



## CONCOURS EXTERNE / INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2025

**Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique**

**Option : Aménagement des territoires, déplacements et urbanisme**

### EPREUVES N° 3 & 8

**Durée : 5 h  
Coefficient : 5**

#### **SUJET :**

Votre Métropole, dont l'aire urbaine comprend environ 200 000 habitants, a lancé son Projet Alimentaire Territorial (PAT) il y a quelques années. Au sein de ce PAT, une des priorités consiste à développer une agriculture nourricière et durable au sein du territoire. Il s'agit en particulier d'utiliser au maximum le foncier disponible pour y installer des activités agricoles pérennes. L'ambition est triple :

- renforcer la capacité de production locale, alors que le territoire est largement importateur en particulier de fruits et légumes ;
- promouvoir des pratiques à faible impact environnemental ;
- sensibiliser les habitants sur ces sujets.

La Métropole dispose d'environ 50 ha exploitables dans son domaine privé et a identifié d'autres surfaces potentiellement mobilisables. Elle envisage :

- d'une part, l'installation d'agriculteurs
- d'autre part, sur tout ou partie de la surface déjà disponible, la mise en place de cultures et d'outils visant à approvisionner les cantines scolaires en légumes locaux.

En tant que DGA en charge de l'aménagement durable (foncier, habitat, urbanisme, biodiversité et agriculture, énergie), vous êtes sollicité par la Direction Générale des Services à la suite d'une demande de la Présidente pour un point sur les enjeux et la faisabilité du projet dans votre domaine d'intervention, afin de situer le projet par rapport aux objectifs politiques et « prendre la mesure » du travail à réaliser. Les éléments attendus sont les suivants :

Dans une première partie synthétique, vous rappellerez les formes de l'agriculture urbaine comparées à l'agriculture de proximité et ses différentes fonctions.

Vous indiquerez comment développer des activités agricoles pérennes à vocation nourricière au sein du territoire métropolitain, via le foncier déjà détenu ou à acquérir :

- principales étapes, principaux éléments de méthode par rapport aux enjeux et au montage administratif du projet
- en particulier :
  - ✗ leviers réglementaires essentiels pour préserver et augmenter les surfaces agricoles urbaines
  - ✗ type(s) de bail/baux à privilégier pour l'installation d'agriculteurs

Dans une deuxième partie, vous poserez les bases du projet d'approvisionnement des cantines

scolaires en légumes locaux : bénéfices attendus, vigilances et contraintes, forme juridique et outils à privilégier, avec une attention particulière au foncier.

### **Barème de notation :**

Synthèse : 10 points

Propositions : 10 points

### **DOCUMENTS JOINTS**

<b>Document n° 1</b>	L'Agriculture Urbaine, c'est quoi ? - AFAUP - 2024 - extrait	<b>Page 3</b>
<b>Document n° 2</b>	L'Agriculture Urbaine en France - INRAE - juillet 2024 - extrait	<b>Page 5</b>
<b>Document n° 3</b>	Intégrer les potentialités des sols dans les projets d'agriculture urbaine - INRAE - mai 2019 - extrait	<b>Page 7</b>
<b>Document n° 4</b>	Les agricultures urbaines : potentiel de développement et impacts sur l'environnement et l'aménagement des territoires- Décryptage de la fabrique écologique – septembre 2018 - extrait	<b>Page 9</b>
<b>Document n° 5</b>	L'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain - ANRU - décembre 2019	<b>Page 14</b>
<b>Document n° 6</b>	L'agriculture urbaine dans les grande métropoles – APUR/Sciences Po – 2021-2022 - extrait	<b>Page 27</b>
<b>Document n° 7</b>	L'action publique en matière d'alimentation locale – HAL – mai 2021	<b>Page 30</b>
<b>Document n° 8</b>	Les fermes municipales, un modèle pour répondre à l'approvisionnement des cantines ? – Réseau Partaage – novembre 2024	<b>Page 32</b>
<b>Document n° 9</b>	Les régies agricoles – Département de l'Hérault – février 2024 - extrait	<b>Page 34</b>
<b>Document n° 10</b>	Créer une régie agricole – Ville de Mouans-Sartoux - 2019	<b>Page 40</b>

#### **NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



**AFAUP**  
Association Française  
d'Agriculture Urbaine  
Professionnelle

## L'Agriculture Urbaine, c'est quoi ?

Elle permet de faire vivre des espaces jardinés et cultivés et d'installer des lieux fertiles pour la nature en ville et l'agriculture de proximité.

L'agriculture urbaine rassemble toutes les pratiques agricoles qui ont lieu en ville et autour des villes et pour lesquelles il existe une alternative à cet usage (...) (espace vert, espace récréatif, projet immobilier, parc énergétique, etc.).

### Trois éléments caractérisent ce type d'agriculture :

Sa localisation, qui se situe dans l'aire urbaine où la production agricole est soumise à des contraintes (pollutions, accessibilité, règles d'urbanisme, ensoleillement limité, vandalisme, etc.)

Les échanges de ce système productif avec la ville qui l'abrite ou l'entourne, à travers la fourniture de produits alimentaires et de services aux citoyens

La nature des productions est variée, elle peut être alimentaire (élevage, fruits et légumes) et non-alimentaire (production de fleurs, de plants potagers, espaces pour la biodiversité, etc.)

### On distingue 3 grandes formes d'agriculture urbaine

L'agriculture urbaine exprime sa diversité à travers différentes formes (jardins et potagers collectifs, fermes urbaines participatives, fermes urbaines spécialisées), de multiples techniques de culture (pleine terre, hydroponie, aquaponie, maraîchage sur sol vivant, valorisation des biodéchets, ...)

#### LES POTAGERS ET JARDINS COLLECTIFS

Les potagers et jardins collectifs sont des espaces jardinés par un ensemble d'individus (écoles, EHPAD, entreprises, jardins familiaux, etc.) qui s'organisent pour produire des denrées alimentaires (quantité très variable selon les aspirations sociales et environnementales) et autres végétaux. Les productions peuvent être données, partagées ou encore autoconsommées.

#### LES FERMES URBAINES PARTICIPATIVES

Les fermes urbaines participatives sont des fermes urbaines offrant une diversité d'activités (production de denrées alimentaires, ateliers, visites, restauration, activités sportives et culturelles, études et conseils) et ont des revenus générés par la vente de produits agricoles inférieurs à 50% du chiffre d'affaires.

#### LES FERMES URBAINES SPÉCIALISÉES

Les fermes urbaines spécialisées ont pour activité principale la production agricole, qui génère plus de 50% de leurs revenus : elles ont moins d'activités annexes que les fermes urbaines participatives.

### On attribue à l'agriculture urbaine de nombreuses fonctions :

#### Écologique

Rendre les villes plus résilientes et plus durables

#### Économique

Créer des emplois et contribuer au renouvellement des générations d'agriculteurs

#### Éducative

Sensibiliser aux enjeux écologiques et alimentaires, mieux faire connaître le métier d'agriculteur

## Document 1

### Esthétique

Améliorer la qualité de vie des citoyens en embellissant les villes

### Nourricière

Produire une alimentation, de proximité, saine et durable pour les urbains

### Sociale

Tisser des liens entre les urbains

L'agriculture urbaine est un concept dynamique et comprend une variété de projets avec, très souvent, une activité agricole, allant de la production de subsistance à de la production entièrement commercialisée.

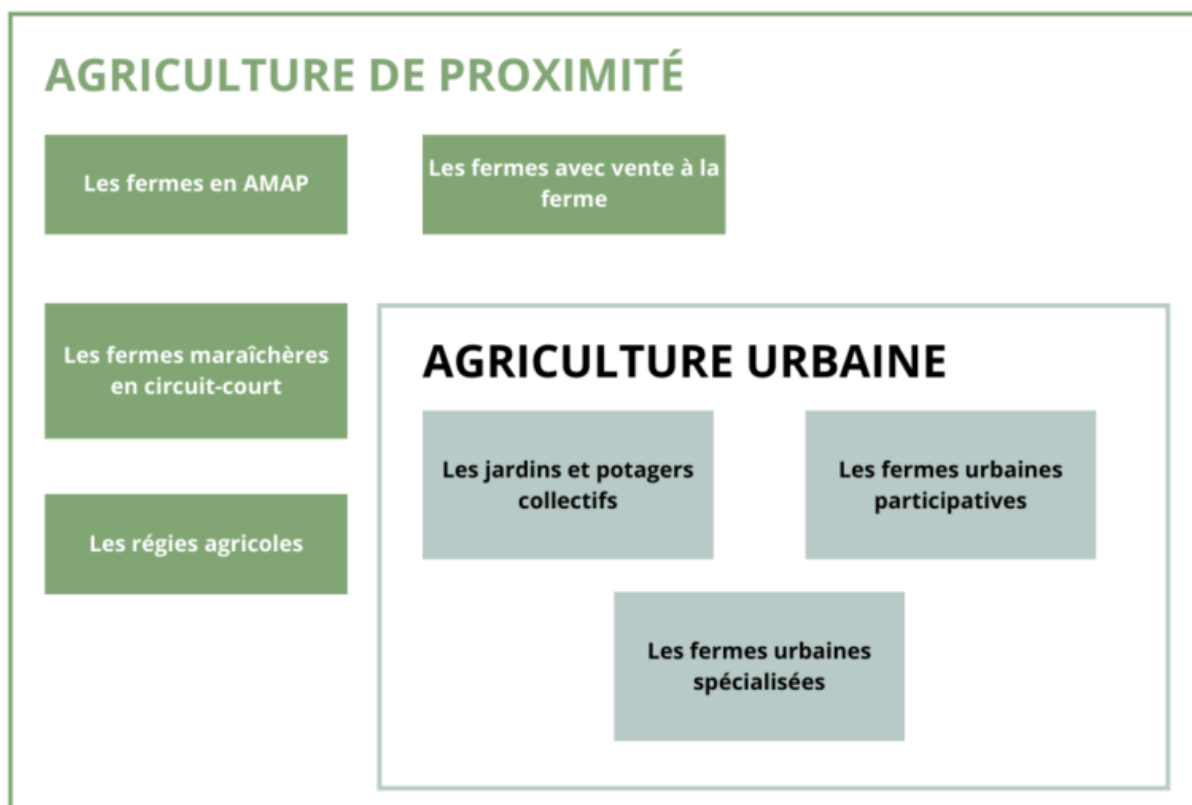
### Définition de l'activité agricole selon le Code rural

« Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. » (L. 311-1 Code rural et de la pêche maritime).

### Où s'arrête l'agriculture urbaine ?

C'est une question à laquelle il est difficile de répondre car elle dépend des perceptions et interprétations autour de la définition du concept d'agriculture urbaine, mais aussi du rural, de l'urbain et du périurbain.

Plus largement, nous pensons que l'agriculture urbaine s'inscrit dans le concept d'agriculture de proximité au sens de la définition de B. Grimonprez : les productions qui œuvrent géographiquement aux portes ou dans l'enceinte de la ville, et dont la filière est prioritairement tournée vers le marché urbain.



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISELiberté  
Égalité  
Fraternité

INRAE

# L'agriculture urbaine en France

AGRICULTURE URBAINE

Ces dernières années, les projets d'agriculture urbaine ont connu un essor dans l'Hexagone, encouragés par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales qui s'en saisissent et intègrent l'agriculture dans leur politique alimentaire et d'urbanisme.

Publié le 22 juillet 2024

Vous aimeriez connaître le nombre de projets d'agriculture urbaine en France ? Sachez que ce chiffre n'existe pas ! **« On recense aujourd'hui 4 000 projets d'agriculture urbaine mais ce n'est pas exhaustif, nous avons lancé en 2023 l'Observatoire de l'agriculture urbaine et des jardins collectifs qui devrait nous permettre d'ici 2 ans de répertorier l'ensemble des projets français »**, explique Anne-Cécile Daniel, directrice de l'AFAUP (Association française d'agriculture urbaine professionnelle). La tendance ces dernières années était à l'augmentation, due à des programmes phares tels que Les quartiers fertiles, portés par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et soutenus par France Relance, qui a permis le financement en 2022 de 98 fermes urbaines et projets de jardins collectifs dans 140 quartiers prioritaires. L'objectif ? Favoriser l'accès pour tous à des produits sains et locaux, créer du lien social et développer l'activité économique. **« On constate que le nombre de projets est assez stable mais on manque aujourd'hui de financements et de politiques dédiés à l'agriculture urbaine »**, précise Anne-Cécile Daniel. **Quant aux agriculteurs et agricultrices urbains, « ils ont des profils extrêmement variés ! »**, explique la directrice de l'AFAUP. Des jeunes en sortie d'écoles de commerce, de communication ou d'agronomie, des personnes en reconversion professionnelle, des travailleurs sociaux et parfois des fils ou filles d'agriculteurs. Leurs points communs ? Des citoyens en quête de sens au travail avec une forte volonté d'agir pour la transition agricole et alimentaire. **« On constate beaucoup de dynamisme et d'enthousiasme chez les porteurs de projets que l'on accompagne. »**

## Comment les villes font place à l'agriculture urbaine ?

**« L'agriculture urbaine est perçue par les municipalités comme faisant partie des solutions pour leur approvisionnement alimentaire, en particulier en produits frais et locaux, mais c'est loin d'être la seule solution »**, explique Isabelle Duvernoy, chercheuse à l'unité Agir. Si la relocalisation de l'alimentation est une préoccupation grandissante des villes, elle se formalise en France depuis 2014 à travers les projets alimentaires territoriaux (PAT), qui permettent d'intégrer l'alimentation au cœur de leur politique et d'impliquer, voire de coordonner, une multitude d'acteurs : associations, citoyens, professionnels agricoles, transformateurs, distributeurs, urbanistes, etc. C'est le cas de la ville d'Albi, dont le PAT a été labellisé en 2020. **« Avec ce type de projet, ce sont toutes les composantes du système alimentaire qui sont encouragées à évoluer en même temps et dans le même sens »**, explique Isabelle Duvernoy.

## Le modèle albigeois

Comme d'autres communes, la ville d'Albi, dans les années 2010, a choisi de racheter des terres agricoles, à la fois pour contrôler le foncier mais aussi pour le réorganiser et développer une agriculture de proximité pour ses habitants. Cet engagement pour une alimentation de proximité a permis d'installer de nouveaux maraîchers sur la commune, de promouvoir l'autoconsommation des habitants avec le développement de jardins partagés, d'encourager le retour à l'emploi avec des jardins d'insertion et enfin de créer un marché de producteurs. La restauration scolaire a été un levier fondamental de l'action alimentaire de la ville. Celle-ci a

## Document 2

créé une nouvelle cuisine centrale approvisionnée en partie en produits locaux, et développé des actions pour lutter contre le gaspillage alimentaire et la valorisation des déchets. Cette cuisine centrale, qui élabore en moyenne 3 500 repas par jour, a été conçue pour l'utilisation de produits frais locaux avec des espaces de stockage et une légumerie. Résultat : la production de légumes en circuit ultra court sur les terres de la commune mais aussi un approvisionnement par des agriculteurs de tout le département.

« La ville d'Albi a réussi à créer un circuit hyper court. Les salades qui approvisionnent la cuisine centrale parcourent moins de 2 km dans la matinée. »  
Isabelle Duvernoy

« La ville a réussi à créer un circuit hyper court. En 2020, lors de notre étude, les salades qui approvisionnaient la cuisine centrale d'Albi avaient parcouru moins de 2 km dans la matinée. Mais la production urbaine ne peut être qu'une part de l'approvisionnement des cantines et doit souvent être soutenue et facilitée par les municipalités. Pour beaucoup de producteurs, il n'y a pas un intérêt commercial à approvisionner des petites structures », explique Isabelle Duvernoy.

### Développer un cercle vertueux

À Romainville, la Cité Maraîchère s'appuie sur l'agriculture urbaine pour développer un cercle vertueux autour de l'alimentation : après plusieurs années de réflexion, la municipalité a inauguré en 2020 une serre verticale de maraîchage cultivée par des agriculteurs salariés de la ville et n'utilisant aucun pesticide. Les légumes récoltés sont vendus aux habitants avec des tarifs adaptés à leur quotient familial. Mais ils ne s'arrêtent pas là ! La Cité Maraîchère est aussi et d'abord un espace pédagogique auquel tous les scolaires de la ville, de la maternelle au lycée, ont accès et bénéficient d'ateliers sur le temps scolaire ou périscolaire. Un café solidaire propose aussi des repas cuisinés à partir des légumes en partie produits sur place et à des tarifs accessibles au plus grand nombre. « Un projet qui a un coût et qui résulte d'une volonté politique forte mais qui fonctionne très bien », conclut Agnès Lelièvre, enseignante-chercheuse à AgroParisTech. Les municipalités mobilisent un autre outil : les régies agricoles, structures mises en place pour gérer et exploiter des terres agricoles. En 2005, la ville de Mouans-Sartoux rachète des terres agricoles et salarie un agriculteur pour cultiver des légumes en agriculture biologique. Aujourd'hui, cette production couvre 85 % des besoins annuels en légumes des cantines scolaires de la ville.

### Meth'Expau® : une méthode pour accompagner les projets sur le territoire

De nombreux acteurs de l'aménagement urbain – collectivités territoriales, établissements publics, bailleurs, promoteurs – souhaitent mettre en place des projets d'agriculture urbaine mais se posent des questions de faisabilité. La méthode Meth'Expau® développée par le bureau de prestation de recherches Exp'AU, créé au sein d'AgroParisTech innovation en 2015 par l'équipe Agricultures urbaines de l'unité Sadapt d'INRAE, répond à ce besoin d'accompagnement. Elle s'articule autour d'un guide d'accompagnement en trois actes et de formations associées :

**1. Un diagnostic territorial :** il permet d'identifier les ressources matérielles et immatérielles disponibles (foncier, besoin des habitants, insertion du projet dans le quartier). Il s'accompagne d'un diagnostic technique et agronomique ainsi que d'un état des lieux des acteurs du territoire. Il est conseillé de réaliser un atelier multiacteurs pour valider collectivement les enjeux et avoir des objectifs partagés.

**2. La définition d'une gamme des possibles :** il s'agit de propositions des projets les plus pertinents et adaptés au territoire en adéquation avec le diagnostic territorial.

**3. La mise en œuvre des projets :** des fiches opérationnelles sont produites pour aider à la réalisation des projets d'agriculture urbaine, en fonction de la forme choisie : contractualisation pour la mise à disposition du foncier ou rédaction des documents de cadrage de jardins collectifs par exemple. « Le message que l'on essaye de faire passer avec cette méthode : avant de lancer un projet, réfléchissez bien ! Est-ce que votre territoire a les espaces disponibles ? Quelles fonctions voulez-vous donner à l'agriculture ? Quelles sont les attentes et les craintes des habitants ? » souligne Giulia Giacchè, chercheuse à l'unité Sadapt et ancienne coordinatrice d'Exp'AU. Entre 2015 et 2022, 37 études ont été réalisées selon cette méthode, dont 21 commanditées par des collectivités territoriales.

## **Intégrer les potentialités des sols dans les projets d'agriculture urbaine**

Destiné aux porteurs de projets d'agriculture urbaine ainsi qu'aux opérateurs de l'aménagement urbain, Destisol'AU, projet en pré-maturation, vise à caractériser les sols, leurs fonctions et les services écosystémiques qu'ils apportent pour concrètement orienter les formes d'agriculture urbaine et les choix d'espèces cultivables sur un sol donné. Un Outil d'aide à la décision (OAD) sera proposé aux acteurs.

Publié le 16 mai 2019

### **Les sols : un enjeu majeur en agriculture urbaine**

Les villes et leurs périphéries sont le siège d'expérimentations multiples en matière de projets agricoles urbains. Après avoir été majoritairement pensé et conçu par les architectes, les urbanistes et le génie civil, l'aménagement des villes s'ouvre à l'agronomie. Ainsi, en 2020, la ville de Paris mise sur plus de 30 hectares d'espaces dédiés à l'agriculture urbaine <sup>(1)</sup>. Toutefois, la pratique urbaine de l'agriculture peine encore à prendre en considération la dimension toute particulière des sols urbains, dont la vocation première n'était pas d'être utilisés pour la production de biomasse ou d'aliments. Ils peuvent ainsi présenter des déséquilibres de fertilité bio-physico-chimique, voire même être le réceptacle de contaminations d'origine anthropique.

### **Intégrer les fonctions et services écosystémiques des sols dès l'amont**

Par ailleurs, l'agriculture urbaine se caractérise par une large palette de pratiques culturelles et de formes (fermes urbaines, toits végétalisés, jardins collectifs...), avec des sols amenés à fournir un certain nombre de fonctions (stockage de carbone, rétention et circulation d'eau, réservoir de biodiversité...) et, plus largement, de services écosystémiques <sup>(2)</sup> (régulation des aléas naturels, support d'activités sociales et culturelles...) potentiellement très variables d'un projet à l'autre. Or bien souvent, les projets d'agriculture urbaine négligent la composante « sol » ou se cantonnent à une évaluation basique de la fertilité.

### **Destisol'AU, un OAD au service des acteurs de l'agriculture et de l'aménagement urbain**

Depuis 2014, l'Inra participe au projet Destisol, soutenu par l'ADEME. Ce programme est coordonné par la société SCE en partenariat avec le CEREMA, L'EPAMSA et l'EPF de Bretagne et dédié à la prise en considération des potentialités apportées par les sols dans les projets d'aménagement urbain. Il comporte le développement d'un OAD destiné aux aménageurs. La déclinaison de Destisol aux projets d'agriculture urbaine fait actuellement l'objet d'un soutien au titre des projets de pré-maturation de l'Inra. L'objectif est d'adapter l'outil précédemment développé à des projets d'agriculture urbaine en s'attachant à décrire de façon beaucoup plus fine les sols, notamment quant à leur fertilité et leur éventuelle contamination. L'OAD apportera ainsi aux acteurs de la programmation urbaine, en particulier dans les phases amont, des recommandations en matière d'usages ou de destinations des sols urbains pour des projets agri-urbains. D'une façon générale l'outil permettra :

- de caractériser les sols urbains en capacité d'offrir des services en agriculture urbaine et donc de cibler les sols les plus aptes au développement des projets ;
- d'évaluer la qualité agronomique des sols ;
- d'évaluer les diverses possibilités de cultures en agriculture urbaine ;
- de mettre en lumière les améliorations possibles des sols pour les rendre compatibles avec d'autres services ;
- de comparer les niveaux de services écosystémiques rendus par différents projets ;
- de comparer « un état initial » et un « état final » de sol ;
- de proposer la mise en œuvre de procédés de génie écologique ciblés pour ajuster l'aménagement aux services écosystémiques attendus.

L'OAD Destisol'AU sera équipé d'interfaces utilisateurs implantables sur des outils informatiques de bureau ou sur des dispositifs portables (tablette...). Ces interfaces seront développées par un partenaire spécialisé dans l'aménagement des territoires, la société SCE, en collaboration avec le LSE. Cet OAD s'adressera à un

### Document 3

large public : porteurs de projets en agriculture urbaine, services techniques des villes, opérateurs de l'aménagement urbain (aménageurs, urbanistes, architectes, paysagistes, ...)

(<sup>1</sup>) Source : [Les lauréats 2018 des trophées de l'agriculture urbaine](#)

(<sup>2</sup>) Services écosystémiques : Ce sont « les biens et services que les hommes peuvent tirer des écosystèmes directement ou indirectement, pour assurer leur bien-être ». (Millenium Ecosystem Assessment Program, 2005)

## Les agricultures urbaines : potentiel de développement et impacts sur l'environnement et l'aménagement des territoires

**Julien Fosse**

*Adjoint à la Directrice du département Développement durable et Numérique de France Stratégie,  
Expert « Agriculture, Alimentation et Biodiversité »*

Depuis une dizaine d'années, les projets alimentaires territoriaux relevant de l'agriculture urbaine se multiplient en France. Des micro-fermes aux fermes « high-tech », ils couvrent un champ diversifié sur lequel ce Décryptage fait un point précis. Au-delà de cet état des lieux, ce document s'interroge sur les potentialités de l'agriculture urbaine en matière économique, écologique et d'aménagement du territoire. Il revient notamment sur les impacts positifs de cette agriculture d'un point de vue environnemental liés à la végétalisation des villes et à la limitation de l'artificialisation des terres.

Le locavorisme<sup>1</sup> et la reterritorialisation des systèmes alimentaires<sup>2</sup> constituent des tendances de consommation et de production particulièrement fortes, répondant aux attentes sociétales de réappropriation - symbolique ou réelle - du fait alimentaire par les citoyens [9]. Par ailleurs, les villes sont confrontées à de nombreux défis environnementaux, qu'il s'agisse de l'artificialisation des sols, la dégradation de la qualité de l'air, l'augmentation des îlots de chaleur urbains ou l'érosion de la biodiversité notamment liée à la destruction d'infrastructures écologiques, enjeux auxquels le développement de l'agriculture en ville ou à sa périphérie peut apporter des éléments de réponse. Enfin, en repositionnant les systèmes alimentaires au cœur ou à proximité des villes, des viviers d'emplois peu qualifiés peuvent ainsi être créés et contribuer à des initiatives de réinsertion sociale.

En première lecture, l'agriculture urbaine – qui se limite aujourd'hui essentiellement au maraîchage - pourrait donc constituer un levier de réappropriation citoyenne du fait alimentaire et de transition des villes vers plus de durabilité. Cependant, les potentialités de développement de ces agricultures méritent d'être précisées, ainsi que leurs impacts sur l'environnement, l'emploi et l'économie.

Pour répondre à cette question, nous tâcherons d'établir une typologie des agricultures urbaines puis d'identifier les principales initiatives d'intérêt en France et à l'étranger. L'analyse des enjeux de durabilité liés à ces modes de production permettra d'identifier quelques leviers de développement d'une agriculture urbaine durable, contribuant à la transition écologique des villes.

<sup>1</sup> Le locavorisme est un mouvement prônant la consommation de nourriture produite dans un rayon restreint autour de son domicile, afin de limiter les impacts environnementaux de l'alimentation.

<sup>2</sup> Est entendu par système alimentaire l'ensemble des activités qui concourent à la fonction alimentation dans une société donnée, à une époque donnée.

## Document 4

### L'agriculture urbaine : une réalité polymorphe

#### a) Une production alimentaire pour toutes les villes

Dès le Moyen-Age, le maraîchage s'est développé en ville ou en périphérie des villes pour nourrir les populations locales [30]. Depuis le début des années 2000, l'agriculture au sein des villes fait l'objet de l'intérêt croissant des collectivités locales et de la communauté scientifique [6]. La notion d'agriculture urbaine a longtemps fait débat, mais un consensus scientifique émerge désormais, l'agriculture urbaine étant entendue comme :

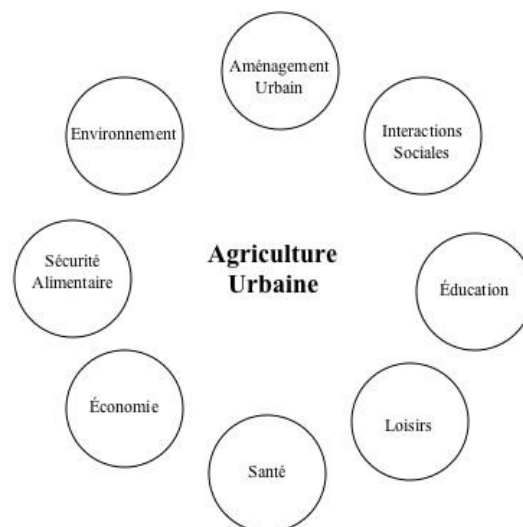
- l'ensemble des formes d'agriculture localisées en ville ou à la périphérie des villes,
- dont les produits agricoles et les services qu'elle fournit sont majoritairement destinés aux villes,
- et qui utilise des ressources naturelles (terres, eau), humaines (emplois) ou financières (capitaux) qui peuvent entrer en concurrence avec certains usages urbains [34, 35, 53].

Il s'agit donc de formes d'agriculture essentiellement tournées vers l'alimentation des villes, de productions de la ville pour la ville, alors que l'agriculture « traditionnelle » s'inscrit le plus souvent dans des filières longues, tournées vers les marchés nationaux ou internationaux dans leur ensemble.

Cette définition implique de s'interroger sur la notion de ville. En France, l'INSEE définit la ville comme toute unité urbaine regroupant au moins 2 000 habitants, dont les habitations doivent être à moins de 200 mètres l'une de l'autre. Ainsi définies, les villes situées en zone rurale apparaissent également concernées par l'agriculture urbaine, dès lors qu'une production agricole alimente la population via des circuits courts de proximité. L'agriculture urbaine n'est donc pas exclusivement destinée aux citadins des métropoles, mais peut potentiellement s'observer largement sur le territoire national, y compris dans les territoires ruraux.

#### b) L'ambition de la multifonctionnalité

L'une des principales justifications au développement de l'agriculture urbaine est sa multifonctionnalité (figure 1).



**Figure 1** – Les différentes fonctions de l'agriculture urbaine, d'après Duchemin et al. (2008) [16]

L'agriculture urbaine vise ainsi à concilier de nombreux enjeux de durabilité [16, 48, 55] :

- enjeux sociaux :
  - o de sécurité alimentaire, en contribuant à l'approvisionnement des villes et, en s'appuyant sur des circuits de distribution courts, en limitant les pertes et gaspillages de denrées alimentaires ;

## Document 4

- de santé, qu'il s'agisse d'enjeux nutritionnels en encourageant la consommation de fruits et légumes, ou de sécurité sanitaire en limitant l'utilisation de pesticides et d'intrants de synthèse pour les modes de production durables ;
  - d'interactions sociales, en favorisant les liens entre producteurs et consommateurs à travers des circuits courts ou entre citoyens, grâce aux structures de réinsertion sociale ou aux jardins partagés ;
  - d'éducation, des enfants ou des adultes, et de loisirs, via le développement d'espaces verts.
- enjeux environnementaux :
- en promouvant des modes de productions durables, faiblement ou non consommateurs d'intrants de synthèse, comme l'agriculture biologique ou la permaculture<sup>3</sup>, et en favorisant la consommation de produits locaux et de saison, limitant ainsi les émissions de gaz à effet de serre liées aux importations ;
  - en limitant l'artificialisation des sols, ce qui permet une rétention accrue des eaux pluviales et réduit ainsi les risques d'inondations ;
  - en limitant la pollution de l'air grâce à l'implantation d'arbres, certaines essences pouvant absorber jusqu'à 50% des particules polluantes fines ;
  - en accroissant la végétalisation des villes, ce qui favorise la séquestration de carbone, limite les îlots de chaleur urbains et contribue à la préservation de la biodiversité en ville ;
  - favorisant le recyclage agricole de déchets organiques urbains ;
  - en permettant la co-génération d'énergies vertes par l'utilisation de la biomasse produite (méthanisation par exemple).
- enjeux économiques et territoriaux :
- à travers les emplois directs (agriculteurs) et indirects (accompagnement pédagogique, commerces) qu'elle procure ;
  - et en terme d'aménagement urbain, en renforçant les relations entre zones urbanisées et rurales et en contribuant au maintien - voire à l'extension - de surfaces non imperméabilisées et végétalisées en ville.

### c) Une typologie matricielle

L'agriculture urbaine recouvre de nombreuses pratiques et systèmes de production, qui peuvent être classés selon plusieurs clefs de lecture [5, 54] :

- En fonction du modèle économique et organisationnel :
- les fermes « classiques », produisant en pleine terre, situées au sein des villes ou à leur périphérie et dont la vente des produits alimentaires constitue la principale source de revenus. Cette catégorie regroupe notamment les maraîchers périurbains, développant le plus souvent des ventes en circuits courts. Leurs productions peuvent être conventionnelles, bio ou en permaculture.
  - les micro-fermes urbaines qui produisent des aliments et offrent des services (animations pédagogiques, formation, ...). Il s'agit le plus souvent de structures à statut associatif, soutenues par des collectivités locales ou des aménageurs privés.
  - les fermes « high-tech », situées au cœur des villes. Elles se rencontrent essentiellement sur les toits (sous serres) ou dans des bâtiments (fermes indoor). Ce sont des systèmes de production intensifs, à haute valeur ajoutée, nécessitant de forts investissements. Plusieurs technologies peuvent y être mises en œuvre (tableau 1).
  - les jardins collectifs ou partagés, dont la production a le plus souvent vocation à nourrir les jardiniers et leurs proches, et non à être commercialisée.

---

<sup>3</sup> La permaculture est un mode de production agricole « écologiquement intensif », s'inspirant des services écosystémiques et s'appuyant sur les synergies entre cultures pour optimiser les productions.

## Document 4

- En fonction de l'emprise territoriale des exploitations, à l'échelle :
  - o d'espaces interstitiels (garages, conteneurs, toits, balcons, murs, espaces verts, dents creuses) par des micro-fermes ou des jardins collectifs.
  - o de bâtiments clos (fermes indoor).
  - o d'un quartier (EcoQuartier).
  - o de fermes « classiques », sur des terres agricoles périurbaines.
- En fonction des modes de production, plus ou moins innovants et technicisés :
  - o conventionnels, pouvant faire appel aux intrants chimiques, en pleine terre ou hors sol (bacs de substrat sur des toits),
  - o à haute technicité et / ou reposant sur des innovations techniques et organisationnelles, fondés sur l'intensification agro-écologique en pleine terre (permaculture) ou les techniques de culture hors-sol (culture en conteneur, hydroponie, aéroponie, ultraponie ou aquaponie).

**Tableau 1** – Technologies appliquées au sein des fermes high-tech [5, 33, 54]

<i>Hydroponie</i>	La culture de plantes se fait sur substrat inerte, éventuellement issu de matières recyclées, irrigué par une solution contenant les nutriments essentiels à la plante.
<i>Aéroponie</i>	A la différence de l'hydroponie, les substrats sont apportés ici par vaporisation.
<i>Ultraponie</i>	Technique d'aéroponie basée sur l'utilisation d'un brumisateurs à ultrasons.
<i>Aquaponie</i>	Cette technique associe culture de plantes sur supports et élevage de poissons. La culture est irriguée en circuit fermé par de l'eau provenant d'aquarium où sont élevés les poissons. Des bactéries aérobies issues du substrat transforment l'ammoniaque contenu dans les déjections des poissons en nitrate, directement assimilable par la végétation. L'eau purifiée retourne ensuite dans l'aquarium.

Sur la base de cette clef de lecture, la typologie proposée en 2014 par Jan Douwe van der Ploeg pour décrire les modes de production agricole à l'échelle mondiale [52], en fonction des capitaux nécessaires à leur développement, semble pouvoir s'appliquer aux agricultures urbaines. On peut ainsi distinguer deux grands types d'agriculture urbaine (figure 2) :

- L'agriculture urbaine « paysanne », reposant le plus souvent sur des structures de petite taille, familiales, fondées sur une utilisation optimale du capital écologique et visant explicitement la multifonctionnalité en combinant activités de production et de services (fermes pédagogiques par exemple). Cette agriculture peut prendre la forme de micro-fermes urbaines familiales, développant la permaculture ou l'agriculture biologique.
- L'agriculture urbaine « entrepreneuriale », exclusivement tournée vers la production alimentaire pour le marché local et nécessitant plus de capitaux pour financer les moyens de production et l'innovation.

### d) Des verrous socio-techniques qui restent à lever

Le développement des agricultures urbaines se trouve aujourd'hui limité par de nombreux facteurs socio-techniques :

- en zone urbaine, la hausse du prix accentue la compétition entre usages agricoles et non agricoles des terres ;
- en zone péri-urbaine, l'artificialisation des terres, qu'il s'agisse du mitage lié à l'urbanisation pavillonnaire ou au développement de grandes surfaces, limite les possibilités de développement, voire de préservation, des exploitations agricoles ;
- les risques de contamination des productions - par les sols pollués, la pollution atmosphérique ou les eaux usées, plus importantes en zones urbaines - notamment en métaux lourds, pouvant conduire

## Document 4

à déclarer impropres à la consommation tout ou partie des productions végétales issues de l'agriculture urbaine ;

- pour les fermes high-tech, des coûts d'investissements élevés, de l'ordre de plusieurs millions d'euros pour les cultures hydroponiques [21] ;
- l'accès à une main d'œuvre qualifiée parfois difficile, du fait du faible nombre de formations existant aujourd'hui en France<sup>4</sup>.

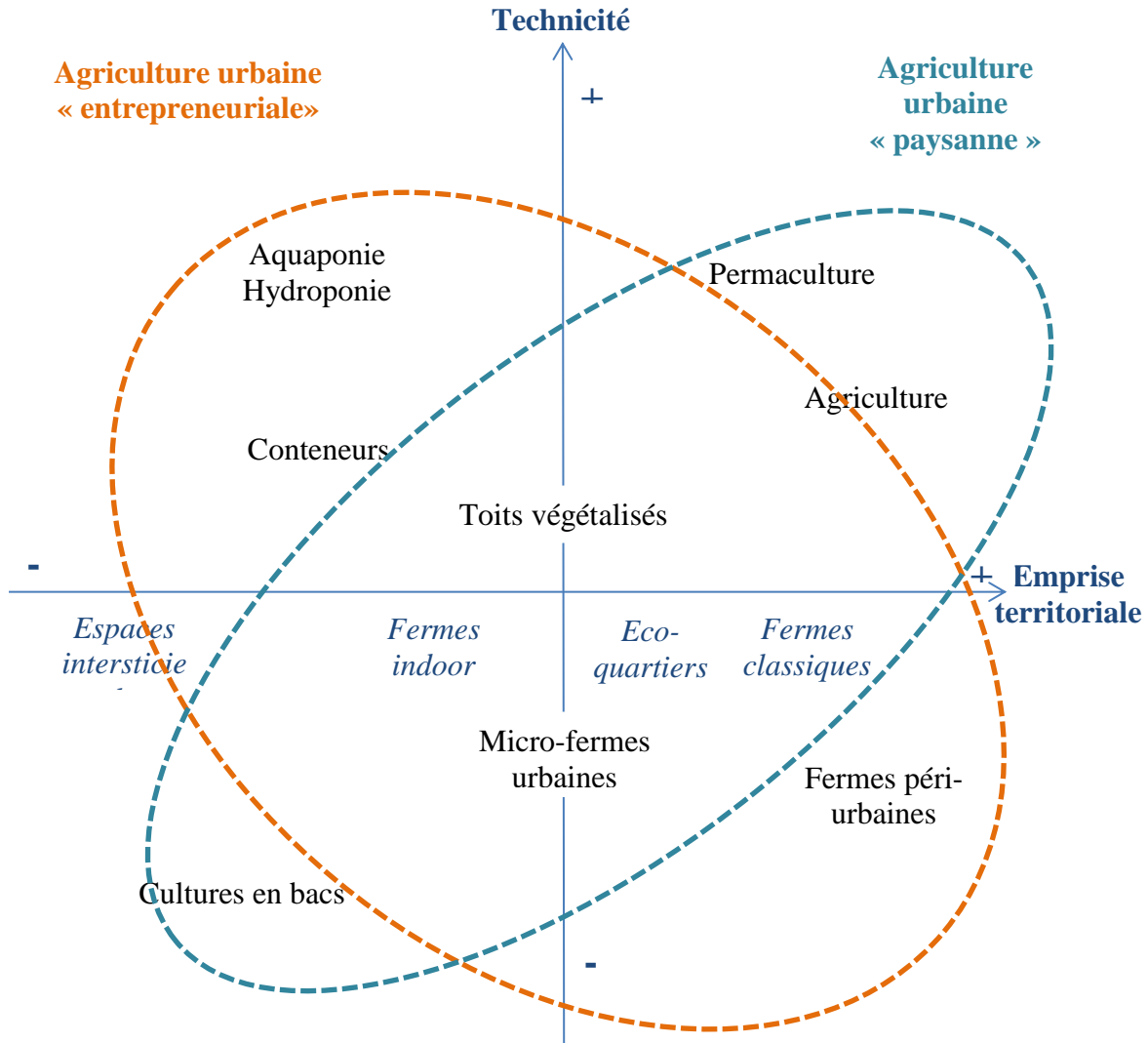


Figure 2 – Une typologie des différents modes d'agriculture urbaine.

### Un essor contrasté à travers le monde

#### a) Des initiatives parfois anciennes dans les métropoles internationales

Dans les pays du Sud, l'agriculture urbaine est ancienne. Ainsi, l'approvisionnement alimentaire des villes est intimement lié au développement de l'agriculture à l'intérieur ou en périphérie des métropoles de nombreux pays africains [34]. Dans les pays occidentaux, l'agriculture urbaine s'est développée de manière plus récente. Une multitude d'initiatives, d'envergures inégales, peuvent néanmoins être identifiées [7, 13] (tableau 2).

<sup>4</sup> Parmi les formations spécifiquement dédiées aux agricultures urbaines et périurbaines peuvent être mentionnées la dominante de formation « ingénierie des espaces végétalisés urbains » du cursus ingénieur de l'AgroParisTech ou la formation de spécialisation d'initiative locale en agriculture urbaine de l'Ecole du Breuil de la Ville de Paris.

## 1 Segments de clientèle Pour qui ?

Quels sont mes clients/consommateurs potentiels ? Principaux clients, clients ayant des problématiques et besoins différents...

**Exemples :** Habitants du quartier et hors quartier (production et formation), clients en recherche de produits bio et sains végétariens/végétaliens, restaurants (besoins en produits frais), restauration collective, unités de transformation...

## 9 Structure des coûts – Dépenses

Quels sont les coûts les plus importants générés par le modèle économique ? Quelles sont les ressources et les activités les plus coûteuses ? Quelles sources d'économies ?

**En quoi l'agriculture urbaine peut-elle être un outil d'accompagnement à la création d'emplois et d'entreprise ?**

**Exemples :** Main-d'œuvre, coûts de production, investissements, matériels, loyer, emprunts...

## 8 Partenaires clés Avec qui ?

**Quels partenariats et quelle participation des acteurs du territoire ? Quels services rendus au quartier et au territoire ?**

**Quelle complémentarité avec les agriculteurs locaux ?**

**Exemples :** Partenaires institutionnels, collectivités, acteurs du quartier, autres agriculteurs, partenaires privés, partenaires scientifiques (instituts de recherche, université), fournisseurs (économie circulaire en lien avec les ressources et réduction des coûts)...

## 7 Activités clés Quoi ?

Quelles activités sont nécessaires pour mettre en place et faire fonctionner une microferme ? Quelles compétences ?

**Exemples :** production, commercialisation, animation, communication, autres prestations...

## 2 Proposition de valeur Quoi et pourquoi ?

Quelle est mon offre, pour répondre à quels besoins, quel est le message, quelles sont les valeurs véhiculées ?

**Quels types de production et quelles activités complémentaires pour parvenir à l'équilibre économique ? Quel porteur de projet ? Quelle évolution possible ou comment passer de l'expérimentation à la pérennisation ?**

**Exemples :** Produits à haute valeur ajoutée, innovation technologique et sociale (ex. : aquaponie, insertion...), technique de production spécifique, activités connexes (pédagogie, transformation, prestations de service...)

## 3 Canaux de distribution Comment ?

**Quels sont les différents débouchés et circuits de distribution ?**

**Exemples :** Paniers, cueillette, vente et boutique sur place, petite et moyenne distribution, épicerie solidaire...

## 4 Relation clients

**Quelles relations mettre en place avec les habitants ?**

**Quelle mobilisation des habitants dès l'amont ?**

**Exemples :** Fidélisation, abonnement, participation, événements...

## 5 Sources de revenus – Recettes

Quels prix de vente (produits et autres activités), quelle part de chaque source de revenus sur le total des revenus ? Quels financements possibles (publics, privés) ?

**Comment concilier viabilité économique et prix accessibles pour les habitants du quartier ?**

**Exemples :** Prix du marché, prestations, subventions publiques, aide alimentaire, levée de fonds privés, financement participatif...

## 6 Ressources clés Avec quoi ?

Quelles ressources sont nécessaires pour répondre à mon offre ? Humaines, matérielles, intellectuelles... Quelles sources d'économies ?

**Exemples :** emplois, investissements, fournitures, économie circulaire (récupération), économies d'énergie...



Source : ANRU.

# Le montage juridique et foncier

## Problématiques et questions clés

L'agriculture urbaine se situe à la croisée de différents codes (rural, de l'environnement, de l'urbanisme, commercial). Le cadre juridique existant n'a pas été conçu pour cette pratique relativement récente qui se caractérise par une grande diversité de formes et de fonctions. De ce fait, il est parfois difficile d'identifier les réglementations qui s'appliquent en fonction du type de projet et de son contexte.

### Les questions fréquentes formulées par les porteurs de projet dans le groupe de travail portent principalement sur les problématiques foncières :

- Comment favoriser l'accès au foncier et l'implantation de projets d'agriculture urbaine en ville ?
- Quelles sont les différentes modalités de mise à disposition du foncier, sachant que les terrains peuvent appartenir à une collectivité ou à un propriétaire privé (ex. : bailleur social privé) ?
- Quels sont les avantages et inconvénients des différents baux pour le bailleur et le preneur ? Comment y assortir des conditions permettant de garantir la tenue des objectifs d'intérêt général par le porteur du projet ?
- Quels modes de mise à disposition du foncier pour des installations temporaires ou des expérimentations agricoles dans une logique d'urbanisme transitoire ?
- Quelles sont les démarches ou procédures réglementaires à respecter ?

## Les pistes opérationnelles et méthodologiques

Le sujet du montage juridique des projets d'agriculture étant à la fois très vaste et spécifique à chaque contexte et forme d'agriculture urbaine, nous nous concentrerons ici sur les questions foncières et quelques démarches réglementaires.

### Favoriser l'implantation des projets agricoles au sein des documents d'urbanisme

Certains zonages mis en place par les documents d'urbanisme sont a priori plus favorables à l'activité agricole, comme les zones agricoles (A) ou naturelles (N). Cependant, l'agriculture urbaine peut être située en zones urbaines (U) ou zones à urbaniser (UA), à condition que le règlement de ces zones permette les installations et constructions liées à un usage agricole : serres sur les toits, types de matériaux autorisés (plastique...). Si le plan local d'urbanisme (PLU ou PLUi) ne le spécifie pas, les demandes d'autorisation pourront être difficiles à obtenir. Dans ce cadre, il est préférable de modifier le zonage et surtout le règlement pour permettre ces constructions. À titre d'exemple, le PLU de Paris a été révisé en 2016 pour favoriser spécifiquement l'agriculture urbaine : désormais, il autorise notamment en zone urbaine générale (UG) les serres de production agricole à dépasser des limites de hauteur applicables aux autres constructions, à la condition qu'elles s'insèrent harmonieusement dans le bâti.

### Mettre à disposition le foncier et choisir le contrat adapté

Le choix du contrat de mise à disposition

# Document 5

du foncier est conditionné :  
—— à la nature de l'activité;  
—— au statut du foncier.

## La nature de l'activité

La première question à se poser est : « Est-ce que le porteur de projet va exercer ou non une activité agricole au sens juridique du terme? », à savoir une exploitation professionnelle qui maîtrise un cycle biologique végétal ou animal et qui génère des revenus<sup>12</sup>.

Si la réponse est positive, la nature de l'activité est agricole et elle sera principalement soumise aux règles du droit rural. Dans le cas contraire, quasiment aucune disposition du code rural ne s'appliquera à l'activité.

La forme de la structure porteuse/exploitante (société, association...) n'a aucune incidence sur la nature de l'activité. Par exemple, une association qui a un projet collectif et pédagogique mais qui développe une production à visée économique sera une activité agricole même si celle-ci n'est pas majoritaire. C'est le cas également des entreprises de l'économie sociale et solidaire qui ont une visée sociale mais s'inscrivent dans un circuit économique et un marché. La mise sur le marché des produits est un indice important du caractère économique de l'activité, dès lors que la visée économique n'est pas résiduelle, ce qui implique une appréciation au cas par cas.

Cependant, l'agriculture urbaine se caractérise souvent par une hybridation des activités qui peut rendre complexe l'appréciation du caractère agricole ou non de l'activité. À titre d'exemples :

—— L'exploitation d'un sous-sol pour produire et commercialiser des champignons ou des endives sera une activité agricole, même si la vente n'est pas un gain financier mais sert à contribuer aux frais de fonctionnement d'ateliers pédagogiques. C'est le cas de la plupart des agriculteurs ruraux qui ne couvrent pas leurs coûts de production.

—— Un restaurateur qui décide de faire pousser ses denrées pour les transformer ne sera pas considéré comme agriculteur mais restera immatriculé au registre du commerce et des sociétés car sa production est accessoire à une activité préexistante.

## Le statut du foncier

Le foncier mis à disposition par la collectivité territoriale, personne publique, peut appartenir à son domaine public ou à son domaine privé. Le foncier peut également appartenir à une personne privée.

### *Domaine public de la collectivité :*

Sur le domaine public d'une collectivité, les droits sont précaires, temporaires et révocables. Un bail rural ne pourra pas être conclu sur le domaine public. Cependant, des droits réels peuvent quand même être accordés, notamment grâce aux baux emphytéotiques administratifs ou aux autorisations d'occupation temporaire (plus de détails sur ces contrats se trouvent à la page suivante).

### *Domaine privé de la collectivité :*

Les collectivités disposant de biens sur leur domaine privé peuvent conclure un bail rural avec un exploitant mais doivent alors le proposer en priorité aux exploitants qui bénéficient de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou, à défaut, à un exploitant qui a au moins un bâtiment sur le territoire de la commune (article L. 411-15 du code rural et de la pêche maritime).

### *Foncier privé :*

Les baux pourront être les mêmes que sur le domaine privé des collectivités mais avec quelques différences liées au statut privé du bailleur. Par exemple :

- le bail rural peut être conclu par un bailleur privé mais il ne pourra pas le résilier pour motif d'intérêt général comme peut le faire un bailleur public;
- l'insertion de clauses environnementales dans le bail rural est restreinte aux zones à enjeu environnemental fort.

<sup>12</sup>. Article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) : « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. »

### Présentation de quatre formes de contrat pour la mise à disposition du foncier

#### Le bail rural : le principe pour une activité agricole

Dès que l'activité est de nature agricole et qu'un bien est mis à disposition pour cette activité avec contrepartie, le principe est que le bail rural s'applique même en zone urbaine. Il existe des exceptions, à l'image du domaine public d'une collectivité, et des dérogations souvent mises en œuvre en ville où les baux ruraux sont rares.

Le bail rural est conclu pour une durée minimale de 9 ans et offre des garanties de durabilité à l'exploitant : conditions de résiliation très encadrée, droit au renouvellement du bail... Néanmoins, la collectivité propriétaire peut refuser le renouvellement ou résilier le bail pour motif d'intérêt général en indemnisant le preneur s'il a subi un préjudice, et le preneur n'a pas de droit de préemption en cas de vente.

Le bail rural est en outre protecteur de la liberté d'exploiter car il ne peut pas réglementer la manière dont l'agriculteur vend ses produits (prix, circuits de distribution...). En revanche, il est conseillé, notamment en milieu urbain, de prescrire des clauses environnementales qui ne sont possibles que dans certains cas (article R. 411-9-11 du code rural et de la pêche maritime) :

- le bailleur doit être une personne morale de droit public, et les clauses environnementales peuvent porter sur les pratiques culturales (techniques de travail du sol, couverture végétale...) et aller jusqu'à l'obligation d'une production en agriculture biologique;
- un bailleur privé ne pourra insérer des clauses environnementales que si les terrains font partie d'espaces protégés (article L. 411-27 du code rural et de la pêche maritime) ou pour le maintien d'infrastructures ou de pratiques écologiques préexistantes.

Si des investissements sont réalisés par le preneur (ex. : serres, forage...), ceux-ci seront certainement

amortis sur la durée du bail et pourront également faire l'objet d'une indemnité pour amélioration à la fin du bail dans les conditions prévues aux articles L. 411-69 à 73 du code rural et de la pêche maritime. Ces conditions sont limitatives et ne peuvent pas être négociées entre les parties. Par exemple, la valorisation des sols ne pourra pas être considérée comme une amélioration, même dans le cadre d'un bail rural environnemental.

#### Le bail emphytéotique

Ce bail, constitutif de droit réel immobilier, peut être intéressant lorsque la collectivité souhaite sanctuariser un espace pour des projets d'agriculture urbaine car sa durée est comprise entre 18 et 99 ans.

Il a notamment pour objectif de permettre à l'exploitant de réaliser des investissements en réhabilitant ou construisant un « immeuble » et de les amortir sur la durée du bail. Le preneur devient ainsi propriétaire de la construction et peut la céder, ce qui peut constituer un risque pour la collectivité qui perd la main sur le choix de l'agriculteur, bien que la destination agricole demeure.

#### La convention d'occupation précaire

La convention d'occupation précaire permet de mettre à disposition un terrain pour une somme modique et ne peut être conclue que dans certains cas spécifiques, notamment lorsque le bien a vocation à changer de destination.

L'intérêt de cette convention pour la collectivité est sa souplesse car elle est librement négociée entre les deux parties, n'a pas de contrainte de durée, pas de droit au renouvellement du contrat et peut être résiliée facilement. Elle est de fait plus précaire pour l'exploitant qui peut limiter les risques lors des négociations en demandant par exemple des indemnités et un préavis suffisamment long pour la résiliation.

À titre d'exemple, le Paysan urbain exploite à Paris, grâce à une convention d'occupation précaire, la toiture du réservoir de Charonne qui est du domaine public affecté au service public d'assainissement. Sur ce type d'espace, c'est en effet la seule convention qui peut être envisagée. À Paris, sa durée de 20 ans

## Document 5

sécurise l'occupation et sa résiliation anticipée par la collectivité peut donner droit à indemnisation. La convention d'occupation précaire semble également le contrat le plus adapté pour des installations agricoles provisoires qui s'installeraient de façon transitoire sur des friches en attente de travaux dans le cadre du PRU. Si plusieurs espaces sont concernés, il est également possible de conclure des contrats différents par parcelle en fonction du statut des terrains et de la nature des activités envisagées.

### Le prêt à usage ou commodat

Il s'agit d'un contrat par lequel le propriétaire met gratuitement un bien à disposition de l'exploitant

qui doit le restituer après usage. Les conditions contractuelles peuvent être fixées librement par les deux parties, ce qui permet au propriétaire de récupérer facilement son bien à l'issue du délai fixé et de ne pas être soumis aux obligations du code rural. Le non-respect du caractère gratuit de ce contrat entraîne la requalification du contrat en bail rural.

Ce panorama n'est pas exhaustif mais s'avère particulièrement intéressant à étudier au regard du type d'agriculture urbaine souhaité et des avantages et inconvénients pour le bailleur et l'exploitant.

Type de contrat	Durée	Avantages / Inconvénients		Type d'agriculture urbaine approprié
		Je suis le bailleur	Je suis l'exploitant	
<b>Bail rural</b>	≥ 9 ans	Conditions de résiliation très encadrées Valorisation du bien	Possible refus du renouvellement pour motif d'intérêt général Protection juridique forte, durabilité et stabilité	Activité agricole pérenne (microferme...)
<b>Bail rural environnemental</b>	≥ 9 ans	Mesures de préservation de l'environnement	Obligations en matière de pratiques culturelles	Activité agricole pérenne (microferme...)
<b>Bail emphytéotique</b>	18 à 99 ans	Longue durée du bail Valorisation du bien, transmission de la propriété des biens édifiés par le preneur	Montant élevé du loyer par rapport à un bail rural Stabilité proche de la propriété du sol	Sanctuarisation d'un espace pour des projets d'agriculture urbaine
<b>Convention d'occupation précaire</b>	À définir par les parties	Faible valorisation du bien Souplesse de durée de la convention de résiliation	Précarité Modicité du loyer	Exploitation temporaire d'un bien dont l'utilisation principale n'est pas agricole (urbanisme transitoire, expérimentations...), jardins partagés...
<b>Prêt à usage/ commodat</b>	À définir par les parties	Entretien du bien par le preneur pendant une durée déterminée	Précarité Gratuité	Agriculture urbaine temporaire : urbanisme transitoire, expérimentations...

**Analyse comparative des contrats de mise à disposition du foncier pour la mise en œuvre d'un projet d'agriculture urbaine.**

Source : ANRU.

### Les démarches de la collectivité pour le choix de l'exploitant

Dans le cas où la collectivité n'a pas encore identifié d'exploitants, plusieurs démarches sont possibles en fonction du cadre que la collectivité souhaite imposer aux futurs candidats, identifiées en 2019 dans le guide « L'agriculture urbaine dans les ÉcoQuartiers »<sup>15</sup> :

— L'appel à manifestation d'intérêt (AMI), qui permet aux candidats de faire des propositions larges et non nécessairement abouties, sur la base d'orientations stratégiques seules, l'intérêt de l'AMI étant de bénéficier d'une phase de maturation pour construire progressivement le projet final. L'AMI peut ensuite être suivi d'une phase de candidature officielle pour sélectionner un ou plusieurs exploitants, dans le cadre d'un appel à projets.

— L'appel à projets permet à la collectivité de recevoir des projets précis de la part de futurs exploitants qui incluent de manière stabilisée les dimensions économiques du projet, la gouvernance, les éléments d'opérationnalité etc. et ainsi d'accélérer le déploiement. C'est une procédure pertinente si la collectivité est capable de définir un cadre précis et une vision arrêtée du projet (foncier disponible, besoins du territoire...).

— L'appel à candidatures permet à la collectivité de choisir un exploitant pour un « site dont la surface et certaines caractéristiques sont bien précisées : ressources en eau, accessibilité, contraintes spécifiques... ».

Dans le cas où un exploitant est déjà identifié par la collectivité, les deux acteurs peuvent passer un accord de mise à disposition temporaire du foncier, en gré à gré. Cependant, s'il s'agit de foncier public,

la collectivité doit « s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente » (ordonnance du 19 avril 2017, cf. ci-après).

#### L'obligation de mise en concurrence du foncier public (ordonnance du 19 avril 2017)<sup>16</sup>

L'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques dispose que si la collectivité souhaite accorder un titre d'occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique, une procédure de publicité et de mise en concurrence du foncier s'impose : « L'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. »

Une procédure simplifiée qui consiste à faire une publicité sans mise en concurrence peut être utilisée dans deux situations, lorsque l'occupation est de courte durée (cas de figure a priori incompatible avec l'agriculture urbaine, sauf temporaire) ou lorsqu'il y a une « offre foncière disponible suffisante pour l'exercice de l'activité projetée, c'est-à-dire lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice d'une activité donnée est suffisant par rapport à la demande ».

Toute collectivité souhaitant mettre à disposition du foncier public pour développer un projet d'agriculture urbaine doit donc prendre en compte cette obligation qui peut avoir un impact significatif sur le calendrier du projet. Des procédures contentieuses peuvent être engagées si cette obligation n'a pas été respectée. En revanche, la loi n'impose aucune mesure particulière ni délai minimum pour mettre en œuvre cette procédure de mise en concurrence<sup>17</sup>.

#### L'autorisation d'exploiter pour le contrôle des structures

Dans le cadre d'une mise en concurrence, le choix du candidat peut être soumis au contrôle des structures. C'est une procédure administrative qui soumet

15. *Op. cit.*

16. Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, NOR : ECFM1704343R, JORF n° 0093 du 20 avril 2017

17. Plus de détails sur cette ordonnance sont disponibles dans l'article « Gestion des affectations du domaine public » sur le site fonciers-en-débat : <https://fonciers-en-debat.com/gestion-des-affectations-du-domaine-public/>

## Document 5

celui qui souhaite exploiter, que ce soit en milieu rural ou urbain, à une autorisation préfectorale. Cette formalité est requise dans un certain nombre de cas, notamment pour les personnes qui s'installent ou agrandissent leur exploitation, dès lors que :

- elles n'ont pas la « capacité agricole » (pas de diplôme ou pas d'expérience équivalente de cinq ans minimum);
- la surface d'exploitation dépasse un certain seuil défini régionalement.

Jusqu'à présent, la plupart des fermes urbaines se sont dispensées de cette formalité et il n'y a pas eu de contrôle effectif sur l'application de cette procédure en ville. Dès lors que l'agriculture urbaine va se développer, on peut néanmoins présager que les surfaces à exploiter vont devenir plus rares, que la concurrence va croître et que ces contrôles

deviendront plus fréquents. La conséquence d'une absence de demande d'autorisation pourrait être la nullité du bail ou une amende administrative. L'objectif est d'aboutir aussi à une concurrence équitable entre les porteurs de projet afin de ne pas favoriser uniquement les projets les plus économiquement rentables.

### Autres obligations réglementaires

Le porteur de projet veillera à respecter la réglementation sanitaire et notamment le « Paquet hygiène » qui est un ensemble de règlements européens directement applicables dans tous les États membres et concerne l'ensemble de la filière agroalimentaire, depuis la production jusqu'à la distribution au consommateur final.

#### ZOOM SUR

### Les résultats de l'enquête de l'Afaup sur les nouvelles formes d'agriculture

L'Afaup (Association française d'agriculture urbaine professionnelle) et un ensemble de partenaires du monde agricole (CCMSA, Jeunes agriculteurs, Réseau des Points d'accueil installation, Driauff, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, et des experts de l'agriculture urbaine : Benoît Grimonprez, Antoine de Lombardon, Clarisse Pinel et Pascal Mayol) ont mené en 2019 une enquête juridique sur les nouvelles formes d'agriculture. L'enquête, constituée de 70 questions et abordant 5 thématiques, s'est adressée à des professionnels ayant au moins une activité agricole, un modèle économique ou technique atypique et ayant rencontré des difficultés lors de son installation. 100 réponses ont pu être exploitées.

Les résultats montrent que 50 % des répondants ont moins de 40 ans et qu'ils sont 70 % à être non issus du monde agricole. Les installations sont disséminées un peu partout en France, autant dans les milieux ruraux, périurbains et urbains. Ils se ressemblent toutefois par le fait qu'ils vendent tous en circuits

courts de proximité et que la majorité cultive sur de petites surfaces (75 % cultivent sur moins de 1 ha). S'agissant de la question foncière, 40 % des enquêtés sont propriétaires ou bien bénéficient d'un bail rural. Dans cette situation sécurisée, l'activité agricole est importante dans le projet (au moins 50 % du chiffre d'affaires) et l'installation est inscrite en zone agricole dans le PLU (sauf 3 cas qui sont propriétaires en zone U).

Les autres répondants contractualisent des conventions d'occupation précaires et des prêts à usage. Ils se disent satisfaits de pouvoir bénéficier de ce type de dispositif, ce qui peut paraître contre-intuitif étant donné la précarité des droits accordés. Ce résultat s'expliquerait par la difficulté à accéder au foncier. Cet aspect est souvent mentionné comme un vrai obstacle à leur installation, « *un parcours du combattant* ». Ceci étant, pour les projets en milieu intra-urbain, les conventions sont souvent imposées et le choix limité.

## Document 5

Il est également important de recenser l'ensemble des procédures qui peuvent être propres au projet d'agriculture urbaine ou incluses dans le PRU : déclaration préalable de travaux ou permis de construire (serre, bâtiment...), déclaration ou autorisation, en conformité avec la loi sur l'eau (ex. : forage, rejets d'eaux usées...), déclaration au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (compostage électromécanique), étude d'impact...

Dans tous les cas, il est conseillé de se rapprocher des services de l'État en régions ou en départements (ex. : Draaf, DDT) ou de la Chambre d'agriculture concernée, de prendre conseil auprès de personnes compétentes ou de lancer des études sur le montage juridique et foncier du projet.

## Le statut juridique de l'exploitant

Le choix du statut de la structure a des conséquences fiscales et comptables mais doit aussi prendre en compte la nature de l'activité et le type de gouvernance recherché. L'exploitation peut prendre la forme d'une association ou d'une société individuelle ou avec plusieurs associés.

Dans tous les cas, la structure doit être déclarée auprès d'un centre de formalités des entreprises (CFE) qui lui attribuera un Siret et lui permettra la mise sur le marché.

Les formes juridiques possibles sont multiples et sont recensées en grande partie dans La boîte à outils des Parisculpteurs (fiche ED3, cf. ci-contre)<sup>18</sup>.



---

— Driaaff, *Mon projet d'agriculture urbaine en Île-de-France*. Guide pratique des démarches réglementaires, 2016. [http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Maquette\\_VF\\_cle475afb.pdf](http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Maquette_VF_cle475afb.pdf)

— Driaaf, *Tour d'horizon des principales démarches réglementaires en agriculture urbaine*, 2018. <http://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/Tour-d-horizon-des-principales>

— Grimonprez B., *L'agriculture urbaine : une agriculture juridiquement comme les autres*, 2019. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02073564v2/document>

— Ville de Paris, *La boîte à outils des Parisculpteurs*, 2019. [http://www.parisculpteurs.paris/data/terrains\\_0917a/categorie/10/boite\\_a\\_outils\\_v3\\_-\\_19-02-2019\\_8d089.pdf](http://www.parisculpteurs.paris/data/terrains_0917a/categorie/10/boite_a_outils_v3_-_19-02-2019_8d089.pdf)

— ONCFS, *Le bail rural à clauses environnementales*, 2017. <http://www.oncfs.gouv.fr/IMG/pdf/Bail-rural-clauses-environnemental-ONCFS.pdf>

— Afaup, Guide et fiches pratiques. <http://www.afaup.org/nos-fiches-guides/>

— Personnes ressources (cf. Annuaire) :

- Benoît de Grimonprez : Professeur d'université, Institut de droit rural de Poitiers
- Antoine de Lombardon : avocat en droit de l'environnement et droit public

---

18. Op.cit.

# L'écosystème d'acteurs

## Problématiques et questions clés

**L'installation d'un projet d'agriculture urbaine en QPV (quartier politique de la ville), de surcroît en renouvellement urbain, nécessite la mise en place d'un écosystème structuré d'acteurs :**

- Au sein même du quartier : les habitants, les acteurs du quartier qui ont une connaissance fine des usages sur l'espace public et des problématiques urbaines et sociales (bailleurs sociaux, régies de quartier, associations, équipements scolaires et socioculturels, commerçants...).
- Et en développant de nouveaux partenariats avec les acteurs du territoire, du monde agricole et de l'agriculture urbaine, mais aussi de l'enseignement et de la recherche ou encore de l'innovation, avec lesquels les collectivités ont souvent moins l'habitude de travailler.

**Dans ce cadre, les freins auxquels sont confrontés les porteurs de projet sont les suivants :**

- Comment intéresser, impliquer, mobiliser les habitants aux différentes phases du projet ?
- Comment prendre en compte la temporalité du PRU (concertation, relogement...)?
- Comment créer un projet « marchand » de type microferme qui ne soit pas un objet isolé dans le quartier mais reconnu comme un lieu d'animation et de sensibilisation ?

- Comment envisager les espaces mis en culture comme des « espaces publics » ?
- Comment créer des liens avec les acteurs du monde agricole local et développer des complémentarités ?
- Quelle gouvernance mettre en place au regard des différentes thématiques que recouvre l'agriculture urbaine (technique, économique, juridique, sociale...)?

## Les pistes opérationnelles et méthodologiques

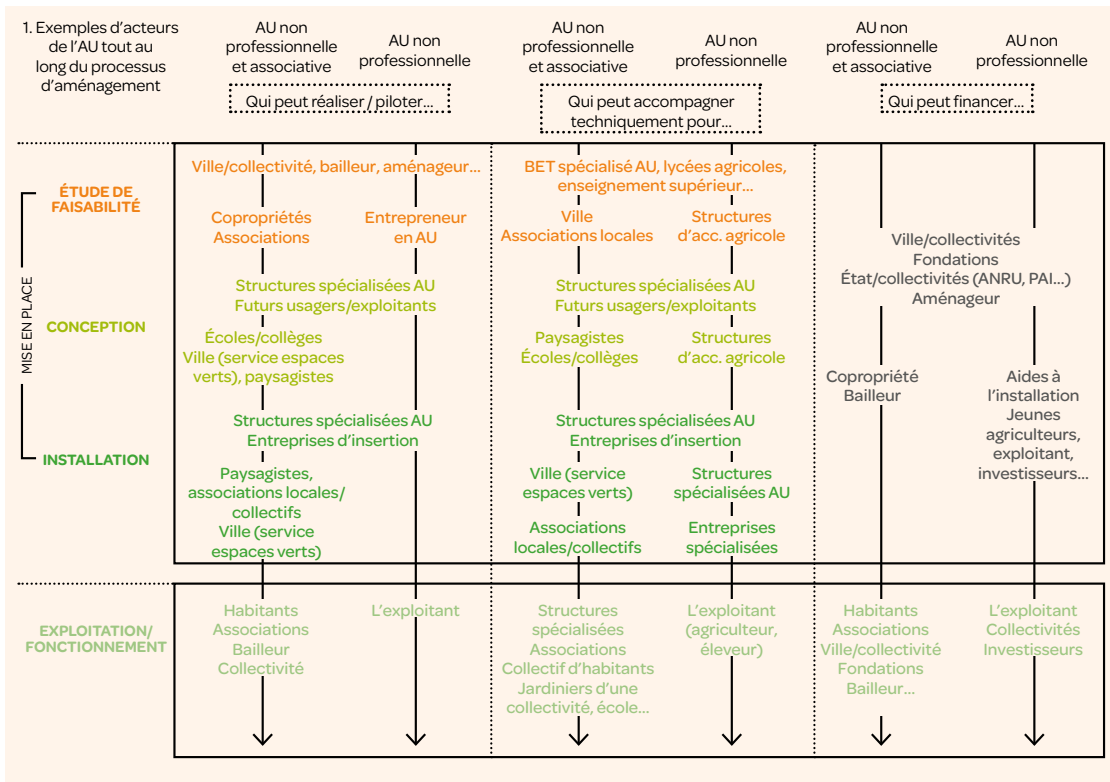
Le guide « L'agriculture urbaine dans les ÉcoQuartiers » (2019)<sup>19</sup> présente une cartographie des acteurs mobilisables en fonction de la temporalité du projet.

**Des pistes de solutions sont présentées ci-après quant à la structuration d'un écosystème d'acteurs adapté aux enjeux des quartiers en renouvellement urbain. Elles concernent notamment :**

- la mobilisation des habitants dans le cadre de projets d'agriculture urbaine non professionnelle ;
- la mise en place d'une démarche intégrée dans le cadre d'une microferme urbaine ;
- la participation des acteurs du quartier et des acteurs sociaux ;
- l'accompagnement par les spécialistes de l'agriculture urbaine ;
- les liens à tisser avec les acteurs du monde agricole.

<sup>19</sup>. Op.cit.

# Document 5



**Schéma des acteurs selon leur intervention dans un projet d'agriculture urbaine.**

Source : Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales / Cerema / Exp'AU, « L'agriculture urbaine dans les ÉcoQuartiers », Mars 2019.

## Quels exploitants pour un projet agricole ?

Dans certains cas, le projet émane de la demande d'un agriculteur qui cherche un terrain pour le mettre en œuvre. À titre d'exemple, l'association Optim'ism a proposé à la Ville de Lorient (56) de monter un incubateur de microferme sur le quartier du Bois-du-Château, faisant l'objet d'un PRU. L'association a ainsi été partie prenante et force de proposition dès l'amont de la conception et de la gouvernance du projet.

Néanmoins, lorsque la collectivité n'a pas identifié de porteur de projet agricole et qu'elle souhaite spontanément mettre en place un projet d'agriculture urbaine, il est conseillé de lancer suffisamment tôt un appel à candidatures ou un appel à manifestation d'intérêt afin d'associer le futur exploitant à

l'élaboration du projet.

Elle peut également s'appuyer sur les habitants qui souhaiteraient s'investir dans ce type de projets, et sur les associations en place, et ainsi engager une véritable stratégie d'insertion et de montée en compétences.

## Mobiliser les habitants au bon moment : l'exemple des jardins partagés

Un certain nombre de facteurs sont identifiés pour favoriser l'implication et la mobilisation aux différentes phases d'un projet d'agriculture urbaine non professionnelle. Ces bonnes pratiques sont notamment tirées de l'expérience du bailleur social Valophis Habitat, membre du réseau Si T'es Jardin, au travers de son expérience sur une quinzaine de jardins partagés.

# Nature et biodiversité

## Problématiques et questions clés

Entre préservation et restauration de la biodiversité en ville, l'agriculture urbaine constitue un levier aujourd'hui reconnu pour accroître la végétalisation en contribuant à développer et renforcer les écosystèmes naturels urbains. L'intérêt que suscite, en termes écologiques, le retour de la ville cultivée, se confirme à l'aune notamment de la crise climatique que nous traversons. Ce dernier aspect est également à replacer en perspective du rôle avéré joué par l'agriculture urbaine dans les aménités environnementales. Celles-ci sont d'ailleurs une des clés de compréhension de sa résurgence après de longues années d'éclipse dans les pays occidentaux.

Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, face à l'urbanisation croissante de nos territoires et surtout, la minéralisation toujours plus grande des milieux urbains, le désir de « reconnexion » à la nature par le citoyen n'a cessé de s'exprimer. À ce besoin grandissant s'ajoute le souhait toujours plus important de retrouver le lien à la terre et partager savoir et savoir-faire potager entre jardiniers, au sein d'espaces collectifs, en pied d'immeuble ou sous de nouvelles formes, à l'image de l'émergence des fermes urbaines.

Pour autant, tout n'est pas simple quand il s'agit de nature en ville. Chaque initiative doit s'insérer dans une cohérence d'ensemble. Ainsi, la végétation pousse et se maintient avant tout dans un sol vivant, lui-même constitué de sa propre biodiversité nécessaire à son bon état de santé : vers de terre, bactéries, microorganismes... L'agriculture urbaine favorisera la biodiversité

à condition de prendre en compte l'ensemble de ces dynamiques écologiques. Il importe donc, dès la conception du projet, d'intégrer une réflexion sur les futures pratiques culturales à travers des questions qui aideront à définir l'ambition écologique du futur lieu ou espace cultivé.

- \_\_\_\_\_ Comment cette forme agricole s'inscrit-elle dans les écosystèmes urbains ?
- \_\_\_\_\_ Qu'apporte-t-elle aux dynamiques des trames vertes ?
- \_\_\_\_\_ Permet-elle de préserver, voire d'accroître, la biodiversité ordinaire en ville ?
- \_\_\_\_\_ Que va-t-on faire pousser ?
- \_\_\_\_\_ Quelles semences seront utilisées ?
- \_\_\_\_\_ Les pratiques culturales seront-elles écologiques si elles consomment beaucoup d'intrants chimiques, d'eau ou d'énergie ?
- \_\_\_\_\_ Le choix sera-t-il fait d'utiliser de la terre végétale importée ou le projet sera-t-il l'occasion de redonner aux sols des propriétés biologiques perdues par l'urbanisation ?

## Les pistes opérationnelles et méthodologiques

### Étudier le milieu sur lequel prendra place le projet en agriculture urbaine

Pratiquer une agriculture urbaine favorable à la biodiversité implique dans un premier temps de rendre les parcelles hospitalières aux espèces et à leurs déplacements. Les potentialités peuvent varier en fonction de nombreux paramètres : la surface du projet, les pratiques de gestion, le nombre d'aménagements créés sur place... Les dispositifs d'accueil des espèces classiques comme les hôtels à insectes, les nichoirs, les ruches où les micromillieux aux côtés des cultures sont un avantage.

## Document 5

### Préserver la diversité des espèces faunistiques et floristiques

L'abeille domestique est un excellent vecteur de sensibilisation à l'importance de la pollinisation mais la biodiversité, c'est aussi et surtout

les communautés de pollinisateurs dont la diversité – abeilles, diptères (mouches), lépidoptères (papillons) coléoptères (scarabées) et vertébrés – augmente le degré d'interaction biologique avec un intérêt certain pour la parcelle cultivée (lutte biologique, diversification floristique).

Toutefois, l'accroissement du nombre d'abeilles domestiques en ville (sélectionnées pour leur productivité et leur docilité) pose aussi la question des concurrences potentielles avec les pollinisateurs sauvages à partir d'un certain seuil, seuil déjà dépassé pour un certain nombre de villes qui ont installé des ruches d'abeilles domestiques en grande quantité depuis quelques années.

Pratiquer une agriculture urbaine favorable à la biodiversité, c'est aussi jouer sur les associations de plantes, les successions et rotations plus pertinentes. De nombreux travaux pionniers ont montré que la diversité végétale est un facteur positif du fonctionnement des écosystèmes cultivés notamment pour la reproduction de la biomasse, pour une stabilité dans le temps, pour la résistance aux aléas (pathogènes, changement climatique) importants en milieu urbain.

En pratique, cela encourage l'agriculture urbaine à jouer sur les complémentarités entre espèces : plantes compagnes, associations de graminées et de légumineuses, aromatiques et fleurs.



© S. Lemarchand

### Favoriser un projet permettant la préservation d'un sol vivant

C'est sans doute la biodiversité des sols qui constitue l'un des facteurs les plus importants pour la qualité de la nature en ville et l'agriculture urbaine.

Abritant une biodiversité ordinaire et majoritairement microscopique, les sols sont la plaque tournante d'innombrables fonctions essentielles à la croissance des plantes, au cycle de l'eau et des nutriments. Leur bonne santé reflète la qualité écologique en surface et vice-versa.

Dans la conception des espaces verts ou en agriculture urbaine, les sols sont souvent remplacés par des substrats artificiels très minéraux voire sans sol (hydroponie par exemple). Cela se justifie dans certaines situations (absence de sols, sols pollués, sur toit) mais l'agriculture urbaine peut aussi contribuer plus largement à restaurer les sols urbains dégradés ou encore participer à la déminéralisation de l'espace urbain dans certains cas.

### Intégrer le projet agriurbain dans la trame verte et bleue

Le lieu d'implantation des parcelles cultivées en ville peut s'avérer stratégiques pour répondre aux enjeux de connectivité écologique définis par les Schémas régionaux de cohérence écologique (SCRCE), même si les acteurs n'ont pas souvent le choix de leur emplacement.

L'une des caractéristiques des villes est une forte fragmentation et un mitage des territoires dus aux infrastructures linéaires et bâties (bâtiments, voiries, murs, barrières et grillages, voies ferrées, réseaux). Un des enjeux prioritaires vise alors à reconnecter entre eux les éléments de nature encore existants (espaces verts, arbres, parcs, jardins publics ou privés), mais aussi à en créer de nouveaux pour améliorer le cheminement des espèces floristiques et faunistiques. Dans ce cadre, l'agriculture urbaine s'insère, dans ses formes multiples et aux côtés d'autres infrastructures vertes, aux corridors écologiques, en fonction de son emplacement (au sol, en façade, sur les terrasses ou les toits...) et des modalités de gestion qui lui sont appliquées. Elle pourra remplir cette fonction si elle se trouve être un endroit hospitalier pour plusieurs espèces ou même un simple lieu de passage entre deux espaces. Une des conditions de réussite est notamment de limiter la présence de grillages

ou barrières infranchissables pour la petite faune. Par ailleurs, la perméabilité du site au vivant sera largement dépendante de la qualité des pratiques (usage de produits phytosanitaires, création d'habitats, etc.).

Il sera essentiel de ne pas cultiver tout l'espace : une place doit être laissée, par exemple, à la végétalisation prairiale, que l'on peut faucher une ou deux fois par an. Même sur de faibles surfaces, ce paysage doit être la norme. Les invertébrés qui s'y développeront seront peut-être des parasites, peut-être des auxiliaires, probablement les deux. Souvent, une friche modifiée en espace cultivé conduira à une perte de la biodiversité : moins de diversité florale, puisque l'on privilégie quelques espèces cultivées donc moins d'insectes et une fréquentation humaine accrue qui fera fuir une partie des oiseaux et des mammifères. C'est pourquoi il est fondamental de maintenir quelques espaces de la friche d'origine,

qualifiée de « tiers paysage » par l'écopaysagiste Gilles Clément, en les valorisant pour ce qu'ils sont. Il existe un fort potentiel de végétalisation des toitures et des murs, dans lequel l'agriculture urbaine a sa place. Si la contribution en matière de continuités écologiques est encore difficile à évaluer, la création de milieux supplémentaires facilite l'accueil de la biodiversité par rapport à des toits gravillonnés ou une végétation trop uniforme (gazon, sedum/pouzzolane).

En revanche, s'il s'agit de serres sur toits, comme les fermes Lufa (sur le modèle de celle construite à Montréal), le rôle de corridor écologique semble compromis.

### Préserver et développer la diversité génétique des espèces

Plusieurs expériences confirment le potentiel de l'agriculture urbaine à préserver in situ

## ZOOM SUR

### Les pratiques culturelles dans les jardins collectifs

Dans le cadre de son Observatoire de l'agriculture urbaine et de la biodiversité, l'Agence régionale de la biodiversité francilienne recueille des données relatives aux pratiques culturelles portant sur espaces franciliens en agriculture urbaine qui comprennent majoritairement des jardins familiaux et des jardins partagés, mais aussi quelques jardins d'insertion et pédagogiques. Plus de 300 d'entre eux ont fait l'objet d'une analyse spécifique entre 2015 et 2017.

Premier enseignement, afin d'améliorer la biodiversité de leur sol : 78 % des jardiniers utilisent du compost, 35 % des fertilisants d'origine animale et 30 % ne travaillent pas la terre. De plus, trois quarts des gestionnaires mettent en place l'association et la rotation des cultures (jachère, engrais verts) et 57 % des techniques proches de la permaculture. Ces données permettent de distinguer deux phénomènes particulièrement révélateurs et prégnants de l'approche qu'ont ces jardiniers de l'agriculture urbaine. D'abord, une attention aussi inattendue que soutenue à la question du sol. Avec le retour de la ville jardinée, les consciences se sont « réveillées », amenant à penser le sol en volume et non plus uniquement en surface.

Cette étude enseigne également que plus de la majorité de celles et ceux qui pratiquent l'agriculture urbaine s'est appropriée des techniques proches de la permaculture, dont l'une des bases est précisément de prendre soin de la terre et donc du sol.

Aux pratiques culturelles permettant de favoriser la biodiversité s'ajoute, dans ces espaces cultivés, la mise en œuvre de dispositifs pour accroître la présence de la faune et de la flore, notamment des pollinisateurs. Ainsi, l'étude montre que 56 % des jardins possèdent une structure d'accueil pour la faune (hôtel à insectes, nichoirs, abris à hérissons...) tandis que 34% sont dotés de micromilieus complémentaires (prairie, mare) Enfin, on constate que 37 % des gestionnaires des espaces cultivés maintiennent des zones en friche. Une donnée qui confirme que les agriculteurs urbains ont donc adapté leur mode de gestion et leurs pratiques grâce à une meilleure sensibilisation aux enjeux écologiques liés à ces milieux. Les gestionnaires laissent de plus en plus fréquemment des espaces de nature ordinaire, voire conservent sur leur site, quand leur taille le permet, de véritables délaissés urbains.

# Les leviers réglementaires en faveur de l'agriculture urbaine

## Réserver de l'espace pour l'agriculture urbaine (Lyon, Rennes, Nantes)

La collectivité peut assurer un meilleur accès au foncier pour les projets d'agriculture urbaine de trois façons. Elle peut allouer des espaces pour l'agriculture urbaine ; protéger les projets déjà existants en les sanctuarisant ; et faire en sorte de ne pas empêcher le développement de projets d'agriculture urbaine.

La **Ville de Nantes** réserve notamment des espaces pour l'agriculture urbaine en les inscrivant dans le règlement (zonage et constructibilité) et dans ses OAP thématiques ou sectorielles du PLU afin de lui garantir des espaces dédiés selon un maillage adapté. Cette logique

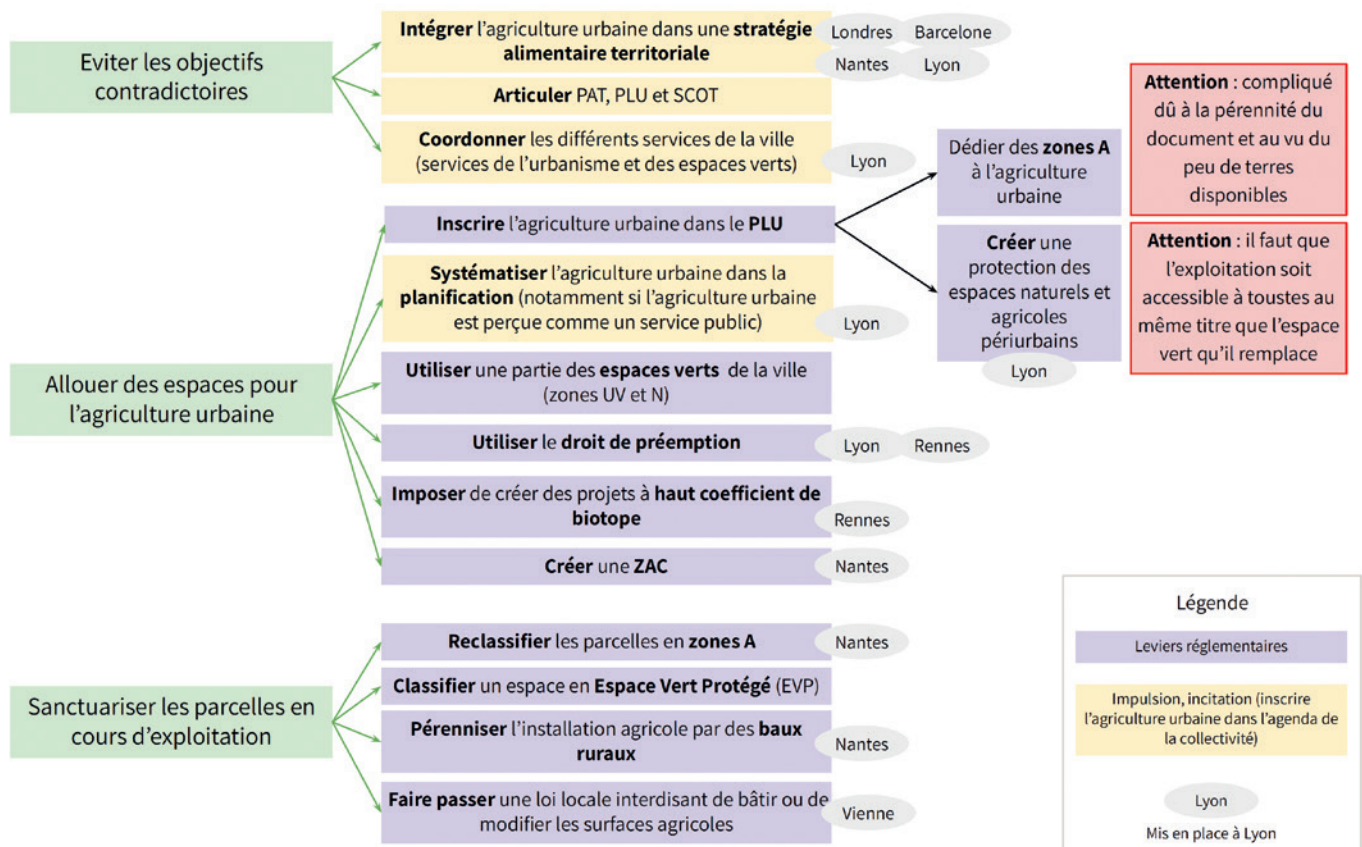
est d'autant plus valable si la Ville veut faire de l'agriculture urbaine un service public ou un bien commun. L'exemple de la Ville de Nantes montre notamment qu'il est envisageable d'imposer dans un projet de ZAC ou d'éco-quartier l'installation d'un site d'agriculture urbaine et d'en spécifier les dimensions et les caractéristiques, notamment via une OAP sectorielle. Si c'est encore très peu le cas, l'agriculture urbaine est de plus en plus mentionnée dans les objectifs et les orientations des documents d'urbanisme (SCot, PLUi) et dans les plans et objectifs des villes (alimentation durable, trames vertes et bleues, économie sociale et solidaire...).

À **Lyon**, la Ville s'est appuyée sur le droit de préemption, à l'échelle de la

métropole, pour réserver des espaces agricoles dans la périphérie proche et de les protéger de projets de constructions.

Les échanges avec différents experts ont également fait ressortir un enjeu d'évolution de la définition d'un bail rural dans un contexte urbain, qui pourrait aider à une pérennisation de l'installation agricole en ville. En effet, la plupart des projets d'agriculture urbaine dépendent aujourd'hui de conventions d'occupation, qui bien que de longue durée, restent des conventions précaires. Un bail rural permet aux agriculteurs d'occuper un espace pour un minimum de 18 ans, ce qui permet de garantir la pérennité du projet. Par ailleurs, les projets d'agriculture urbaine intègrent aussi souvent dans leur

### LES LEVIERS RÉGLEMENTAIRES POUR ALLOUER ET PÉRENNISER DES ESPACES AGRICOLES EN VILLE



modèle économique des activités d'animation, qui n'entrent pas dans la définition d'agriculture telle qu'elle existe aujourd'hui dans le code rural.

### Développer des projets sur des espaces peu exploités (Rotterdam, Montréal, New York, Vienne)

La *Floating Farm*, une ferme de vaches laitières située sur une plateforme flottante dans le port de Rotterdam, a été retenue dans le benchmark car le projet a investi un espace quasiment inexploité jusqu'ici en agriculture urbaine : l'eau. Un des leviers importants qui lui a permis d'investir cet espace est l'urbanisme transitoire. La *Floating Farm* est située à Merwe-Vierhavens (M4H), une ancienne zone portuaire qui fait aujourd'hui l'objet d'un programme de transition mené par la ville de Rotterdam, dans lequel s'inscrit une phase d'urbanisme transi-

toire favorisant la mise en place d'innovation et d'expérimentations. La *Floating Farm* a obtenu un contrat de location de son emplacement pour dix ans. Néanmoins, Minke van Wingerden, cofondatrice de la ferme, espère qu'à terme, la *Floating Farm* aura gagné le soutien et l'enthousiasme du voisinage et pourra renouveler son contrat.

**Les toits plats** de certains bâtiments industriels de Montréal peuvent accueillir des exploitations agricoles de grande ampleur, grâce à leur forte capacité de charge. C'est le cas notamment des Fermes Lufa. Aujourd'hui, l'entreprise exploite 1500 m<sup>2</sup> de toitures, où elle cultive une surface de 7000 m<sup>2</sup> en hydroponie sous serre. À Montréal, si la majorité des sols sont pollués et l'espace public contraint par une forte pression foncière, les toits restent des surfaces encore peu exploitées. **Les Fermes Lufa** illustrent la forte adaptabilité des projets d'agricul-

ture urbaine aux contraintes de la ville. Ce type de projet implique de s'adapter à des contraintes techniques du bâtiment (portance, accessibilité...), au cadre réglementaire local (permis de construire de la serre sur le toit) et de nouer un partenariat avec le propriétaire du bâtiment pour obtenir un bail de longue durée renouvelable et à un tarif adapté au projet.

En ville, la culture en pleine terre est fortement contrainte par la qualité des sols. On trouve différentes traces de pollution, au plomb notamment, qui rendent les sols impropres à la culture de produits comestibles. Cependant, différentes solutions existent, telles que la dépollution qui peut s'avérer très coûteuse selon les projets, le confinement des sols pollués par l'usage de géotextiles, la culture de plantes non comestibles (floriculture, pépinière), ou encore la culture de plantes comestibles hors sol, sur tables ou en bacs.



La *Floating Farm* - port de Rotterdam

© Ruben Dario Kleinmeier



Ferme Lufa – Montréal

CC by : Lufa Farms / Fermes Lufa



*Growing Underground*, plateaux fermiers enterrés

CC by : Matt Brown - 2.0

La saturation de l'espace urbain a amené des porteurs de projet à se questionner sur **l'utilisation des espaces souter-rains**. Un certain nombre de grandes métropoles, telles que Londres, Paris ou Montréal, possède de nombreux espaces souterrains vacants (anciens bunkers, anciennes lignes ferroviaires, entrepôts désaffectés, parkings sous utilisés ou condamnés...). Ces espaces, et en particulier les parkings, posent parfois des problèmes de gestion et de sécurité. L'installation de fermes urbaines indoor, cultivant notamment des micro-pousses ou des champignons, est une opportunité pour valoriser ce foncier, tout en réduisant les coûts de gardiennage.

### **Intégrer l'élevage et les animaux en ville (Rotterdam, Bordeaux)**

Selon Antoine de Lombardon, le cadre réglementaire auquel doivent se plier l'agriculture urbaine et l'élevage urbain n'est pas plus strict que pour d'autres agricultures ou que pour l'élevage traditionnel. Cependant, les contraintes en ville sont plus fortes qu'à la campagne. Ainsi la distance réglementaire d'une exploitation d'élevage par rapport à des habitations (en général 100 mètres) fait que très peu de terrains sont adaptés à ce type d'activité en ville. De plus, les nuisances sonores et olfactives liées à l'activité agricole sont décuplées en ville où la densité de population est plus forte et les habitations plus proches. Au-delà du cadre réglementaire, l'élevage en ville se heurte à la question de l'acceptabilité, en lien avec des questions de salubrité, d'hygiène, de bien-être humain et animal et de concentration de polluants dans les animaux et les produits d'origine animale.

L'analyse du projet de la *Floating Farm* a permis d'illustrer que si le voisinage était tout d'abord réticent à l'idée d'installer une ferme de vaches laitières proche des habitations, les habitants du quartier sont progressivement devenus des clients réguliers de la ferme et leurs critiques se sont apaisées. L'orga-

nisation d'événements pédagogiques et culturels a, par ailleurs, permis de créer un lien entre la ferme et les habitants du quartier, ainsi que de faire connaître le fonctionnement de la ferme et ce qu'elle pouvait apporter au voisinage.

### **Favoriser l'accès à l'eau (Lyon, Nantes, New York, Montréal)**

La captation et l'utilisation de l'eau de nappe ou de rivière à des fins agricoles sont réglementées et impliquent un contrôle régulier de la qualité de l'eau. **Les Vergers Urbains de Lyon** profitent de cette possibilité et sont arrosés à 50 % par le réseau d'eau potable et à 50 % par l'eau de forage.

Pour le projet *Doulon-Gohards*, **la Ville de Nantes** a facilité l'accès à l'eau. Les fermes sont alimentées par le réseau d'eaux brutes porté par le syndicat des producteurs nantais. Ce réseau a été déployé pour desservir les fermes remises en production. Ce sont les eaux de la Loire, non traitées, qui sont directement utilisables par les exploitants. Les puits déjà existants et les réservoirs en métal présents sur le territoire servent aussi pour l'arrosage.

Si les agriculteurs en zone rurale ont généralement accès à un réseau d'eau brute et à un tarif agricole, ce n'est pas le cas en ville et l'absence de statut d'agriculture urbaine empêche l'accès à une eau au tarif agricole pour les agriculteurs urbains. Si certaines villes disposent d'un réseau d'eau non-potable, utilisée pour l'entretien de la voirie et l'arrosage d'une partie des parcs et jardins, cette eau n'est généralement pas autorisé pour l'arrosage des plantes comestibles destinées à la vente. Les agriculteurs urbains doivent donc arroser leurs cultures à l'eau potable.

S'il est assez facile de recueillir les eaux de toitures pour l'arrosage, leur stockage peut parfois présenter des contraintes techniques ou financières. De plus la qualité de ces eaux est très variable du fait des différents revêtements de toiture pouvant libérer des polluants dans l'eau (peintures, étanchéité...) ce qui contraint son usage pour des produits comestibles destinés à la vente.

---

*Un bail rural permet aux agriculteurs d'occuper un espace pour un minimum de 18 ans, ce qui permet de garantir la pérennité du projet.*

---

## Document 7

HAL open science – L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux.

Luc Bodiguel, Thomas Bréger, Gilles Maréchal, Chloé Rochard

### Fiche 1 : Agir sur le foncier agricole

#### Fiche 1-1 : Comment fixer l'usage des terres pour conserver une capacité de production agricole ?

Pour conserver une capacité de production de denrées alimentaires, les collectivités territoriales (CT) disposent d'instruments de planification territoriale qui leur permettent de réserver l'usage du foncier à l'activité agricole et de mettre ainsi les terres agricoles à l'abri de l'urbanisation.

➤ *A relier à : fiche 1-2 : Comment organiser l'espace et acquérir des terres pour conserver une capacité de production agricole ?*

➤ *A relier à : fiche 2-1 : Comment développer l'agriculture en agissant sur le foncier de ma ville ?*

➤ *A relier à : fiche 2-2 : Comment développer les activités de transformation et de commercialisation de produits alimentaires locaux en agissant sur le foncier de ma ville ?*

L'Etat est le premier artisan de cette planification territoriale puisqu'il élabore des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD, Art. L. 102-4 à L. 102-11 c. urb.). Toutefois, il doit le faire « en association avec la région, le département, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale et les communes non membres d'une de ces communautés qui sont situées dans le périmètre du projet ainsi que les établissements publics mentionnés à l'Art. L. 143-16 et les comités de massifs concernés par le périmètre du projet » (Art. L. 102-4 à L102-11 c. urb.).

➤ *A souligner : les DTA ne s'imposent (« ne sont opposables ») aux documents d'urbanisme que si elles contiennent des Projets d'Intérêts Généraux (PIG) mis en œuvre pour la réalisation d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique qui peut être destiné à la mise en valeur d'un espace naturel ou à l'aménagement agricole. Le territoire concerné doit présenter un enjeu national, ce qui rend cet outil peu utilisable pour la matière qui nous intéresse.*

Au niveau local, toutes les collectivités locales sont impliquées dans la planification territoriale :

- Les Régions pour les SRADDET ;
- Les Communes et Intercommunalités pour les SCOT et PLU ;
- Les Départements pour les PEAN ;
- Les Communes et les Intercommunalités pour les ZAP
- Les Départements avec les CDPENAF
- L'Etat et les Collectivités territoriales pour la politique locale de l'eau

#### **SRADDET – Les Régions**

Les régions, collectivités chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, établissent avec les autres CT, un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET, Art. L. 4251-1 CGCT) qui précise les objectifs de moyen et long termes sur le territoire en matière « d'équilibre et d'égalité des territoires d'implantation des différentes structures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux (...) et de gestion économe de l'espace ».

➤ Depuis 2016, ce schéma intègre le schéma régional de cohérence environnemental (SCRE - Art. L. 371-3 et R. 371-25 à 31 c. env.) dont l'objectif est de rendre lisible les enjeux régionaux en matière de biodiversité et de contribuer à un bon état de conservation des habitats naturels et des espaces et au bon état écologique

## Document 7

des masses d'eau. Le SCRE se compose notamment d'un diagnostic du territoire régional portant sur la biodiversité et ses interactions avec les activités humaines, d'une identification et localisation des « réservoirs de biodiversité » retenus et les objectifs à atteindre, et d'un plan d'actions stratégiques à mettre en œuvre. Compte tenu, pour certains territoires, de l'étendue des espaces qu'elle occupe, l'activité agricole a naturellement une place de choix dans l'élaboration des SCRE. Aussi parmi les actions stratégiques, certaines peuvent viser directement l'activité agricole sur le territoire.

➤ *Pour aller plus loin : C. Heinisch & al. « Agriculture et stratégie Trame verte et bleue : élaborer et mettre en œuvre une politique dans les espaces de Rhône-Alpes », Istrea, Sciences Eaux et Territoires, 2018/1, n°25.*

### **SCOT – PLU – Les Communes et les Intercommunalités**

Les communes et les intercommunalités doivent établir des schémas de cohérence territoriale (SCoT, Art. L. 141-1 c. urb. et suivants) et des plans locaux d'urbanisme éventuellement intercommunaux (PLU(i), Art. L. 151-1 c. urb. et suivants).

➤ Le rapport de présentation du SCoT comprend notamment une analyse de la consommation des espaces et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD, Art. L. 141-1 c. urb. et suivants) du SCOT fixe les objectifs des politiques publiques de protection et mise en valeur et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Enfin, le document d'orientation et d'objectif du SCOT détermine les espaces à protéger et ceux où l'urbanisation doit être maîtrisée.

- Les documents d'urbanisme inférieurs au SCOT doivent être compatibles avec ce dernier (il leur est « opposable »). C'est notamment le cas des PLU(I) qui déterminent au niveau communal ou intercommunal l'affectation des sols et la destination des constructions. Le PLU constitue à la fois un document programmatique et opérationnel puisqu'il délimite les zones agricoles (ZA) et précise les règles de construction qui s'y appliquent (Art. L. 151-11 c. urb. et suivants). En principe, le PLU ne contient pas d'obligation « de faire ». Par conséquent, il ne peut pas imposer des procédés agronomiques spécifiques ou des modalités de commercialisation des produits agricoles. L'Art. L. 101-3 c. urb. rappelle ainsi que la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite des sols, en dehors des productions agricoles.

➤ *Pour aller plus loin : Rouhaud J-F., La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme : quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles ?, Droit rural n°399, janv. 2012, dossier 3*

### **PEAN – Les Départements**

Le département et les EPCI compétents en matière de SCoT peuvent également établir des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN, Art. L. 113-15 c. urb.). Cette protection réglementaire est dotée d'un programme d'actions qui peut être orienté vers l'alimentation locale.

### **ZAP – Les Communes et les Intercommunalités**

A l'initiative d'une commune ou d'un EPCI, une zone peut également être classée en zone agricole protégée (ZAP, Art. L. 112-2 c. rur.), servitude d'utilité publique reconnue par le préfet et annexée au PLU(I). La ZAP a vocation à préserver durablement la zone agricole, en préservant l'affectation agricole des sols et en réglementant tout changement d'affectation ou de mode d'occupation via une procédure particulière (avis de la chambre d'agriculture, accord des collectivités concernées et décision du préfet).

### **CDPENAF - Départements**

Les commissions départementales de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF, Art. L. 112-1-1 c. rur.) peuvent être consultées sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole.



19 novembre 2024

**Les 20 et 21 juin derniers se tenaient les premières rencontres nationales des fermes municipales à Mouans-Sartoux. Cet évènement a permis aux porteurs de ces projets d'échanger mais aussi de construire un répertoire commun des fermes municipales. Même si elles sont différentes par la taille et les contraintes de leur territoire, elles ont un objectif en commun : approvisionner en produits issus de l'agriculture biologique les établissements dont elles ont la gestion.**

La ferme municipale de la commune de Mouans-Sartoux produit 25 tonnes de légumes par an qui servent à produire 1 200 repas par jour. Au départ, l'objectif était avant tout de répondre à une problématique : il n'y avait pas assez de maraîchers en agriculture biologique pour produire ces repas à destination des cantines scolaires. Depuis, d'autres exemples de fermes municipales ou intercommunales se sont mises en place. Mais comment fonctionne une telle ferme ?

### **Une définition récente**

Grâce à ce mouvement naissant des fermes municipales, une définition commune a émergé. Une ferme municipale est basée sur trois piliers : une restauration collective publique portée par une collectivité, une ferme en agriculture biologique et une gouvernance publique. « Il y a vraiment une volonté de production et d'approvisionnement des établissements. Souvent, ce sont des fermes en maraîchage car la demande en fruits et légumes est importante mais ce n'est pas le seul modèle possible. La commune de Toulouse produit du blé pour faire le pain à destination des cantines », explique Gilles Pérole, adjoint au maire de Mouans-Sartoux. Par cette définition, elle se distingue de l'agriculture urbaine, dont la production est souvent destinée au grand public, ou des chantiers d'insertion avec un atelier maraîchage dont la partie pédagogique peut prendre le pas sur l'approvisionnement.

### **Gérer une ferme**

#### ***Maraîcher et agent municipal***

Pour bien débiter la ferme, il est conseillé de bien s'entourer en s'appuyant sur une personne qui a des compétences en maraîchage. « Nous avons choisi d'embaucher un maraîcher car c'est un métier particulier avec des compétences spécifiques. Il est salarié de la commune mais il travaille comme un agriculteur avec la planification des cultures, des horaires parfois allongées et des tâches qui vont dépendre de la météo. Je conseille de salarier quelqu'un avec un BRPEA (Brevet professionnel responsable d'entreprise agricole) pour débiter », raconte le maire adjoint de Mouans-Sartoux. Même constat pour Julie Scherrer, responsable projets à la Ville d'Epinal : « Nous avons commencé avec un saisonnier en été car c'est la plus grosse période de production mais nous avons finalement choisi de travailler avec un maraîcher à l'année. » La ferme de Mouans-Sartoux fait 6 hectares et celle d'Epinal mesure 1,4 hectares avec l'objectif d'atteindre 10 hectares en 2026. Cependant, il peut être difficile de trouver des candidats. C'est donc un point à anticiper dans la constitution du projet. C'était d'ailleurs un des sujets étudiés lors d'un atelier aux rencontres nationales des fermes municipales.

#### ***Une coordination avec les cuisines***

« Au départ, on part des besoins annuels des établissements pour ensuite créer les ressources derrière. Une fois le plan de culture établi, le responsable de la restauration fait le point avec l'agriculteur pour savoir quels légumes seront disponibles chaque semaine. C'est l'agriculteur qui donne la temporalité, c'est de la cuisine de marché. Il faut de la souplesse dans la coordination », détaille Gilles Pérole. En plus de la coordination, cela demande de l'adaptation de la part de la cuisine pour cuisiner des légumes bruts et apprendre à cuisiner

## Document 8

le même légume plusieurs fois dans la semaine si c'est le moment de la récolte. Pour certaines fermes municipales, cela a pu demander des travaux dans les cuisines centrales, comme c'est le cas à Epinal. « Nous avons des cuisines de réchauffe. Nous avons donc un plan pluriannuel pour les rénover, à raison d'une cuisine par an pour avoir 4 cuisines équipées. Nous avons aussi acheté un véhicule électrique frigorifique pour le transport des denrées et la livraison des repas dans les cantines. ».

Mais le moment de la demande ne s'aligne pas toujours avec la production. Le pic de production est souvent en été lorsque les établissements sont moins demandeurs. Certaines collectivités ont donc investi dans des unités de production de surgélation pour surgeler la production en été pour combler par la suite le manque de production en mars/avril. C'est déjà le cas à Mouans-Sartoux. la Ville d'Epinal investira dans l'unité de surgélation l'année prochaine et donne les surplus à la banque alimentaire. Elle travaille également avec la Légumerie de Xertigny, pour transformer et conserver ses surplus de légumes (soupes, sauces...) Ensuite, il faut y aller palier par palier, chaque année, pour que la production augmente et que l'organisation suive.

### **S'organiser en collectivité**

#### ***Miser sur le collectif***

Pour Julie Scherrer, de la commune d'Epinal, le point de départ d'une ferme municipale est clair : « Il faut une forte volonté politique de la part des élus et des agents engagés qui croient au projet. Je conseille de débiter avec un projet petit et concret rapidement ». C'est le travail collectif qui va permettre de construire la ferme ainsi qu'un travail transversal entre les différents services de la commune. Dans le cas de Mouans-Sartoux, la régie agricole est constituée de trois personnes mais les agents des espaces verts viennent en soutien en cas de besoin. Ce modèle de régie agricole est privilégié par la majorité des fermes : « Tous nos services sont déjà en régie municipale, les transports, l'eau, la cantine scolaire alors nous avons continué avec ce modèle que nous connaissions déjà », explique Gilles Pérole. Mais ce n'est pas le seul disponible, il est aussi possible d'opter pour un SCIC (Société coopérative d'intérêt collectif), une SEM (Société d'économie mixte) ou une SPL (Société publique locale) notamment quand il y a des prestataires.

Le projet de la ferme peut aussi s'insérer dans les actions menées à d'autres échelles territoriales, telle que l'intercommunalité ou le département. « Notre ferme est possible grâce à la mutualisation, on a obtenu des financements pour l'achat de notre serre grâce au plan Relance, au sein du PAT labellisé du PETR dont nous faisons partie par exemple », détaille Julie Scherrer.

#### ***Et la rentabilité ?***

La ferme municipale vise souvent à remplacer la production des repas délégué à un prestataire extérieur. Mais la rentabilité économique serait difficile à comparer. « Un repas que nous payons à notre prestataire coûte 7 euros dont mois de 2 euros de denrées alimentaires. Si nous ajoutons le personnel et les fluides, nous arrivons à un repas à 14 euros. Avec la ferme, nous avons un coût de denrées alimentaires de 2,80 euros avec un repas qui coûte 12 euros. Nous avons aussi mis en place des mesures pour limiter le gaspillage alimentaire par exemple », explique Julie Scherrer. Du côté de Mouans-Sartoux, la production des légumes coûterait 40 % plus cher, mais elle mise aussi sur une alimentation plus végétale et moins de gaspillage alimentaire. Mais au-delà de l'aspect économique, c'est surtout l'aspect social et environnemental qui pousse à continuer. Gilles Pérole en est convaincu : « Grâce à la ferme municipale, notre politique alimentaire et la sensibilisation sont dynamisées. La cantine plus locale et plus végétale sensibilise aussi les parents. En plus, les services de la Ville sont aussi plus sensibles aux enjeux agricoles. La Ferme municipale peut être une réponse aux difficultés de la transmission des fermes en salariant un maraîcher. »

*Article réalisé par Virginie MONTMARTIN, journaliste agricole et créatrice du podcast « Agri quoi ?! » suite au vote du sujet par les membres du Réseau PARTAAGE*

## Section 1 : Qu'est ce qu'une régie agricole ?

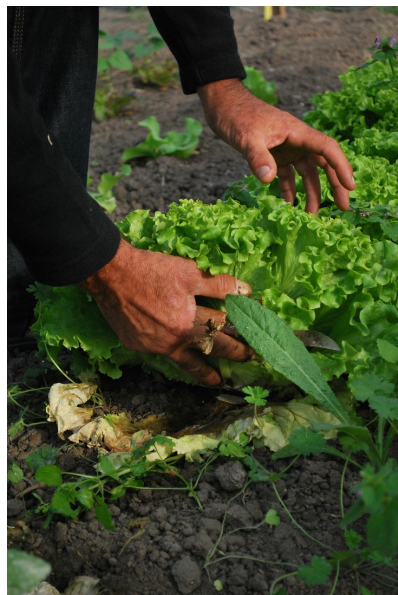
**Une régie agricole est un dispositif mis en place par une commune (ou une intercommunalité) et prenant la forme d'une ferme maraîchère dont la production sert à alimenter la restauration collective de cette même commune. La particularité du dispositif est que la ferme appartient à la commune et que les exploitants sont des agents territoriaux (contractuels ou titulaires).**

### QUELLES RAISONS PEUVENT JUSTIFIER LA MISE EN PLACE D'UNE RÉGIE ?

**Une régie doit être en accord avec les besoins du territoire.**

La principale raison d'être d'une régie est de faciliter l'approvisionnement local et de qualité à destination de la restauration collective. Cela peut être associé à une volonté de rendre la commune autonome en produits alimentaires. La question se pose notamment lorsque qu'aucun maraîcher ou groupement de producteurs n'est en mesure de remplir ce rôle sur le territoire (absence de maraîchers ou refus de ceux-ci de travailler pour la restauration collective).

Si la motivation du projet de régie est autre (remise en culture de friches, revitalisation économique...) alors d'autres dispositifs pourront s'avérer plus adaptés à vos besoins.



**Des structures spécialisées peuvent vous aider à déterminer le dispositif le plus adapté**

– voir section 7.

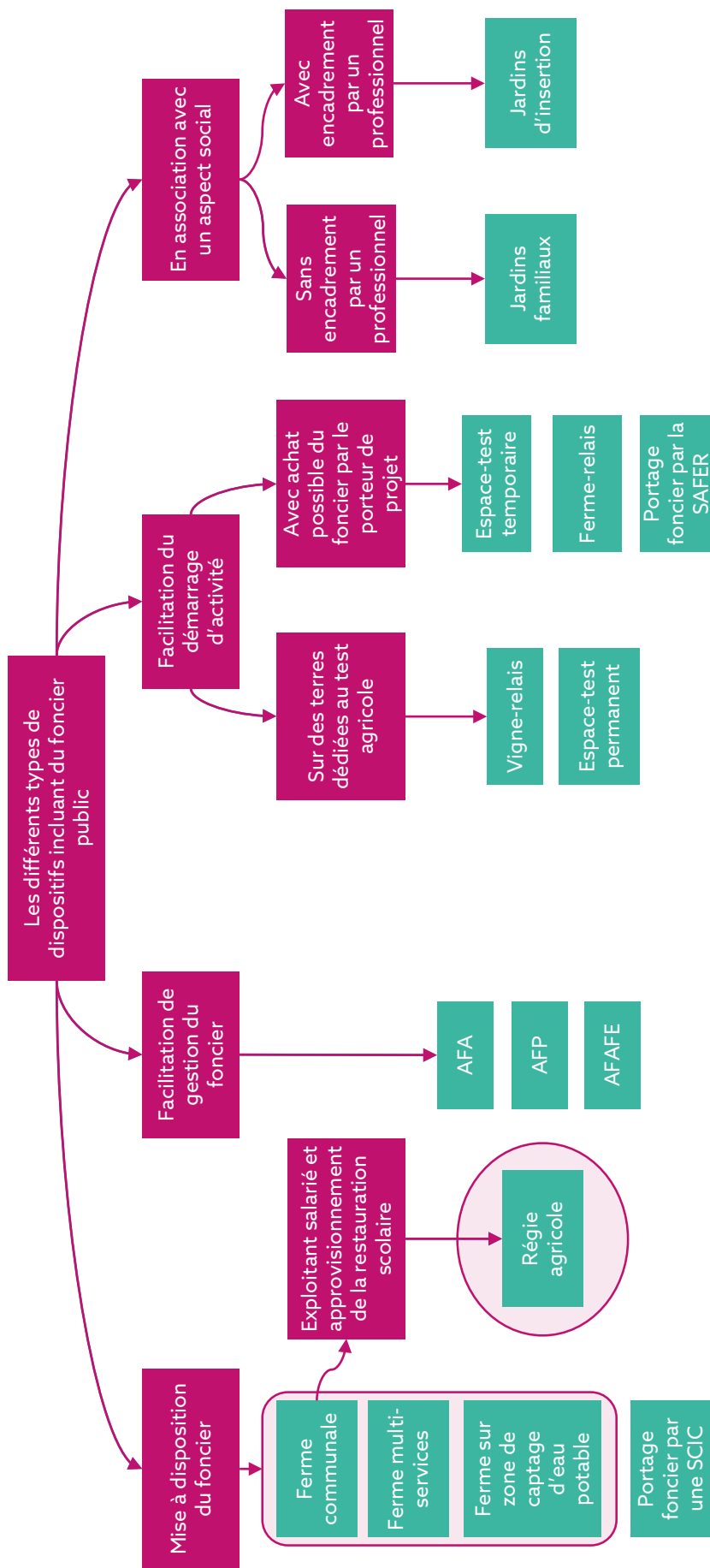
#### UN ACTE POLITIQUE ASSUMÉ

La régie agricole est un outil qui comporte une forte dimension politique car il demande beaucoup d'investissements. Les coûts de mise en place et de fonctionnement sont très élevés. L'investissement humain (élus, agents) est également essentiel car cela représente la clé de voute d'un projet de ce type, avant même l'aspect financier.

**La régie est une vitrine présentant les valeurs de la commune.**



Page suivante, ►  
**un récapitulatif  
des principaux  
dispositifs  
existants.  
(non-  
exhaustif)**



AFA : Association Foncière Agricole // AFP : Association Foncière Pastorale // AFAFE : Aménagement Foncier Agricole et Forestier // SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif

## Section 2 : Les différentes régies possibles et leurs statuts juridiques

Les services publics peuvent être de deux types :

- Les Services Publics Administratifs (SPA)
- Les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC)

On les différencie selon 3 critères : l'objet du service, la provenance des ressources mais aussi les modalités de fonctionnement.

**Choisir le bon statut**



Dans le cas d'une régie agricole, la différenciation se fera au niveau de la provenance des ressources.

Lorsque les ressources d'une exploitation proviennent quasi exclusivement du budget communal et que la production est dédiée à la restauration collective de la commune, celle-ci est alors considérée comme une simple composante du service de la restauration. L'exploitation sera donc un **SPA**.

Dans le cas où les ressources seraient de provenance variée (ventes à diverses personnes publiques et privées, prestations ou autres), alors cette activité sera un **SPIC** et devra obligatoirement être exploitée sous forme de régie municipale.

« Les SPIC sont principalement financés par les recettes tirées de l'exploitation du service tandis que les SPA sont exclusivement ou essentiellement financés par les ressources propres de la collectivité. Lorsque le financement est assuré par des ressources diverses [...] la qualification du service dépend de la part prépondérante de l'une ou l'autre recette. »

*Conseil d'État 2 juin 1995, ville de Nice*



# Quels sont les différents types de régies agricoles possibles ?

## Les régies agricoles sont des régies dites « directes ».

« La régie directe est un mode de gestion d'un service public qui consiste en la prise en charge directe du fonctionnement de ce service par la personne publique qui l'a créé, avec ses propres moyens et ses propres agents. Elle s'oppose ainsi à la gestion déléguée du service public sous la forme d'un contrat de concession . »



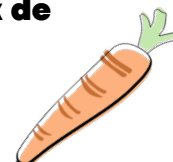
Guide Conseil d'Etat

Degré d'autonomie et de gestion croissant		
<p><b>Les régies simples</b></p> <p>La régie simple est considérée comme tout autre service de la municipalité et se traite ainsi comme tel.</p> <p>Elle ne peut fournir des produits qu'aux services de la commune gestionnaire (cantines, EHPAD, épiceries ou restaurants solidaires...).</p> <p>Il est possible de nommer un régisseur d'avances et de recettes de façon à réaliser un certain nombre d'opérations comme des paiements.</p> <p>C'est le type de régie le plus courant.</p>	<p><b>Les régies à autonomie financière</b></p> <p>Le budget de la régie est considéré dans un budget annexe au lieu d'être inclus dans le budget principal de la commune.</p> <p>Cela permet d'avoir une meilleure visibilité des dynamiques financières mais implique que la régie n'a pas le droit d'être déficitaire. Il faut donc trouver des solutions pour la maintenir à l'équilibre économique en permanence, chose difficile pour une régie agricole.</p> <p>Obligatoire pour vendre une partie de la production hors des établissements publics de la commune.</p>	<p><b>Les régies personnalisées</b></p> <p>La structure est autonome et possède une personnalité propre. Cela implique la création d'un établissement public local ayant son propre organe délibérant distinct de celui de la collectivité ou des établissements publics rattachés.</p> <p>Ce type de régie est obligatoire dans le cas où une collectivité décide de monter une régie sous statut de SPIC.</p> <p>Non observé pour une régie agricole actuellement.</p>

D'autres outils pouvant avoir les mêmes finalités que les régies peuvent être sollicités comme les **SCIC** (Sociétés Coopérative d'Intérêt Collectif) ou les **SPL** (Sociétés Publiques Locales).

## Section 4 : Choisir le bon foncier

**Afin de mettre en place une exploitation maraîchère, il faut s'assurer que le terrain dispose des qualités agronomiques nécessaires. Il est très important de s'assurer que les caractéristiques des parcelles sélectionnées seront en adéquation avec les pratiques maraîchères choisies mais aussi de leur proximité avec les différents lieux de transformation et/ou de livraison.**



### De bonnes conditions de culture

- Une **surface suffisante** pour produire le nombre de repas voulus (Cf. Section 3 pour des exemples concrets).
- Un sol idéalement drainant, pas trop argileux, peu caillouteux et peu calcaire. Il devra être assez profond (notamment si de l'arboriculture est aussi envisagée). Une **analyse de sol** en amont est fortement conseillée.
- **L'accès à l'eau est indispensable.** Les frais d'accès aux réseaux d'irrigation, s'ils existent, sont sensiblement plus importants que ceux d'exploitation d'une source, d'un puit ou d'un forage.
- S'assurer que **l'accès** aux terres soit possible pour les engins agricoles et les véhicules de livraison (de matériels et de produits maraîchers).
- Si le projet est en **agriculture biologique** il est conseillé de choisir une parcelle facilement convertible en bio ou a minima en friche ou prairies permanentes depuis plus de 3 ans (il faut alors demander une dérogation par l'organisme certificateur). Partir d'une parcelle conventionnelle demandera donc plus de temps.

**Choisir de financer l'irrigation d'une parcelle de maraîchage plutôt qu'une parcelle d'autres cultures est également un choix politique.**



Attention à rester prudent vis-à-vis de la proximité avec les habitations, parfois source de tensions.



**Il faut assurer une liaison facile entre le lieu de production et les infrastructures de transformation, de stockage et de préparation des repas**

## Une légumerie est-elle nécessaire ?

Dans le cas d'un approvisionnement bio et local, les légumes arrivent souvent à l'état brut. Il faut dans ces cas-là s'assurer que les moyens humains et matériels de la cantine permettent le traitement de ce type de produits. Cela est encore plus vrai lorsque la cantine est gérée par un prestataire (gestion concédée). Il ne faut pas oublier également que le coût d'un produit brut et de sa préparation est souvent supérieur à l'achat de produits déjà transformés.

La mise en place d'une légumerie, c'est-à-dire d'un atelier de transformation où les légumes bruts sont lavés, épluchés, découpés et conditionnés peut donc s'avérer intéressante car elle permet de faciliter le travail des cuisiniers et autorise un gain de temps considérable. Afin d'amortir le coût d'un tel équipement, il est important de réfléchir à mutualiser la légumerie avec d'autres agriculteurs locaux ou d'autres collectivités.

**Il est intéressant de compléter l'approvisionnement de la légumerie auprès des divers producteurs locaux car, au-delà de l'optimisation de l'utilisation de l'équipement, cela permet d'entretenir du lien avec les agriculteurs du territoire.**

**Attention à bien inventorier les légumeries déjà existantes sur votre grand bassin économique avant d'entamer de nouveaux projets de construction !**

## L'exemple de la cantine de Cazouls-lès-Béziers

360 repas par jour en moyenne pour 4 établissements

1 cuisine centrale sur le site de l'école élémentaire

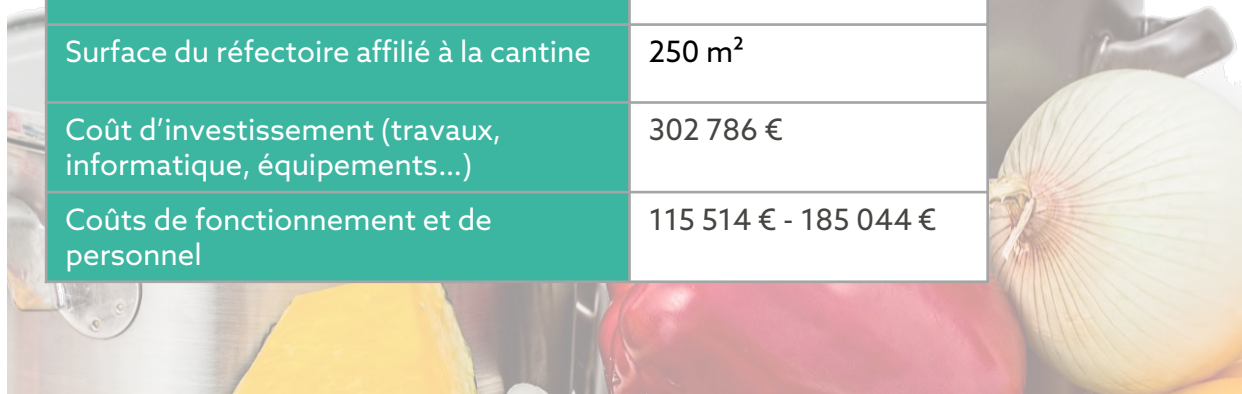
Liaison chaude dans les 3 autres établissements

Mise en conformité avec la loi EGALIM

### Matériel acquis

Chambre froide, robots de cuisine, fours, trancheuse, table de tri électronique, véhicule de service pour la liaison chaude, vaisselle...

Durée des travaux	5 mois
Surface de la cuisine	140 m <sup>2</sup>
Surface du réfectoire affilié à la cantine	250 m <sup>2</sup>
Coût d'investissement (travaux, informatique, équipements...)	302 786 €
Coûts de fonctionnement et de personnel	115 514 € - 185 044 €





## Créer une régie agricole

### MOUANS-SARTOUX

#### Population

10 000 habitants

#### Situation

Entre Cannes et Grasse,  
Alpes-Maritimes,  
Côte d'Azur

#### Cantines

1 050 convives / jour  
3 groupes scolaires  
3 cuisines sur place

#### 100% bio

- Depuis le 1er janvier 2012  
- Réduction de 80 %  
du gaspillage alimentaire  
- Sans surcoût pour la ville

#### Approvisionnement

- Une régie agricole  
(6 ha dont 3,5 ha cultivés)  
- 3 employés  
- 25 t de légumes / an,  
soit 85% d'autonomie en  
légumes dans les cantines  
- Un marché public divisé  
en 24 lots

#### Projet alimentaire territorial (PAT)

2016 : création de la MEAD  
(Maison d'éducation  
à l'alimentation durable)

Organiser soi-même les conditions de production de denrées alimentaires sur son territoire pour fournir la restauration collective est une solution encore peu répandue en France. L'expérience de Mouans-Sartoux démontre que la régie agricole peut être un outil efficace et innovant, au service d'une politique publique ambitieuse inscrite dans le développement harmonieux de la ville et sa région.

### Pourquoi ?

- Construire la souveraineté alimentaire sur le territoire
- Impulser une action publique reposant sur une forte volonté politique
- Répondre au défaut de fournisseurs locaux lors des appels d'offres
- Privilégier la qualité alimentaire : fraîcheur, saisonnalité, cuisine vivante
- Maîtriser et sécuriser une partie des approvisionnements bio et locaux

### Comment ?

- Prémption d'un domaine agricole de quatre puis six hectares en 2005
- Conversion des terres en bio, certifiées par Ecocert
- L'équipe : trois équivalents temps-plein et aide ponctuelle du service Espaces verts
- Planification des cultures en fonction des besoins (réajustement tous les ans)
- Récoltes livrées directement aux cuisines



### Des avantages...

Conquête de l'autonomie alimentaire, émulation des acteurs locaux (élus, personnels administratifs, associations, entreprises locales), sensibilisation des habitants aux enjeux du développement durable, base d'un projet alimentaire durable de territoire qui s'étend au-delà des cantines.

### ... et quelques limites

Outil à adapter aux spécificités de chaque territoire (certains sont largement pourvus en capacités de production, d'autres non) ; projet qui peut être chronophage et avoir des incidences financières, organisationnelles, etc.

# Quand une ville cultive ses terres

La régie produit 85 % des besoins en légumes des 1 050 convives quotidiens

En 2008, une **étude de faisabilité** de ferme municipale est lancée. La Ville de Mouans-Sartoux, décidée à atteindre le 100 % bio à la cantine, se trouve alors confrontée au **manque de production** régionale qui ne permet pas de s'approvisionner localement en fruits et légumes d'origine biologique.

La particularité de la Côte d'Azur, très prisée, où le **foncier est rare et cher**, conduit l'équipe municipale à saisir dès 2005 l'opportunité d'achat d'un domaine agricole aux portes de la ville, Haute-Combe. Le bâtiment de caractère est à rénover, entouré de quatre hectares rongés par la friche. Deux promoteurs immobiliers convoitaient ce domaine, en vue de construire du résidentiel.

La commune a recherché des terrains agricoles sur lesquels mener son projet de production de légumes bio. Le domaine de Haute-Combe s'y prêtait idéalement. La mairie décide d'user de son **droit de préemption** et l'achète. Le projet de production agricole peut démarrer.

Elle installe un agriculteur professionnel, Sébastien Jourde, employé sous le statut de fonctionnaire et logé sur place. Sa mission : développer la culture de légumes et, à terme, de fruits, à destination des trois cuisines, **toutes équipées d'une légumerie** pour accueillir la production brute.



Les enfants visitent souvent Haute-Combe et participent même aux récoltes.

Sébastien est aidé de temps à autre par l'équipe des espaces verts et s'est vu renforcer du soutien de deux nouvelles personnes venues des Jardins de la Vallée de la Siagne, un jardin de Cocagne (chantier d'insertion par l'économique) situé sur la commune.

Les volumes de production ont augmenté progressivement et, depuis 2018, avec l'**achat de deux hectares supplémentaires**, Haute-Combe couvre 85 % des besoins, annuels en légumes, avec 25 tonnes.

## Quel statut pour une régie ?

La régie municipale, qu'elle soit agricole ou non, obéit aux mêmes règles que toute autre régie autonome ou intégrée. Il s'agit d'un mode de gestion des services publics dans lequel la personne publique, ici la mairie, assure directement la gestion du service. Toute collectivité locale ou territoriale peut mettre en place une régie.

## Le pari réussi d'une meilleure gestion foncière

La création de la régie agricole répond principalement au besoin de s'approvisionner localement en légumes biologiques, mais le projet s'inscrit plus largement dans un **projet alimentaire territorial** (PAT) qui passe par la reconquête des espaces agricoles de la commune. Mouans-Sartoux a élaboré en 2012 un plan local d'urbanisme (PLU) qui, sur les 1 352 hectares que compte le territoire, a tri-

plé les surfaces cultivables, passant **de 42 à 112 hectares**. Plusieurs zones ont été identifiées pour recevoir de nouveaux agriculteurs, conformément aux vœux de la Ville. À ce jour plusieurs projets sont à l'étude et un maraîcher s'est déjà installé : Yann Vidal, un ancien agriculteur conventionnel qui a bénéficié du dispositif d'aide à l'installation de la commune pour passer au bio.

## Le juste prix et la souplesse

Un kilo de légumes produit à la régie de Mouans-Sartoux est un peu plus cher qu'un kilo acheté à une plate-forme ou chez un grossiste. Mais le prix des légumes, c'est seulement une partie du coût des denrées... Et toutes les denrées elles-mêmes représentent moins de 25 % du coût total d'un plateau. Surtout, le modèle de la régie agricole est d'une grande souplesse. Premier avantage : la production suit en temps réel la demande des cantines. Deuxième atout, la structure est facile à gérer : pas de statut juridique propre ni de budgets séparés, pas de marché public ni d'échanges financiers, tout est géré par la mairie...

Les externalités positives sont nombreuses. La régie est un support d'activités pédagogique à l'usage des scolaires mais aussi un centre de ressources et de documentation



Visite d'une délégation d'élus de communes marocaines.

sur les pratiques bio et durables, un lieu d'accueil du diplômé universitaire de chef de projet en alimentation durable. C'est, enfin, un précieux outil d'application pour les élus et techniciens qui demandent à découvrir la réalité agricole et le bio. Mouans-Sartoux est ville référente en transition alimentaire via le programme européen Urbact.