

Note de synthèse et de propositions option aménagement des territoires, déplacements et urbanisme :

Métropole

Le 10 septembre 2025

Note à l'attention de : la Direction Générale des Services

Objet : Pérennisation et développement de l'agriculture dans la Métropole

La France compterait plus de 4000 projets d'agriculture urbaine. Ce chiffre témoigne du phénomène de relocalisation des systèmes alimentaires et de la volonté croissante des citoyens urbains de renouer avec une alimentation locale, écologique et bonne pour la santé.

La Métropole s'inscrit dans cette tendance globale en priorisant dans son projet alimentaire territorial (PAT) le développement d'une agriculture nourricière et durable sur son territoire. Toutefois, le manque de foncier et les difficultés structurelles au développement d'activités agricoles en zones urbaines ou péri-urbaines constituent des freins à un tel projet politique.

Dès lors, comment la Métropole peut-elle développer des activités agricoles sur son territoire avec une optique d'approvisionnement des établissements scolaires en légumes locaux ?

Cette note détaillera d'abord les enjeux et aspects réglementaires liés au développement d'activités agricoles pérennes sur la Métropole, puis établira les bases d'un projet d'approvisionnement des cantines scolaires en légumes locaux.

I) Développement d'activités agricoles pérennes dans la Métropole

A) Formes et fonctions de l'agriculture urbaine

1) Une agriculture urbaine multiforme

L'agriculture urbaine est une forme d'agriculture de proximité, avec la particularité suivante : la production agricole a lieu en milieu urbain et vise à approvisionner directement cet espace. Quatre grandes formes de modèles constituent l'agriculture urbaine :

- Les fermes urbaines spécialisées, dont les revenus proviennent majoritairement de leur production agricole
- Les fermes urbaines participatives, qui proposent d'autres activités annexes (visites, restauration,...)
- Les jardins collectifs ou partagés, à vocation non-commerciale
- Les fermes « high-tech », à production intensive en milieu urbain très contraint

Ces modèles d'agriculture urbaine peuvent avoir diverses formes d'emprise foncière (bâtiments clos, toits, murs, dents creuses, terres agricoles périurbaines) et peuvent faire appel à différents modèles de production (pleine terre ou hors sol, permaculture, aquaponie,...).

2) Fonctions et limites de l'agriculture urbaine :

L'intérêt de l'agriculture urbaine ne se limite pas à l'approvisionnement de villes en circuits courts. Elle remplit plusieurs fonctions de développement durable comme :

- Environnement : limitation des pollutions de l'air et de l'eau, amélioration de la biodiversité en ville, lutte contre l'artificialisation
- Social : sensibilisation alimentaire des urbains, interactions sociales dans les jardins partagés
- Economique : emplois locaux, résilience alimentaire du territoire, meilleure santé des habitants

Toutefois, les contraintes du milieu urbain limitent le développement de projets agricoles. Le manque de foncier accentue le coût d'accès aux terres urbaines et périurbaines, et les sols urbains sont souvent chimiquement déséquilibrés voire contaminés par des pollutions humaines. De plus, certaines pratiques agricoles technologiques nécessitent des investissements conséquents, et la main d'œuvre qualifiée n'est pas toujours disponible.

La question du foncier reste l'enjeu principal du développement de pratiques agricoles en milieu urbain. Les communes et intercommunalités peuvent utiliser leur compétence en aménagement pour favoriser de tels projets.

B) L'enjeu du foncier pour le développement d'activités agricoles :

1) Leviers réglementaires

Pour favoriser l'accès au foncier des projets agricoles, les collectivités doivent a minima ne pas empêcher leur développement, protéger les projets déjà existants et si possible leur allouer des espaces.

Les documents d'urbanisme propres aux intercommunalités, comme les SCoT et PLUi peuvent favoriser de tels projets. Par exemple, le zonage, et surtout le règlement des zones urbaines (U) où à urbaniser (UA) peuvent spécifier l'autorisation de pratiques agricoles. Des zones agricoles protégées (ZAP) peuvent également être annexées aux PLUi, ce qui permet de préserver des zones agricoles sur le long terme.

2) Mise à disposition de foncier

Une fois les opérations d'acquisition foncière effectuées, les communes et intercommunalités peuvent mettre ce foncier à disposition d'agriculteurs, en choisissant le bail adapté, qui dépend de la nature des fonciers (privé, domaine public ou privé de la collectivité), mais aussi de la nature juridique de l'activité (agricole ou non au sens juridique). Si de nombreux contrats existent, deux permettent de favoriser des activités agricoles pérennes :

- Le bail rural associé à des clauses environnementales, conclu pour au moins 9 ans et qui offre des garanties de stabilité à l'exploitant
- Le bail emphytéotique (plus long, de 18 à 99 ans) qui n'empêche toutefois pas l'exploitant de revendre, tant que l'activité agricole est maintenue

Une fois le bail choisi, la collectivité doit saisir l'exploitant par appel à manifestation d'intérêt, appel à projet ou à candidature, selon la nature et la maturité du projet. Quoi qu'il arrive, le foncier public devra être mis en concurrence.

Enfin, selon les cas, le bail sera soumis à validation de la préfecture et le porteur de projet devra remplir diverses obligations réglementaires.

3) La régie agricole :

Une solution alternative à la conclusion de baux avec des agriculteurs est la prise en charge de l'activité agricole en régie directe. Selon le projet, divers statuts peuvent être choisis. Dans tous les cas, une telle démarche nécessite un investissement certain de la part de la collectivité.

Ainsi, il existe une multitude de formes de projets agricoles en zone urbaine ou péri-urbaine, qui remplissent toutes des fonctions écologiques, économiques ou sociales. La principale difficulté de telles démarches reste la mobilisation du foncier. Les communes et intercommunalités disposent des compétences et outils réglementaires utiles pour développer des activités agricoles pérennes sur leur territoire en favorisant l'accès au foncier.

Une fois les agriculteurs installés, des projets alimentaires peuvent voir le jour, comme à la Métropole où les élus souhaitent approvisionner les cantines scolaires en légumes locaux.

II) Projet d'approvisionnement des cantines scolaires en légumes locaux :

A) Un passage en mode projet pour élaborer une stratégie :

Comme le montrent les retours d'expérience de Cazouls-lès-Béziers et Mouans-Sartoux, une telle démarche nécessitera un certain investissement de la Métropole. Elle permettra néanmoins de s'inscrire dans les objectifs du Zéro Artificialisation nette (ZAN) de la loi Climat et Résilience (préservation de terres agricoles), et d'améliorer la qualité des produits dans les cantines ce qui est une exigence de la loi EGALIM.

1) Gouvernance

Si le PAT est bien une compétence métropolitaine, les cantines restent gérées par les municipalités. La Présidente gagnera donc à s'assurer de la volonté politique partagée des Maires, et le DGS pourra informer ses homologues de la démarche.

Je propose d'assurer la direction du projet et de nommer un chef de projet, qui pourra proposer la composition d'un comité technique et d'un comité de pilotage, en s'assurant de la bonne représentativité des élus communaux.

Il conviendra en premier lieu de valider avec les élus du comité de pilotage leur projet politique, tout en précisant d'emblée les limites de la démarche : à l'échelle de la Métropole, l'autosuffisance des cantines en légumes sera difficile à atteindre, mais ce projet aura de nombreux bénéfices sur la santé des élèves, et permettra également d'atteindre l'objectif de sensibilisation du PAT.

Pour cela, une visite d'une régie agricole existante pourra être organisée avec les élus.

2) La nécessité d'un diagnostic :

Pour mener ce projet d'approvisionnement, un diagnostic préalable pourra être mené en 3 axes :

- Diagnostic foncier : le service foncier pourra identifier les zones agricoles et en dresser une typologie selon leurs caractéristiques physiques (surface, sols,...) et juridiques (type de propriétaire,...)
- Evaluation initiale de la qualité de l'alimentation dans les cantines du territoire, à mener en interne, qui permettra d'identifier des indicateurs pour la démarche et de mesurer leur état initial.
- Démarche de participation citoyenne à mettre en place pour identifier l'attente des citoyens sur l'approvisionnement des cantines. Les cibles pourraient être les parents d'élèves, et même les écoliers.

3) Proposition de stratégie :

La stratégie découlera du diagnostic, et devra correspondre aux ambitions du PAT qui pourra être révisé si nécessaire. Toutefois, une première proposition peut déjà être formulée :

- 1- Utiliser les documents d'urbanisme pour pérenniser l'activité agricole existante, et renforcer le lien avec les agriculteurs du territoire
- 2- Mobiliser du foncier pour favoriser la production agricole
- 3- Créer une régie agricole
- 4- Former et accompagner les changements de pratiques

B) Propositions d'un plan d'actions :

1) Pérenniser l'activité agricole existante :

Le PLUi (et éventuellement le SCoT s'il n'est pas établi à une échelle plus large que celle de la Métropole) pourront être révisés pour encourager dans le règlement les activités agricoles. L'opportunité de créer une ZAP pourra être étudiée.

Afin d'améliorer le lien avec les agriculteurs déjà installés sur le territoire, des rencontres alimentaires métropolitaines pourront être organisées en présence des agriculteurs et des cuisines communales.

2) Mobiliser du foncier :

A partir des éléments du diagnostic, la Métropole pourra élaborer une stratégie du foncier agricole, en s'appuyant sur son établissement public foncier local (EPFL).

Différents outils d'acquisition foncière pourront être mobilisés (accords à l'amiable, droit de préemption urbain voire même expropriation après déclaration d'utilité publique).

La réserve foncière de la Métropole devra être analysée pour mettre en place des baux, ou sanctuariser un espace pour la régie, en évitant un trop fort morcellement qui complique la tâche des agriculteurs.

3) Création d'une régie agricole :

La création d'une régie agricole implique des coûts d'investissement et de fonctionnement sans garantie de gains financiers. Toutefois, des financements peuvent être obtenus à partir du PAT, comme dans la commune d'Épinal.

Une fois la parcelle identifiée, et les conditions nécessaires vérifiées (accès à l'eau, qualité du sol,...), un agriculteur pourra être embauché.

Un projet de fonctionnement devra ensuite être élaboré en lien avec l'agriculteur : type de légumes et calendrier de récoltes en fonction des cantines, opportunités de passer progressivement vers une agriculture biologique,... Au-delà des légumes, la question des légumineuses pourra être étudiée. Enfin, pour atteindre les objectifs du PAT, un volet animation et accueil de public devra être étudié.

Ce projet de fonctionnement influencera la structure juridique choisie pour la régie (SPA ou SPIC, régie simple ou autonomie financière).

Je propose de rattacher cette régie au service biodiversité et agriculture, et d'envisager le recrutement d'un agent chargé de l'animation et de l'accueil du public, si souhaité par les élus.

La question de la logistique, et de la synchronisation de la production sur les besoins devra également être étudiée.

4) Former et accompagner les changements de pratiques :

Un changement d'approvisionnement impliquera des changements de pratique chez les agents des cuisines, qui devront être formés et accompagnés. La mise en place d'une légumerie devra aussi être envisagée.

Pour atteindre les objectifs du PAT, une sensibilisation des agents et des écoliers à la lutte contre le gaspillage alimentaire pourra être mise en place.

Il conviendra enfin de mener une évaluation finale un an après la fin du projet.

Sous les conditions d'une volonté partagée entre élus communaux et métropolitains, d'une mobilisation efficace du foncier et d'un accompagnement nécessaire au changement, le projet d'approvisionnement des cantines scolaires en légumes locaux contribuera efficacement à la transition agricole, alimentaire et écologique du territoire.