncier public a été un des points clés de la mise en œuvre. Le départ du fermier en place en 2014 a donné à la municipalité la possibilité de définir un nouveau projet pour l'avenir du domaine (Jarrige 2018).

Dans l'appel à candidatures de 2015, un autre arrangement contractuel que le bail à ferme traditionnel était envisagé pour la mise en location du domaine, notamment en raison des coûts d'entretien du bâti à charge pour la ville – considérés comme trop élevés dans le cadre du fermage – et pour donner plus d'indépendance au collectif. Le foncier seul devait donner lieu à un fermage (bail agricole classique), et le bâti à un droit de superficie (ou DDP<sup>5</sup>). Le droit de superficie aurait permis à la ville de se décharger des coûts d'entretien du bâti, mais il présentait également un certain nombre de contraintes : possibilités d'ajustement difficiles en termes juridiques, cession possible à un tiers, peu de maîtrise de la ville sur les demandes de permis de construire et travaux. La nouvelle élue municipale en charge du dossier (depuis les élections municipales de 2016) a considéré que le risque de perte de maîtrise de la destination des biens était trop grand (un changement de destination incontrôlé ayant été expérimenté sur un autre bâtiment – non agricole – propriété de la ville de Lausanne qui avait été cédé en DDP). De plus, pour le collectif, un tel mode de contractualisation aurait engendré des charges d'entretien et de rénovation des bâtiments trop élevées pour la viabilité du projet.

5. Le droit de superficie – ou droit distinct et permanent (DDP) – est régi par les articles 675 et 779 ss du Code civil suisse. Il s'agit d'une servitude qui permet à son bénéficiaire, appelé superficiaire, d'ériger des constructions et installations sur un terrain qui ne lui appartient pas, ainsi que de les utiliser et de les céder à un tiers. De fait, terrain et constructions appartiennent à des propriétaires différents : le fonds reste propriété du superficiaire, alors que les ouvrages situés au-dessus ou au-dessous du sol sont propriété du superficiaire (Kissling 2011).

Selon l'arrangement final<sup>6</sup>, la ville de Lausanne concède un bail agricole de 30 ans<sup>7</sup>, renouvelable ensuite de 6 ans en 6 ans, à l'association faîtière « les chênes de Rovéréaz » (« fermière »). Les obligations de la fermière portent sur la mise en œuvre de méthodes de production biologique et l'accès au public des chemins piétonniers du domaine. Le montant du fermage est réduit les 3 premières années pour soutenir la conversion du domaine à l'agriculture biologique, et doit atteindre en 4<sup>e</sup> année le taux standard<sup>8</sup>. La ville de Lausanne s'engage en outre à cautionner les demandes de crédit nécessaires pour développer les nouvelles activités sur le domaine.

Le bail entérine un dispositif de sous-affermage à trois unités dédiées à des activités distinctes (pédagogie, insertion sociale, production agricole). Chaque sous-affermage fait l'objet d'un bail spécifique qui est subordonné à l'accord de la ville de Lausanne. Ainsi, la ville de Lausanne conserve un droit de regard sur toute évolution possible du sous-affermage. Elle s'engage, sous réserve des autorisations de permis de construire et des crédits budgétaires du conseil communal, à réaliser les interventions de structure nécessaires sur certains bâtiments. Les autres frais de réparation, d'entretien et de réaffectation du bâti sont à la charge de la fermière, de même que ceux portant sur les aménagements fonciers (fossés, chemins, clôtures...) <sup>9</sup>.

Compte tenu de l'importance de l'engagement personnel des participants pour la réussite du projet, la ville demande contractuellement à être informée de tout mouvement dans la composition du collectif de Rovéréaz, et se réserve un droit de regard sur d'éventuelles modifications d'orientation des activités.

Finalement, le foncier et le bâti sont mis à disposition des porteurs de projet *via* un bail à ferme plus classique que le système de démantèlement des droits fonciers initialement envisagé. Ce contrat de fermage présente néanmoins des caractéristiques particulières : il a été signé avec une association – et non une famille paysanne comme c'est usuellement le cas – et pour une longue durée (30 ans<sup>10</sup>). Il comporte un ensemble de clauses spécifiques relatives à la nature du projet d'agriculture urbaine (agriculture biologique avec le développement de circuits courts pour la population lausannoise, ouverture au public, projet d'accueil pédagogique, contribution à l'amélioration des qualités paysagères du site et volet social facultatif), et inclut un dispositif de sous-affermage qui répond à l'organisation spécifique du collectif des preneurs.

6. Selon le document officiel que nous avons pu consulter en partie.

7. « Bail à ferme agricole de longue durée », signé en juin 2017, rétroactif du 1/01/2017 au 31/12/2046.

8. Montant révisable à la hausse en fonction du chiffre d'affaires et, le cas échéant, de l'ouverture éventuelle d'un établissement de restauration ou de débit de boissons.

9. Les frais de fourniture importants restent à la charge du propriétaire.

10. NB: un tel bail de longue durée a déjà été octroyé à deux autres fermiers de Lausanne pour leur permettre de garantir leurs emprunts bancaires (Jarrige 2018)

## UNE INNOVATION DANS L'ORGANISATION DU COLLECTIF PORTEUR DU PROJET

La troisième dimension d'innovation étudiée porte sur le profil socioprofessionnel des porteurs de projet, leurs relations à la ville ainsi que leur mode d'organisation, leur système de production et de commercialisation.

Suite à sa sélection via la procédure d'appel à candidatures municipal en novembre 2015, la mise en œuvre du projet « Rovéréaz, une ferme agroécologique qui cultive les gens aux portes de Lausanne » a suscité de multiples questionnements et remaniements au sein du collectif porteur. La concrétisation du projet a conduit chacune des parties à préciser ses attentes, ses besoins et ses engagements. L'organisation et le modèle économique du collectif ont dû être repensés par rapport au modèle initial d'une structure unique. Cela a abouti à la création d'une association faîtière chapeautant trois structures indépendantes du point de vue juridique : l'association Rovéréaz pour la pédagogie et l'accueil du public (ph.3-4), la coopérative « L'Autre Temps » pour l'insertion sociale et professionnelle, la SARL Rovéréaz pour la production agricole. Ces trois entités sont membres (et sous-locataires) de l'association faîtière « Les Chênes de Rovéréaz », interlocuteur de la ville de Lausanne (fig.3).

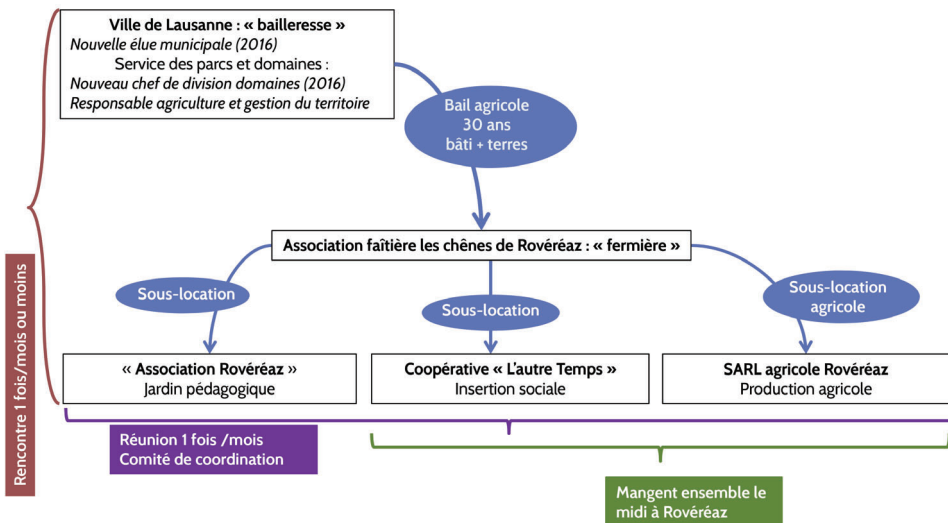


Figure 3. Nouveau mode de gestion du domaine de Rovéréaz



Initiation à la permaculture et accueil pédagogique (rovereaz.ch) (cl. F. Jarrige 2013)



Chaque activité fonctionne de manière autonome, avec des interactions et des moments de coordination : réunions mensuelles, partage des bâtiments, repas pris en commun, etc. L'autonomisation des 3 branches d'activité permet à chacune de trouver un modèle économique propre. Un modèle associatif a été retenu pour le jardin pédagogique qui accueille du public, notamment des scolaires, et propose des initiations à la permaculture, ainsi que de multiples animations, dont le marché. L'association Rovéréaz fonctionne sur la base du volontariat et de subventions. Le statut d'employé de la municipalité, qui avait été accordé à la femme du précédent fermier pour l'accueil pédagogique à la ferme, n'a pas été reconduit dans la nouvelle configuration. Le bénévolat et les subventions s'avèrent insuffisants pour maintenir le volet éducatif et les activités d'ouverture au public. L'association « Rovéréaz le jardin aux mille mains » devait lancer une « campagne de financement citoyenne » au printemps 2019 pour pouvoir maintenir ses activités<sup>11</sup>. Un modèle coopératif permet d'assurer la fonction d'insertion qui tenait à cœur aux porteurs de projet, notamment à destination de réfugiés. Il s'est avéré plus pratique de maintenir la structure « L'Autre Temps », préexistant au projet, connue des services publics et éligible aux aides institutionnelles à l'insertion, que d'en créer une nouvelle comme c'était initialement prévu. Enfin, c'est un modèle entrepreneurial qui a été retenu pour assurer la production agricole. Cette organisation permet à la fois une indépendance de gestion pour chacun, et une coordination collective conservée *via* l'association faitière et les modalités de gouvernance mises en place (réunions mensuelles...).

La figure 3 récapitule le nouveau mode de gestion du domaine de Rovéréaz : la composition et l'organisation du collectif sélectionné (partenaires privés), et les représentants de la ville de Lausanne (partenaire public), ainsi que leurs liens.

Dans la logique traditionnelle du bail à ferme et pour s'inscrire dans les exigences de la politique agricole, la ville aurait préféré louer les terres directement au producteur, mais cela aurait contrecarré l'organisation relativement horizontale souhaitée par le collectif. De plus, le droit suisse limite la part des revenus non agricoles pour conserver le statut agricole. Ainsi, dans le cas d'une structure unique, la présence des deux autres activités aurait rendu minoritaire le revenu agricole ; il aurait alors été impossible de percevoir les aides de la politique agricole suisse. Au final, c'est un jeune agriculteur qui assurera la production, sous la forme d'une SARL agricole, sous-locataire de l'association faitière. Il a un statut d'entrepreneur agricole indépendant, et doit équilibrer les comptes de son entreprise, dans le cadre des conditions contractuelles établies à Rovéréaz (bail long,

---

11. « Sauvons le Jardin aux 1000 mains ! Du 13 février au 30 mars, nous lançons une campagne de financement originale. Contrairement à un *crowdfunding* traditionnel, nous n'avons pas besoin de financer "un truc ponctuel", comme l'achat d'un tracteur ou la construction d'un hangar. Ce que nous cherchons, ce sont des parrains et des marraines qui s'engagent sur la durée à participer à la transition écologique ! Voici les trois manières de soutenir l'aventure du jardin : parrainer, adhérer, donner un coup de pouce. » <http://www.1000mains.ch/> consulté le 22/02/2019.

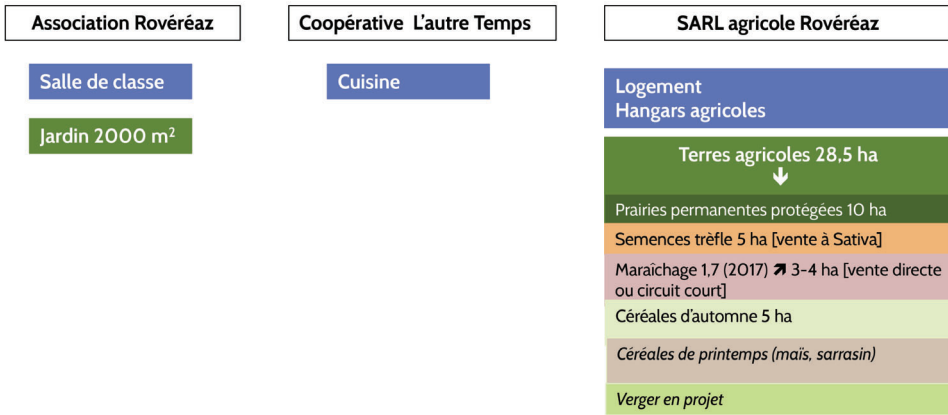


Figure 4. Collectif Rovéréaz, répartition du domaine entre les 3 composantes

maraîchage biologique, maintien de surfaces en grandes cultures, mise en place d'un verger, etc.). Pour plus de sécurité financière, son installation est progressive; il conserve par ailleurs et pour une durée encore indéterminée, son activité salariée à temps partiel dans une entreprise suisse de semences biologiques (Sativa). Un élément important est qu'il a le choix des circuits de commercialisation de sa production. L'approvisionnement des cantines municipales constitue une option non obligatoire de sa stratégie, alors que ce point était mis en avant lors de l'élaboration du nouveau projet agricole de Rovéréaz en 2014. Les deux autres entités sont en charge des activités non agricoles du domaine et leurs résultats économiques n'entrent pas dans les comptes de l'exploitation agricole. Au-delà des exigences de la politique agricole, il était important de séparer juridiquement ces entités pour qu'elles puissent faire des demandes de subventions chacune dans leur domaine d'activité et en fonction de leur statut (association et coopérative à but non lucratif).

L'installation agricole sur le domaine de Rovéréaz, réalisée sans patrimoine familial et sans capital personnel de départ, sort clairement des schémas prévus par la politique agricole suisse. L'agriculteur supporte une grande partie des coûts et des risques de l'entreprise, qui nécessite de lourds investissements, réalisés sur la base d'emprunts bancaires. Il est vraisemblable que cela ait pesé sur la forme juridique (SARL) et son besoin d'autonomie économique et d'indépendance de décision par rapport au fonctionnement du collectif de porteurs de projet. Ces contraintes de l'entreprise agricole, et surtout la finalisation du mode d'organisation du collectif, expliquent la relativement longue durée de négociation (17 mois)<sup>12</sup> des conditions contractuelles avec la ville de Lausanne (durée du bail, conditions financières: amortissements, caution bancaire...).

12. Du recrutement du collectif suite à l'appel à projet en novembre 2015 à la signature effective du bail en juin 2017.

Au final, l'organisation mise en place à Rovéréaz permet de déployer une multifonctionnalité plus large que l'entreprise agricole traditionnelle telle que celle de la famille du fermier précédent. Cette performance est à la hauteur des attentes urbaines et des ambitions des porteurs de projet. Cependant, on peut constater que ce mode d'organisation est moins intégré qu'escompté au moment du lancement de l'appel à projets, avec trois structures « spécialisées », même si elles sont coordonnées.

## **DES NÉGOCIATIONS ENTRE ACTEURS ET DES COMPROMIS ENTRE MODÈLES NÉCESSAIRES POUR FAIRE ADVENIR LE PROJET**

Les principaux changements entre l'ancien et le nouveau mode de gestion du domaine agricole communal de Rovéréaz sont présentés dans le tableau de synthèse (tabl.1). Ce tableau permet de récapituler les différentes dimensions innovantes du projet de Rovéréaz. Pour commencer, Rovéréaz illustre un tournant dans la relation entretenue entre l'agriculture et la ville. La relation à la ville n'est plus vécue comme contrainte, elle est désormais désirée et au cœur du projet agricole.

Concernant la dimension foncière de cette expérience, on constate que les partenaires ont été dans l'obligation de « bricoler » avec les outils réglementaires existants (Code rural et fermage, droit de l'aménagement du territoire). Pour la réussite de ce bricolage, la maîtrise foncière publique a joué un rôle fondamental. La négociation entre partenaires a ainsi pu se concrétiser dans un bail de fermage relativement traditionnel, mais avec différentes clauses contractuelles originales imposées par la ville.

L'analyse de cette innovation située permet en particulier d'approfondir la problématique – souvent éludée – du modèle économique à mettre en place pour une agriculture répondant aux attentes des collectivités publiques, tout en assurant un système d'activités viable pour les professionnels qui s'y engagent. L'exemple de Rovéréaz montre que, si les modes de production et la multifonctionnalité font l'objet d'un large consensus, la mise en place d'un projet concret se révèle conflictuelle. Tout le monde veut du bio, de l'agro-écologie, des circuits courts, des beaux paysages, une nature préservée, mais l'accord est moins immédiat quand il s'agit de la répartition des risques, des coûts (et des bénéfices), du pouvoir de décision, et de tout ce qui concerne la définition du modèle économique et l'adéquation avec le fonctionnement du marché agricole.

Pourtant, dans le processus de négociation engagé entre ces partenaires pour finaliser le projet de Rovéréaz, les grands objectifs n'ont pas été sacrifiés, et quasiment toutes les

	ANCIEN	NOUVEAU
Recrutement	Fermier en place à l'achat du domaine (« profil subi »)	Appel à candidats sur cahier des charges ; procédure de sélection (profil choisi)
Profil, organisation, système de production	Couple d'agriculteurs traditionnel, système d'élevage conventionnel, accueil pédagogique développé comme activité féminine à temps partiel	Projet d'agriculture urbaine multifonctionnelle construit en adéquation avec les objectifs des porteurs et le cahier des charges de l'appel à candidatures Un collectif de « néos », « <i>genre de holding associatif</i> » (entretien avec le responsable des domaines agricoles) Remaniement du collectif sélectionné, réflexions sur l'organisation ⇒ répartition en 3 activités autonomes
Relations avec la ville propriétaire, contractualisation, points de négociation entre parties prenantes	Fermage classique Accessibilité du domaine aux urbains Accueil pédagogique ⇒ jardin, basse-cour, Travail de Mme : négociation pour sa reconnaissance statutaire par la ville	Longue négociation pour finaliser le contrat foncier : bail agricole « classique » (de 30 ans) avec des clauses spécifiques signées avec une association et non une famille paysanne
Valeurs/représentations ville-agriculture, relations aux urbains	Relation contrainte à la ville : « <i>je n'ai pas choisi, j'ai subi l'arrivée de la ville et des urbains</i> » (entretien avec l'ancien fermier)	Relation désirée à la ville : « <i>Rovéréaz, ferme agroécologique, une ferme qui cultive les gens aux portes de Lausanne</i> » (intitulé du projet sélectionné)

Tableau 1. Changements du mode de gestion du domaine agricole communal de Rovéréaz

activités attendues sont développées. L'agriculture pratiquée aujourd'hui sur le domaine n'a rien à voir avec celle d'hier, par la diversité de cultures et les expériences de l'agriculteur actuel. Si l'accueil pédagogique existait déjà, l'initiation à l'agroécologie dans le « jardin aux mille mains » a élargi les publics et réorienté les thématiques, de la basse-cour à la permaculture. Les innovations attendues de l'agriculture urbaine sur ces points sont donc bien présentes.

Cela n'empêche pas chacun des partenaires de devoir composer avec ses contraintes économiques propres. La ville conduit une politique publique « dans l'intérêt général », mais est aussi un propriétaire foncier qui doit gérer son budget, et le justifier. Le collectif porteur du projet de Rovéréaz est constitué de jeunes actifs investis dans différentes causes (agroécologie, insertion sociale, formation/éducation participative), mais qui doivent aussi trouver le modèle économique à même de pérenniser leur activité. Ainsi le jardin éducatif ouvert au public peine à maintenir ses activités et doit recourir au financement citoyen.

À Lausanne, chacun des partenaires a dû faire des concessions, ou du moins évoluer par rapport à sa position et ses attentes initiales. Pour des raisons réglementaires, la ville n'a pas eu les moyens de contractualiser l'approvisionnement de ses cantines avec la production de Rovéréaz; elle doit en outre continuer à assumer une partie des frais d'entretien du patrimoine bâti, qui ne peuvent pas être supportés par les activités – agricoles ou para-agricoles – pratiquées sur le domaine. Du côté des preneurs, le mode d'organisation traduit la volonté de maintenir le collectif de départ tout en actant le besoin de répartir les différentes missions, et d'assurer aux responsables de chacune d'elles une relative autonomie et une marge de manœuvre.

Nous n'avons pas eu accès aux modalités concrètes de ces négociations, mais nombre de remarques faites par nos interlocuteurs durant les entretiens ont mis en lumière une certaine lassitude des membres du collectif en raison de la longueur et de l'âpreté des discussions qui ont été nécessaires à l'ajustement du projet. Les relations entre représentants de la ville et du collectif, de même qu'entre membres du collectif ont été émaillées de moments d'extrêmes tensions, tensions qui, au moment où nous rédigeons ce chapitre, paraissent s'être apaisées<sup>13</sup>.

En ce qui concerne le mode d'organisation, on est loin du modèle de foyer agricole traditionnel qu'incarnait le couple des précédents fermiers du domaine. Peu mis en avant dans les étapes initiales de conception du projet, on constate toutefois le retour du profil de « l'entrepreneur agricole » – même si c'est un nouveau profil du point de vue du système de production et de commercialisation. Au-delà des idéaux qu'elle véhicule sur des modes de production plus respectueux de l'environnement et plus proches des consommateurs, l'agriculture urbaine peut ainsi constituer un laboratoire pour renouveler « l'entreprise agricole », entre le modèle familial et la firme subordonnée aux intérêts financiers (Purseigle et al. 2017). L'expérience n'en est qu'à ses débuts à Rovéréaz, et il sera intéressant de suivre l'évolution du fonctionnement du collectif et du mode de gestion du domaine communal, en particulier pour la SARL agricole.

Du côté de la ville de Lausanne, le recrutement, comme responsable des domaines agraires, d'un spécialiste des questions agricoles (agronome de formation, expérience dans la vulgarisation agricole) et de l'agriculture urbaine (Bourdin et al. 2008), conforte la volonté de développer un modèle d'agriculture urbaine qui puisse s'intégrer au fonctionnement de l'agriculture marchande.

La mise en compatibilité des modèles économiques des différents partenaires, fortement contraints par les cadres légaux, apparaît *in fine* comme le principal facteur limitant et enjeu de négociation pour le développement de ce projet d'agriculture urbaine sur le domaine communal.

---

13. Susceptible de ranimer ces tensions, un prochain défi sera, par exemple et très concrètement, de trouver des solutions pour obtenir des autorisations pour les travaux prévus sur les bâtiments agricoles.

## CONCLUSION

Avec sa toute récente « politique agricole urbaine », la ville de Lausanne s'est clairement positionnée comme un acteur de la politique alimentaire alors que ce rôle, en Suisse (Barjolle et al. 2008) comme ailleurs (Brand et al. 2017), est traditionnellement occupé par des instances à l'échelle nationale et internationale. Pour y parvenir, elle s'appuie en particulier sur ses propriétés foncières agricoles. Dans le cas d'étude présenté dans ce chapitre, c'est le départ à la retraite du fermier qui offre l'opportunité de redéfinir le projet agricole. Le foncier public est clairement mobilisé comme levier de transition vers un mode de production agroécologique, pour une agriculture multifonctionnelle, aussi nourricière que pédagogique, aussi paysagère que sociale, avec des modes de commercialisation orientés vers les marchés de proximité.

Cette transition est complexe. Le modèle agricole économique dominant ainsi que les cadres réglementaires résistent aux injonctions des décideurs urbains, de même qu'aux ambitions premières des jeunes porteurs du projet. La ferme de Rovéréaz apparaît largement comme un terrain d'expérimentation, un laboratoire pour tester la mise en œuvre concrète d'une agriculture urbaine. Chaque acteur impliqué est amené à faire des concessions. Le mode d'organisation en trois structures indépendantes coordonnées en association constitue peut-être le cœur de l'innovation de cette agriculture urbaine multifonctionnelle, au-delà des profils innovants « d'agriculteurs innovateurs dans l'entreprise et le territoire » (Bernard et al. 2005) ou de « l'entrepreneur agri-urbain... engagé dans des rapports nouveaux, individuels ou collectifs, qui déplacent le cœur du métier du technique au relationnel » (Poulot 2014). Gageons que cette trajectoire innovante permettra de limiter les écueils pour la transition planifiée des autres fermes dont la ville de Lausanne est propriétaire.

Ce processus complexe d'hybridation entre ville et agriculture (Mumenthaler & Salomon Cavin, 2018) est donc loin d'être clos, en particulier pour ce qui concerne de possibles évolutions du mode d'organisation du collectif, ou la renégociation de clauses contractuelles. La ferme de Rovéréaz va demeurer un terrain passionnant d'analyse de ce que signifie concrètement l'innovation en agriculture urbaine.

## REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient David Bourdin, responsable des domaines et du patrimoine agricole à la ville de Lausanne, pour sa relecture attentive du texte.

## RÉFÉRENCES

- Barjolle D, Chappuis J.-M, Eggenschwiler C., 2008. *L'agriculture dans son nouveau rôle*. PPUR, 140 p.
- Bernard C., Dufour A., Angelucci M.A., 2005. « L'agriculture périurbaine: interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur », *Économie rurale* 288 : 70-85.
- Bonnefoy S., Brand C., 2014. « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour* 89(1-2) : 95-103.
- Bourdin D., Ruegg J., Salomon Cavin J., 2008. « De l'agriculture périurbaine au projet ville campagne, quels enjeux pour la Suisse? », in Fleury A. (dir.), *Vers des projets de territoires*, vol. 2 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*. ENSP, Université de Nanterre. Hors-série 31 : 35-47.
- Brand C., Bonnefoy S., 2011. « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *VertigO* 11(2) : 18p. <https://doi.org/10.4000/vertigo.11199>.
- Brand C., Bricas N. et al., 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines: Concepts et démarches*. Versailles. Éditions Quae, 160 p.
- Daniel A.-C. 2017. *Fonctionnement et durabilité des microfermes urbaines, une observation participative sur le cas des fermes franciliennes*. <http://www.cityfarmer.org/2017DanielACD.pdf>.
- Deverre C., Lamine C., 2010. « Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales », *Économie rurale* 317 : 57-73.
- Fontan J.-M., 2008. « Développement territorial et innovation sociale: l'apport polanyien », *Revue Interventions économiques* [En ligne] 38 : 19 p. <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/369>.
- Fournier S., Touzard J.-M., 2014. « La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire? », *VertigO* 14(1) : 20p. [En ligne] URL : <https://vertigo.revues.org/14840>.
- Geels F.W., Schot J., 2007. "Typology of sociotechnical transition pathways", *Research policy* 36(3): 399-417.
- Germain P., Le Guen R., Thareau B., 2006. « La re-territorialisation du développement agricole: le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers », *Revue d'économie régionale & urbaine* 3 : 373-392.
- Giraut F., 2009. « Innovation et territoires », *Revue de géographie alpine* 97(1) : 6 p., <http://rga.revues.org/index783.html/>.
- Granchamp-Florentino L., 2012. « L'agriculture urbaine. Un enjeu de la ville durable », Presses Universitaires de Strasbourg, *Revue des Sciences sociales*, « La ville aux défis de l'environnement » : 142-152.
- Jahl I., Schmid O., 2017. "The Governance of Urban Agriculture and Multifunctional Land Use in the City of Zurich", in Soulard C.T. et al. (ed.), *Toward Sustainable Relations Between Agriculture and the City*. Springer: 219-235.
- Jarrige F., 2018. « Patrimoine agricole et développement urbain: le cas des domaines de Lausanne », *Études rurales* 201: 140-165.
- Kissling S., 2011. *Le droit de superficie. Contenu - forme - possibilités d'application*. VLP-ASPAN Territoire & Environnement novembre n° 6/11.
- Mumenthaler C., Salomon Cavin J., 2017. « L'agriculture urbaine, une définition singulière: l'exemple d'un projet de parc agro-urbain à Genève », in Berger M., Chaléard J.L. (éd.), *Villes et campagnes en relations: Regards croisés Nords-Suds*. Karthala : 213-228.
- Mumenthaler C., Salomon Cavin J., 2018. « Les fermes urbaines en Suisse: hybridations agri-urbaines ou simples redéfinitions des catégories usuelles? », *VertigO*, Hors-série 31.
- Nahmías P., Le Caro Y., 2012. « Pour une définition de l'agriculture urbaine: réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement urbain* 6, 17 p. <http://journals.openedition.org/eue/437#quotation>.
- North D.C., 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 159 p.
- Palier B., 2014. "Path dependence (dépendance au chemin emprunté)", in L. Boussagnet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po (« Références »), 411-419.
- Perrin C., 2011. « La territorialisation de l'agriculture périurbaine du Chianti: entre terroir et proximité urbaine », *Noroi* 221: 97-109.
- Poulot M., 2014. « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine: nouvelle agriculture, nouveaux métiers? », *Espaces et sociétés* 3(158) : 13-30.

- Purseigle F., Nguyen G., Blanc P., 2017. *Le nouveau capitalisme agricole: De la ferme à la firme*. Paris, Presses de Sciences Po. 312 p.
- Soulard C.T., Perrin C., Jarrige F. et al., 2018. « Chapitre 7. Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale », in Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F. et al. (dir.) *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Quae coll. Synthèses: 109-119.
- Viljoen A., Wiskerke J.S.C., 2012. *Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice*. Wageningen Academic Pub.
- Zasada I., 2011. "Multifunctional peri-urban agriculture. A review of societal demands and the provision of goods and services by farming", *Land Use Policy* 28(4): 639-648.

## POUR CITER CE CHAPITRE

Jarrige F., Mumenthaler C., Salomon Cavin J., 2020. « Une ferme urbaine multifonctionnelle. Maîtrise foncière publique pour un projet d'agriculture urbaine innovant à Rovéréaz, Lausanne », in Perrin C. & Nougariès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd.: 233-250.

## AFFILIATIONS DES AUTEURS

Françoise Jarrige, Innovation, Univ Montpellier, Cirad, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France, francoise.jarrige@supagro.fr

Cyril Mumenthaler, Université de Lausanne, Institut de géographie et durabilité IGD-Unil, Lausanne, Suisse, cyril.mumenthaler@unil.ch

Joëlle Salomon Cavin, Université de Lausanne, Institut de géographie et durabilité IGD-Unil, Lausanne, Suisse, joelle.salomoncavin@unil.ch





## **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.



9 782376 490111 > ISBN 978-2-37649-011-1

28 €