



HAL
open science

Vers un concept juridique d'agriculture de proximité

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Vers un concept juridique d'agriculture de proximité . Benoît Grimonprez; Denis Rochard. Agriculture et ville : vers de nouvelles relations juridiques, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2016, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers. Actes & Colloques, 979-10-90426-49-8. hal-01550626

HAL Id: hal-01550626

<https://hal.science/hal-01550626v1>

Submitted on 21 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers un concept juridique d'agriculture de proximité

Benoît Grimonprez

Codirecteur de l'Institut de droit rural, Université de Poitiers

« Agricoltura rationale nasce nelle citte »
(L'agriculture moderne est née dans les villes).
M. Augé-Laribé, La révolution agricole, 1955, p. 147.

Choc des civilisations. La ville est traditionnellement pour les ruralistes une zone d'ombre qui obscurcit le destin de l'agriculture. Comme en photographie, lorsque le contraste d'une scène est trop fort, une partie de l'image ressort « sous-exposée » et une autre « sur-exposée ». Ainsi pendant longtemps, il n'a pas été possible de voir ensemble et harmonieusement l'agriculture et la ville.

Dans l'inconscient collectif, la distinction du rural et de l'urbain est structurante : elle renvoie à des identités propres, généralement opposées. On doit à la révolution industrielle du XIX^{ème} la scission de la campagne et de la ville en deux univers clos et complémentaires. L'espace rural a alors été assigné à la fonction de production alimentaire, et l'espace urbain aux activités industrielles et de services, ainsi qu'au logement des populations. Chaque monde depuis cultive intensément ses différences, sociales, politiques, économiques, et même vestimentaires ! Sur le plan juridique également, deux disciplines se regardent en coin : le droit des villes et le droit des champs, avec chacun leurs lois et chacun leurs Codes, de l'urbanisme d'un côté et rural de l'autre.

Cette représentation binaire, d'une indéniable simplicité, est cependant devenue totalement obsolète. Géographes et sociologues ont dessillé le regard sur les mutations des rapports villes-campagnes¹. D'un point de vue spatial, les frontières entre les mondes rural et urbain ont disparu. La mobilité croissante des habitants qui migrent vers la périphérie des villes et l'étalement diffus des structures urbaines ont brouillé les cartes. Il n'y a plus de césure franche entre les différents types d'espaces, mais une sorte de continuum, de dégradé, symbolisé par le « tiers espace » périurbain². La ceinture autour des villes est ainsi de plus en plus composite et fractionnée entre de multiples usages. Surtout, en étendant son emprise, la ville colonise les campagnes alentour. Pour correctement apprécier le phénomène, il faut se référer à la « cité invisible » dont parle Jean Viard³, c'est-à-dire la zone d'influence élargie de la ville⁴, encore appelée « aire urbaine »⁵. A cette aune, en 2010 selon l'INSEE, on recensait environ 50 % des fermes françaises dans le giron des villes, avec des conséquences sur la taille et les systèmes de production⁶.

¹ N. Mathieu, Relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ?, Revue Pour, juin 2004, dossier n° 182.

² Martin Vanier, La relation « ville-campagne » excédée par la périurbanisation, Cahiers français, La documentation française, 2005, p. 13-17.

³ J. Viard, La société d'archipel, Edition de l'Aube, 1994.

⁴ C. Blaudin de Thé, A. Erktan et C. Vergobbi, La filière agricole au cœur des villes en 2030, 2009, p. 6.

⁵ Pôle urbain défini comme une unité de plus de 1500 emplois constituée d'une commune-centre et de communes de banlieue.

⁶ Agreste primeur, n° 299, avril 2013. V. déjà en 2002 : F. Gilles, « 44 % des exploitations dans l'urbain ou le périurbain », Agreste primeur, n° 117, déc. 2002, p. 4 ; J. Cavailhes et P. Wavresky, Agreste Cahiers n° 2, juill. 2007. En Île-de-France même, 99 % de l'agriculture est située en zone urbaine !

Hybridation. Ces contacts de plus en plus intimes engendrent de nouvelles relations. On songe de prime abord à des épisodes d'affrontements entre l'agriculture et la ville, celle-ci passant pour la victime expiatoire de celle-là. Mais d'autres rapports, moins conflictuels, se dessinent aussi. Plus subtils et complexes, ils reposent sur des échanges réciproques, pouvant prendre la forme de projets agri-urbains d'un genre inédit. Après tout, si les espaces de production primaire deviennent des espaces à vivre pour les citadins, pourquoi les espaces de vie ne deviendraient-ils pas des espaces de productions ? Nous serions, selon l'expression d'un chercheur⁷, à l'époque du troisième âge des rapports ville/campagne, celui de la transaction, marqué par la volonté d'évoluer de concert.

En présence d'un tel phénomène, le raisonnement éprouve une difficulté de taille, à savoir penser *à partir* des héritages du passé rural et urbain, mais surtout penser *au-delà*. La démarche consiste à se situer « dans une perspective transmoderne, donc selon l'hypothèse que les modes pré-modernes, modernes et postmodernes sont appelés à se rencontrer, à se compléter, voire à produire en commun de nouveaux dispositifs »⁸. Ni le rural, ni l'urbain ne forment plus aujourd'hui des unités homogènes : une part de l'identité de l'un se trouve dans l'autre, et inversement. Si bien qu'il faut, pour habituer l'œil à cette réalité là, pratiquer l'« inversion du regard sur le territoire »⁹, injonction qui vaut, tant pour les urbains qui connaissent mal le monde agricole, que pour les ruraux qui connaissent la ville en mal.

Retour en terres juridiques. Si l'on revient à la recherche juridique, l'effort d'analyse que celle-ci a à fournir est sans précédent. L'étude dont il s'agit – des rapports entre des entités différentes ! – n'entre dans aucune catégorie préexistante. Les textes sur lesquels s'appuyer sont maigres, épars et peu éloquents. Pourtant, en dépit de ce constat, l'occasion paraît inespérée pour la doctrine de faire œuvre pionnière et utile. Sortant de son rôle de commentateur et de critique, le juriste doit saisir la chance d'enfin devenir force de proposition. Rien de plus stimulant du reste que des cas nouveaux, insolites, pour nourrir son art pratique consistant, par-delà le bien et le mal, à tenter d'ordonner le réel.

Concept d'agriculture de proximité. Avant d'aller plus loin en besogne, il convient de mettre des mots sur l'objet que l'on s'apprête à décrypter. Comment définir l'agriculture imbriquée dans la ville ? Les termes d'« agriculture urbaine » ou « périurbaine » ont le vent en poupe¹⁰. Selon leurs concepteurs, ces vocables correspondent à des productions pratiquées dans ou autour des centres urbains, et pour lesquelles il existe une alternative entre les usages du sol d'où résultent des situations de concurrence et de complémentarité¹¹. Deux éléments caractérisent ce type d'agriculture. Tout d'abord sa localisation, qui se situe dans l'aire urbaine élargie où la production agricole n'est plus l'usage naturel de l'espace. Ensuite, les échanges de ce système productif avec la ville qui l'abrite ou l'environne, à travers la fourniture de produits alimentaires et de services aux

⁷ Martin Vanier, art. préc.

⁸ E. Le Roy, La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière, LGDJ, 2011, p. 34.

⁹ Expression reprise de Pierre Donadieu : Scénarios pour des régions agri-urbaines, http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=3434

¹⁰ Agriculture urbaine : aménager et nourrir la ville, Vertigo, 2013.

¹¹ A. Fleury et P. Donadieu, De l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine, Le courrier de l'environnement de l'INRA, n° 31, août 1997. Adde, E. Duchemin, Agriculture urbaine : quelle définition ? Une actualisation nécessaire, Agriurbain, 14 déc. 2012.

citadins¹². Il existe ainsi, entre de telles activités agricoles et la ville, des rapports spatiaux – amenant à une intégration physique – et des rapports socio-économiques étroits. Cela signifie qu'une exploitation agricole, même implantée à 20 kilomètres d'une agglomération, mais qui participe à la vie de la collectivité par l'accueil des citadins (écoles, personnes en réinsertion sociale, hébergement d'étudiants), ou la distribution de produits en vente directe, appartient à la mouvance étudiée. Au contraire, la ferme céréalière en zone périurbaine qui a choisi d'ignorer le marché local pour vendre à l'industrie agro-alimentaire ou sur les marchés internationaux n'entre pas dans le champ de la réflexion. Les deux critères, géographique et fonctionnel, sont donc à cumuler et combiner.

C'est la raison pour laquelle le concept d'« agriculture de proximité » semble, mieux qu'un autre, décrire les productions qui œuvrent géographiquement aux portes ou dans l'enceinte de la ville, et dont la filière est prioritairement tournée vers le marché urbain¹³. L'agriculture urbaine, si séduisante soit elle, nous paraît présenter deux défauts majeurs : d'abord elle évoque (à tort ou à raison) un type particulier de production, expérimentale, récréative et peu productive, située dans les espaces interstitiels de la ville (toits, friches) ; ensuite, elle paraît trop clivante (opposant urbain et rural) et inaudible pour le monde agricole traditionnel. Au contraire, l'agriculture de proximité n'est pas une idée complètement étrangère à l'évolution des structures et mentalités agricoles ; elle correspond à l'une des tendances de l'agriculture moderne, s'incarnant dans une nébuleuse d'initiatives, variées dans leurs modalités, qui ont toutes pour dénominateur commun d'associer la production agricole au cadre de vie urbain.

Conditionnalité des projets agri-urbains. Le maintien, et surtout l'essor, d'une agriculture de proximité sont subordonnés à un certain nombre de conditions, d'ordre matériel, économique, mais également juridiques. Du point de vue du droit, les relations entre agriculture et ville à analyser sont de deux sortes : réelles et personnelles. En premier, il convient de déterminer, par rapport à l'espace urbain, la place qu'occupe l'activité agricole : quel statut juridique conférer à une agriculture « mitoyenne » (I) ? En second, doit venir l'étude des rapports que cultivent la cité et ses agriculteurs : produire à proximité de la ville n'a de sens que si se nouent, entre les acteurs, des échanges réciproques et fructueux. Au droit là-aussi de contribuer à l'émergence d'une agriculture « citoyenne » (II).

I. L'agriculture mitoyenne

Entre les murs. Par l'expression d'agriculture mitoyenne, on veut signifier que l'activité jouxte la ville et copartage l'espace avec elle. Cette situation géographique originale entraîne deux phénomènes logiques. Le premier est un environnement juridique hybride, où se mélangent droit rural et droit urbain. Le second est un environnement physique particulier, marqué par la proximité des usages agricoles et non-agricoles. Au contact de la ville, l'agriculture pose, au plan juridique, des questions de métissage (A) et de voisinage (B).

¹² M. Reverchon-Billot, Les services rendus par l'agriculture à la ville, p. X.

¹³ Le terme de « circuit court » d'ailleurs évoque lui-aussi ce rapport de proximité mêlant faible distance et petit nombre d'intermédiaires. Sur cette notion, voir *infra*.

A. Métissage

De charybde en scylla. L'agriculture de proximité évolue au carrefour de plusieurs systèmes juridiques. C'est de prime abord le droit des champs qui s'invite en ville : mû par un critère économique, le droit rural suit l'activité agricole en quelque lieu qu'elle se trouve (1). C'est ensuite le droit urbain au sens large qui a vocation à régir, sur son territoire, les activités agricoles présentes (2).

1°) Droit rural urbain

Qualification à géométrie variable. Jardinage ou agriculture ? La nature juridique de l'agriculture de proximité est une question primordiale dans la mesure où elle commande l'application du droit dit « rural ». Selon l'article L. 311-1 du Code rural, l'activité agricole – par nature – se définit comme celle 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. La formule légale fait donc de la notion de cycle biologique - le développement de la vie – l'élément central de la définition. Depuis la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, le support foncier n'est plus un critère d'identification de l'activité agricole : moyennant quelques aménagements¹⁴, le droit rural met l'agriculture « hors-sol » sur le même plan que l'agriculture terrienne.

La qualification de l'activité agricole achoppe dorénavant sur un autre point : le fait qu'elle soit érigée en véritable exploitation (CRPM, art. L. 311-1). En d'autres termes, il doit s'agir d'une activité de production accomplie à titre professionnel, développée dans un esprit de lucre¹⁵. Cela exclut par conséquent du domaine de l'agriculture toutes les activités de loisir pratiquées par des jardiniers amateurs¹⁶, mais aussi, semble-t-il, toutes les cultures réalisées à titre expérimental. Sur la base de ce critère, toute une frange de l'agriculture urbaine paraît sortir de l'orbite du Code rural : les jardins associatifs ou communautaires, et plus généralement toutes les productions domestiques destinées à l'autosuffisance des citoyens. Ces activités-là, bien que couramment dénommées « agricoles », ne franchissent pas juridiquement le seuil de l'agriculture professionnelle qui est la seule à pouvoir revendiquer le bénéfice du droit rural.

A l'inverse, l'ensemble des unités qui commercialisent régulièrement leur production peuvent prétendre au statut d'exploitation agricole. La (faible) taille de la structure semble un point de moins en moins dirimant. D'une part, la loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a supprimé la référence à la surface minimale d'installation. D'autre part, elle a créé le statut d'agriculteur actif¹⁷ auquel ont droit les personnes qui satisfont aux conditions de l'activité minimale d'assujettissement (AMA : C. rur., art. L. 722-5)¹⁸. Avec l'abandon de la prise en compte systématique de la surface, les micro-exploitants peuvent plus facilement accéder à la profession agricole.

¹⁴ En matière de contrôle des structures par exemple (CRPM, art. L. 331-1 et s.).

¹⁵ Cass. 3^e civ., 23 mars 2005, n° 04-11.345 : Bull. civ. III, n° 70 ; RD rur., mars 2006, p. 13, obs. S. Crevel.

¹⁶ Cass. 1^{re} civ., 20 mai 2009, n° 08-14.536 : RD rur. 2009, n° 126, obs. S. Crevel.

¹⁷ L'article L. 311-2 du Code rural, tel que réformé par la loi d'avenir pour l'agriculture, définit l'agriculteur actif comme celui qui exerce une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 et qui est redevable de la cotisation due au titre de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (ATEXA) selon les critères posés par l'article L. 752-1 du Code rural, ou bien relève des 8° ou 9° de l'article L. 722-20 et détient, directement ou indirectement, la majorité du capital social de la société.

¹⁸ CRPM, art. L. 722-5 : AMA qui dépend soit de la surface minimale d'assujettissement, soit du temps de travail (au moins 1 200 heures par an), soit du revenu professionnel devant être au moins égal à une assiette forfaitaire (mentionnée à l'article L. 731-16) applicable aux cotisations d'assurance maladie (équivalent à 800 smic) (Instr. technique SG/SASFL/SDTPS/2015-370, 20 avr. 2015). Sont également affiliés à l'ATEXA les cotisants solidaires, dès lors que leur activité est comprise entre 1/5 et une AMA (ou

A ce stade de la réflexion, il est important d'observer que la frontière entre l'agricole et le non-agricole passe au sein même de l'agriculture de proximité, laquelle ne forme pas, à cette aune, une catégorie homogène.

Heurs et malheurs du droit rural. D'essence économique, le droit de l'activité agricole s'exporte parfaitement en milieu urbain. Pour autant, l'application de cette législation représente-t-elle un atout ou un inconvénient pour les exploitants des villes ?

Qu'ils soient depuis longtemps du métier ou y accomplissent leurs premiers pas, les agriculteurs urbains doivent pouvoir rechercher les avantages du régime agricole. L'intérêt évident est de pouvoir accéder aux aides économiques, qu'elles accompagnent l'installation (dotation aux jeunes agriculteurs), le soutien à la production (aides du premier pilier de la PAC) ou la participation au développement du territoire (aides du second pilier). Le droit agricole professionnel protège également les structures de l'exploitation, avec un statut du fermage assurant la stabilité des locataires, et des sociétés agricoles procurant de nombreuses faveurs, notamment fiscales (GFA, GAEC).

Sous un angle plus négatif, la pratique d'une activité agricole s'accompagne d'importantes contraintes administratives. Il faut dire qu'en agriculture, la liberté d'entreprendre est étroitement surveillée. En fonction de leurs tailles et des personnes qui les composent, les exploitations urbaines doivent obéir à la législation relative au contrôle des structures (CRPM, art. L. 331-1), laquelle peut subordonner le fait d'exploiter des biens à une autorisation préfectorale¹⁹. Le dispositif est historiquement basé sur une appréciation de la superficie des entreprises qu'il cherche à cantonner dans de justes limites. A cet égard, les structures urbaines, à la taille plus modeste, devraient moins s'en plaindre. Toutefois ces dernières doivent prêter attention à deux facteurs, pouvant précipiter l'application du régime d'autorisation. Il s'agit, en premier, du défaut de capacité agricole au regard des diplômes requis ou de l'expérience professionnelle (CRPM, art. L. 331-2, I, 3°, a). Il suffit qu'un des membres exploitants de l'entreprise ne remplisse pas la condition pour que le dépôt d'une demande d'autorisation soit obligatoire. Il s'agit, en second, des seuils de production pour les ateliers hors-sol (CRPM, art. L. 331-2, I, 5°) et des coefficients d'équivalence relatifs aux cultures spécialisées fixés par le schéma directeur régional : les fermes urbaines entrant dans ces catégories risquent, à partir d'une certaine ampleur, de devoir passer par les fourches caudines du contrôle. Or la profession agricole, à travers la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) chargée de murmurer à l'oreille du préfet, pourrait ne pas agréer des projets qu'elle considère comme hors-normes. Ainsi les premiers bâtons dans les roues de l'agriculture de proximité pourraient être mis par les organisations agricoles elles-mêmes.

Un constat certain est que le Code rural et de la pêche maritime voyage très naturellement vers la ville pour y régir l'archipel agricole. Il y a cependant lieu de douter qu'un tel système, conçu sur le paradigme d'une production cantonnée au milieu rural, soit véritablement adapté aux conditions urbaines. Mais la question peut également être retournée : dans quelle mesure le droit urbain est-il à même d'accueillir l'agriculture de proximité ?

entre 150 et 1 200 h de travail) (C. rur., art. D. 752-1-1), ainsi que les exploitants agricoles pluriactifs (relevant d'un régime salarié ou non salarié au titre d'une autre activité) (C. rur., art. L. 722-12) (CSS, art. L. 171-3). Il convient également de noter que l'AMA est adaptée pour les productions hors-sol par un arrêté ministériel fixant des coefficients d'équivalence pour l'ensemble du territoire, sur la base de la surface minimale d'assujettissement nationale (C. rur., art. L. 722-5-1).

¹⁹ B. Grimonprez, « Le notaire et le contrôle des structures : l'appel du devoir », Rép. Defrénois, 30 août 2014, n° 15-16, p. 811.

2°) Droit urbain agricole

Légendes urbaines. Du fait qu'elle foule les terres de la ville, l'activité agricole de proximité est confrontée à d'autres systèmes normatifs propres à l'espace urbain. Le phénomène, à vrai dire, n'est pas nouveau : il est même paradoxalement favorable aux supports agricoles que le droit de l'urbanisme cherche à épargner (a). L'interpénétration des usages fait toutefois perdre à l'agriculture son statut privilégié et l'oblige à vivre à l'heure de la ville (b).

a) Tropismes ruraux

Faire place à l'agriculture. Au regard de la concurrence des usages dans les aires urbaines, il est particulièrement difficile de conserver une place aux activités agricoles. Le problème vaut que l'on cherche à préserver – de l'urbanisation – le potentiel agricole d'un territoire, ou qu'on souhaite l'étendre, en convertissant par exemple des immeubles à la production de denrées. Maîtriser l'espace dans ce contexte suppose forcément d'aller contre la loi du marché en restreignant la liberté des propriétaires d'user et de disposer de leurs biens. Les instruments de cet interventionnisme foncier ressortissent principalement au droit de l'urbanisme.

L'agriculture sur plans. L'agriculture saisie par le droit de l'urbanisme n'est pas un scoop ! Bien qu'il ne s'agisse pas de sa vocation principale, cette branche du droit traite, depuis un moment déjà, des problématiques agricoles. C'est essentiellement à travers la réglementation des usages du sol que le droit de l'urbanisme cherche à protéger le pré-carré de l'agriculture. REMPLISSENT ce rôle, la règle de la constructibilité limitée (RCL) prévue par le règlement national d'urbanisme²⁰ - laquelle interdit de bâtir en dehors des parties actuellement urbanisées des communes (C. urb., art. L. 111-1-2) -, mais aussi les documents locaux d'urbanisme chargés de délimiter des zones agricoles et naturelles en principe non urbanisables (PLU : C. urb., art. R. 123-7). S'il animait déjà l'esprit de la législation, l'impératif d'une consommation économe des espaces naturels et agricoles – surtout aux abords des villes – n'a fait que s'affirmer au fil du temps²¹. Deux dispositifs en sont emblématiques : la mise en place, par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999²², des zones agricoles protégées ; et la création des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) (C. urb., art. L. 143-1 et s.). Il n'est plus une réforme foncière qui ne scande, comme une priorité absolue, l'objectif de la préservation des surfaces agricoles²³.

« Agricolisation » du droit de l'urbanisme. Instantanément sollicitées, les règles d'occupation des sols n'offrent cependant pas – loin s'en faut – une garantie absolue contre l'étalement urbain. Une première limite est que, dans les zonages considérés, de nombreuses exceptions persistent qui permettent de déroger à la destination administrative des terres (C. urb., art. R. 123-7). Une autre est que les élus locaux peuvent faire évoluer la règle qu'ils avaient fixée en fonction d'intérêts plus ou moins

²⁰ Introduite par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

²¹ I. Savarit-Bourgeois, La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ?, RD rur. 2013, Etude 2. *Adde*, du même auteur, *supra*, La préservation de l'agriculture par le droit de l'urbanisme, p. X.

²² Projet et exposé des motifs de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999.

²³ Loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, Loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010, loi ALUR du 13 mars 2014, loi d'avenir pour l'agriculture du 17 octobre 2014.

avouables. Enfin, le zonage est par définition impuissant à permettre l'avancée de l'agriculture dans les parties actuellement urbanisées : à l'intérieur de celles-ci, l'agriculture redevient une activité comme les autres, voire même moins bien lotie que les autres.

Le législateur n'a pourtant pas ménagé ses efforts pour colmater les brèches de la réglementation spatiale. Plusieurs leviers ont été mobilisés à cette fin²⁴. Il s'agit d'abord du schéma de cohérence territoriale (SCOT), instrument de planification intercommunal, dont le rôle a été considérablement renforcé pour brider la liberté des maires et définir des équilibres territoriaux opposables aux documents locaux : en son sein, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit arrêter, par secteur géographique, des programmes chiffrés de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (C. urb., art. L. 122-1-5, II)²⁵. En complément, de fortes restrictions à l'ouverture à l'urbanisation seront généralisées, à partir du 1^{er} janvier 2017, à toutes les communes non couvertes par un SCOT (C. urb., art. L. 122-2 et L. 122-2-1)²⁶.

La loi a ensuite accru le contrôle des décisions des élus locaux par les Commissions départementales de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Celles-ci ont pour mission de donner leur avis, dans le cadre des procédures d'urbanisme, sur les projets entraînant une régression des surfaces, notamment agricoles (CRPM, art. L. 112-1-1). Leurs compétences se sont étoffées à travers les dernières lois ALUR et d'avenir pour l'agriculture : outre que les domaines dans lesquels leur consultation est rendue nécessaire s'étendent²⁷, leur avis conforme devient parfois requis (pour les projets d'intérêt communal ; en cas d'atteinte à des surfaces comprises dans une aire d'AOC²⁸).

Compensation agricole collective. Un nième dispositif a été introduit dans notre droit par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 pour sauvegarder le potentiel agronomique d'un territoire. Il s'agit d'une toute nouvelle évaluation des impacts agricoles des travaux, ouvrages et aménagements (CRPM, art. L. 112-1-3). Le dispositif entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016 après qu'un décret aura précisé ses modalités d'application. Il devrait obliger les maîtres d'ouvrage à présenter les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets néfastes des travaux sur l'économie agricole locale. Ce mécanisme de compensation agricole est directement inspiré de la compensation écologique applicable en cas de destruction de biodiversité. Des différences les séparent néanmoins, dans la mesure où la compensation agricole est ici « collective », c'est-à-dire conçue au niveau d'un territoire donné : elle devrait, pour l'essentiel, se traduire par le financement d'un fonds dédié à l'économie agricole²⁹. Le nouvel outil devrait donc moins lutter contre l'étalement urbain que permettre de

²⁴ On peut aussi citer, dans ce sens, le Plan régional d'agriculture durable (PRAD), mis en place par la loi de modernisation du 27 juillet 2010 (CRPM, art. L. 111-2-1) : il s'agit d'un document chargé de fixer les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région, en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du territoire. Toutefois les directives qu'il édicte doivent seulement être prises en compte par les documents d'urbanisme lors de leur élaboration ou de leur révision (CRPM, art. L. 111-2-1, al. 6 ; C. urb., art. L. 121-2).

²⁵ Ce même document détermine « les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger » (C. urb., art. L. 122-1-5).

²⁶ L. Santoni, Le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT, avant et après la loi ALUR, Constr.-Urb. 2014, comm. 79. Restriction touchant, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, les zones agricoles et forestières.

²⁷ C. urb., art. L. 124-2, al. 3, art. L. 123-6

²⁸ CRPM, art. L. 112-1-1 : même si, dans ce cas, la motivation spéciale du projet par le préfet peut permettre de passer outre l'avis négatif de la Commission.

²⁹ Alors qu'en matière environnementale, la réparation s'effectue forcément en nature.

subventionner d'autres structures en quête d'installation. Testée en Île-de-France, la création d'un fonds spécial de ce genre donne des résultats intéressants, se concrétisant par des engagements (d'acquisition ou de financement) des aménageurs ou constructeurs en faveur du soutien au développement de nouvelles filières³⁰. On peut cela dit déplorer le fait que la compensation agricole adopte, par principe, une forme financière avec toutes les problématiques liées à l'affectation des fonds qu'un tel système génère.

Les outils d'observation foncière et d'orientation des usages ne cessent donc de s'empiler, rendant le droit du sol toujours plus complexe et illisible. Protègent-ils plus efficacement les surfaces agricoles des ravages du béton ? Rien n'est moins sûr. La réalité est que les enjeux économiques liés à la valeur du foncier urbain continuent de l'emporter ; ce qui s'explique par une fiscalité trop timide face au changement de destination des immeubles. Mise en place par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 (CGI, art. 1605 nonies), la taxe sur la cession des terrains nus rendus constructibles n'est pas d'un montant suffisant pour véritablement dissuader les propriétaires de vendre leurs terrains comme à bâtir.

La reconquête spatiale. Si la réglementation de l'usage des sols peut parvenir à ralentir la consommation d'espaces agricoles, elle doit être complétée d'outils offensifs grâce auxquels les agriculteurs peuvent effectivement accéder aux surfaces disponibles³¹. En l'occurrence les instruments consistent, dans des périmètres délimités par l'autorité publique, à pouvoir intervenir sur les mutations de propriété. Si on laisse de côté l'expropriation, réservée à certaines personnes publiques sur la base d'une déclaration d'utilité publique, le droit de préemption est la technique permettant de court-circuiter les transactions immobilières dans l'objectif d'un maintien de l'agriculture locale. Mécanisme devenu classique, il pose, en aire urbaine, des problèmes d'une acuité particulière.

Interventions tous azimuts. Force est d'abord de constater que de multiples dispositifs d'intervention foncière se superposent dans les aires urbaines, avec une kyrielle d'acteurs à la manœuvre³². Les communes jouissent évidemment d'un droit de préemption dit « urbain » (DPU) dans les zones désignées comme constructibles de leurs documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 211-1 et s.), mais aussi parfois dans les zones d'aménagement différé (ZAD) créées par l'Etat (C. urb., art. L. 212-1 et s.)³³. Ces prérogatives légales, elles peuvent les déléguer à d'autres personnes publiques chargées de les exercer pour elles : établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétents ou établissement public foncier (EPF). Ainsi, nombre de collectivités adhèrent à un EPF (d'Etat ou local) à qui elles font appel pour acquérir et porter du foncier dans le cadre d'un projet d'aménagement déterminé³⁴. A cet égard, la loi prévoit expressément que les interventions des EPF peuvent porter sur des espaces naturels et agricoles, y compris périurbains (C. urb., art. L. 324-1).

³⁰ Chambres d'agriculture, mars 2014, n° 1031, p. 21.

³¹ D'autant plus qu'il est souvent nécessaire, même sur des espaces agricoles, de pouvoir arbitrer entre les velléités des différents candidats (dont le projet peut être fort éloigné).

³² F. Pillet, R. Vandierendonck, Y. Collin, P. Dallier, Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?, Rapp. 1^{er} oct. 2013.

³³ La personne titulaire du droit de préemption en ZAD est déterminée par l'acte créateur de la zone.

³⁴ Les biens acquis sont destinés à être revendus à la personne réalisant le projet.

A ce casting déjà long d'acteurs s'ajoute la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) dont on connaît bien la – mauvaise – réputation pour réguler le marché foncier agricole. Si le décret attributif du droit de préemption de chaque SAFER peut très bien circonscrire son exercice aux périmètres ruraux (CRPM, art. R. 143-1), on remarque qu'en pratique son champ d'intervention n'est pas strictement délimité à un secteur géographique, et peut porter sur l'ensemble du territoire de son ressort³⁵. Cela conduit de plus en plus de SAFER à agir – amiablement ou non – dans les petites communes et les zones périurbaines pour sauvegarder, quand elles existent encore, des terres agricoles. A travers également leur « concours technique » aux collectivités (CRPM, art. L. 141-5), les SAFER contribuent régulièrement aux opérations d'aménagement foncier des villes. Enfin, le département participe aussi à la politique foncière locale avec deux outils d'intervention mis à sa disposition : le droit de préemption instauré dans les espaces naturels sensibles que la collectivité délimite pour préserver la qualité de certains sites, paysages et milieux naturels fragiles et remarquables (C. urb., art. 142-3)³⁶ ; et celui institué dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) (C. urb., art. L. 143-1).

L'éparpillement des prérogatives foncières est nuisible à l'efficacité des actions. Il aboutit à des stratégies d'interventions incohérentes et désordonnées. L'élaboration chaotique des PAEN est révélatrice de ces divergences de vue. En effet, la création de ces périmètres par les départements a été largement entravée par les communes, lesquelles craignent de voir durablement gelée la vocation des terrains à rejoindre les zones constructibles des documents d'urbanisme³⁷. Selon les textes, les périmètres de protection proposés par les conseils généraux doivent être avalisés par les communes ou les EPCI compétents. De sorte qu'aujourd'hui encore, les périmètres d'intervention peinent à se développer³⁸. La loi d'avenir pour l'agriculture a tenté modestement de relancer le dispositif en permettant aux établissements publics et syndicats mixtes compétents pour l'élaboration d'un SCOT d'impulser la création de tels périmètres ; ce qui ne semble toutefois pas enlever aux communes leur droit de véto.

Obstacles à surmonter. Les instruments de maîtrise du foncier urbain doivent lever deux obstacles. L'un est de parvenir à opérer une répartition géographique des prérogatives de chaque opérateur. La réécriture des textes relatifs au domaine du droit de préemption de la SAFER va en ce sens. Désormais, les terrains nus à vocation agricole – qui ne font actuellement l'objet d'aucune activité agricole – sont qualifiés par rapport aux périmètres non constructibles des documents d'urbanisme (zones A et N des PLU par ex.). Cependant, l'article L. 141-1 du Code rural continue toujours d'affirmer que, pour remplir leurs missions, les SAFER peuvent « acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières »³⁹ ; avec cette interrogation de savoir si de tels biens (ruraux) sont localisés sur le seul territoire rural ou si la SAFER pourrait les identifier – et donc les appréhender – dans l'espace urbain.

³⁵ E. Dorison, Les droits de préemption des collectivités publiques et des SAFER face aux changements de destination des sols agricoles : RD rur. 2008, Étude 5, n° 16.

³⁶ Sachant que le Conservatoire de l'espace littoral peut également être détenteur du droit d'acquisition prioritaire quand il est à l'initiative de l'institution de l'ENS (C. urb., art. L. 142-3, al. 9). Le droit de préemption ENS peut également être délégué à un certain nombre de personnes : EPFL, Agence des espaces verts de la région Île-de-France, établissement gestionnaire d'un parc naturel national ou régional, à une collectivité locale, SAFER.

³⁷ La délimitation du périmètre vaut en effet servitude d'utilité publique empêchant la commune de classer les terrains concernés parmi les secteurs urbanisables.

³⁸ En mars 2014, 8 étaient signés et 8 autres étaient en cours d'élaboration.

³⁹ L'aliénation de ces biens doit au surplus obligatoirement être déclarée à la société (CRPM, art. L. 141-1-1).

L'autre défi est de mettre en place des stratégies de coordination des actions. Plusieurs pistes existent dans ce sens. Celle d'abord de multiplier les partenariats entre les opérateurs fonciers pour régler l'ordre des priorités et définir les modalités d'intervention de chacun⁴⁰. Cette dynamique collaborative contractuelle est en plein essor, au point qu'elle a été inscrite dans la loi pour les relations des EPFL et de la SAFER (C. urb., art. L. 324-1, mod. L. n° 2014-366, 24 mars 2014). Néanmoins, malgré leur intérêt, ces conventions posent la question de leur conformité aux dispositions légales (elles ne peuvent modifier ni le champ, ni le régime de chaque droit de préemption) et de leur opposabilité aux administrés. Une autre solution pourrait être de créer des instruments communs, qui rassemblent dans une structure unique les acteurs (urbains et ruraux) et les modes d'action. L'exemple est fourni par la région Île-de-France qui a déterminé des périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF) associant trois acteurs (la commune, l'Agence des espaces verts⁴¹ et le Conseil régional) dans le but de pérenniser la vocation forestière, naturelle ou agricole d'un site délimité. Les PRIF se présentent ainsi comme un instrument global qui se superpose aux diverses réglementations (étatiques, départementales, communales)⁴², afin de leur donner une cohérence et une lisibilité à une échelle régionale. Jamais sans doute la proposition qu'avait faite, en 1977, Edgar Pisani de créer des Offices Fonciers en charge de la maîtrise et de l'administration du sol, patrimoine commun, n'a été aussi pertinente⁴³.

b) Tropismes urbains

Autre normativité. Le transfert de l'agriculture dans le giron du droit urbain est source, pour celle-ci, de contraintes nouvelles : normes de construction, règles de la domanialité publique, servitudes d'urbanisme, statut de la copropriété, traitement des déchets, prennent une dimension particulière à proximité des villes. Ainsi l'un des obstacles à vaincre, pour certains projets, sera d'harmoniser la structure de l'exploitation avec les codes urbanistiques : par exemple, la hauteur limitée des bâtiments selon les quartiers, l'aspect architectural imposé du fait de la proximité d'un site inscrit ou classé... Un tel environnement juridique peut vite devenir kafkaïen, notamment quand la mise aux normes d'une exploitation agricole périurbaine est rendue impossible par des dispositions d'urbanisme contradictoires !

Conditions de jouissance du site. Une des particularités de l'agriculture de proximité par rapport à ses formes traditionnelles tient dans la nature et la diversité des sites qu'elle investit. Si elle peut s'implanter en pleine terre sur des sols disponibles, elle peut également coloniser toutes les surfaces imaginables : toits et terrasses des immeubles, anciennes friches industrielles, jardins, terrains appartenant aux communes, voire espaces du domaine public... C'est justement la grande hétérogénéité des immeubles pouvant servir de support aux productions qui interroge d'un point de vue juridique. L'exploitation en vertu d'un droit de propriété du site ne pose pas véritablement

⁴⁰ V. supra, H. Bosse-Platière, *Ville et agriculture : radiographie libre des instruments du partage de l'espace*, p. X.

⁴¹ En région Île-de-France, l'Agence des espaces verts (AEV) est un acteur qui contribue à la protection, la gestion et l'aménagement des espaces naturels comprenant des sites écologiques, de la forêt et des surfaces agricoles. Depuis les années 1990, son action se concentre sur les terres agricoles, longtemps délaissées au profit de l'urbanisation. Via la SAFER locale, l'AEV acquiert la maîtrise du foncier pour le conserver définitivement dans son patrimoine (elle est actuellement propriétaire de 2000 ha agricoles) et le louer par bail à long terme à des exploitants agricoles.

⁴² Documents d'urbanisme, Parc naturel régional (PNR), Réserve naturelle régionale (RNR), Espace naturel sensible (ENS), Plan départemental des itinéraires de promenades et randonnées (PDIPR), Périmètre de protection des espaces agricoles naturels périurbains (PAEN), sites classés, arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB)...

⁴³ E. Pisani, *Utopie foncière*, Gallimard, 1977.

problème, sauf si l'immeuble obéit au statut d'ordre public de la copropriété, régime très répandu en milieu urbain : est-il possible, à cet égard, de faire prospérer des activités agricoles dans les parties communes (toits, cours) d'un tel bâtiment ?

Compte tenu cependant du prix de l'immobilier urbain, l'exploitant cherchera le plus souvent à obtenir la jouissance du site, via des prêts ou baux immobiliers⁴⁴. Contrairement à certaines idées reçues, le bail commercial n'a pas sa place en présence d'une véritable activité agricole, même si elle donne lieu à commercialisation des produits. En matière agricole, c'est par principe le bail rural soumis au statut du fermage qui régit la mise en valeur du fonds par autrui (CRPM, art. L. 411-1). Ce n'est donc pas parce que l'immeuble se situe en zone urbaine qu'il y a lieu d'exclure cette figure : le bail rural peut survivre, à certaines conditions, en dehors des territoires ruraux (CRPM, art. L. 411-1). L'avantage du statut du fermage est qu'il est très protecteur du preneur en place et surtout qu'il encadre administrativement les loyers⁴⁵, lesquels seront donc affranchis des valeurs locatives des immeubles urbains.

L'inconvénient pour certains acteurs est toutefois que le statut est d'une extrême rigidité : il ne tolère aucune dérogation. Par exemple, les terres faisant partie du domaine privé des communes et sur lesquelles elles installent des agriculteurs sont parfaitement éligibles aux baux du Code rural. L'existence d'un bailleur, personne publique, peut même permettre de « verdir » le contenu du contrat : c'est en effet l'une des hypothèses où peuvent être stipulées des obligations environnementales orientant les méthodes d'exploitation (CRPM, art. L. 411-27). En revanche, le statut du fermage interdit au propriétaire d'ajouter à la charge du fermier d'autres obligations qui brideraient sa liberté d'exploitation : ainsi ce dernier ne peut-il pas s'engager dans le bail à intégrer certaines filières de distribution ou à fournir certains acheteurs.

Le bail rural, en pratique, n'a cependant pas vocation à embrasser toutes les formes d'agriculture urbaine : l'absence de véritable exploitation professionnelle, la faiblesse de la superficie mise en valeur, l'appartenance de l'immeuble au domaine public peuvent disqualifier un tel contrat. Ainsi n'est-il pas possible de conclure un véritable bail (rural ou non d'ailleurs) sur un espace appartenant au domaine public d'une collectivité. Dans ces lieux, ouverts au public, aucune forme d'occupation privative n'est admise, sauf conventions d'occupation précaire concédées par la personne propriétaire : cela pose la question du sort des plantations réalisées sur les trottoirs des villes, ou le long de certaines berges des fleuves, à l'initiative de certains collectifs citoyens (« Incroyables comestibles »). Ailleurs en revanche, des baux autres que ruraux pourront être imaginés par les parties, avec une liberté de rédaction presque totale. L'observation est donc qu'une grande variété de convention de jouissance peut servir de base aux productions agricoles urbaines⁴⁶.

En dépit d'une certaine hybridation des législations, les droits des villes et des champs recèlent des logiques toujours antagonistes. Leurs héritages culturels différenciés expliquent des réflexes et des méthodes parfois divergentes. Loin d'être naturelle, la coexistence de l'agriculture et de la ville peut virer à l'auberge espagnole, les responsables urbains étant toujours tentés de privilégier d'autres usages des espaces disponibles, pour développer les activités commerciales et industrielles, ou pour loger les populations qui affluent. La situation de voisinage qui en découle est un autre point majeur de l'analyse.

⁴⁴ V. supra, D. Krajeski, L'adaptation des conventions de jouissance au statut de l'immeuble, p. X.

⁴⁵ Sur la base de la valeur locative des terres agricoles.

⁴⁶ V. supra, D. Krajeski, p.

B. Le voisinage

Vis ma ville. Passée l'épreuve de trouver une place dans un tissu urbain de plus en plus dense, pointe celle des contraintes inhérentes au fait de cultiver à l'orée de la ville. Il peut s'agir de la difficulté de se loger, du temps de trajet pour rejoindre les parcelles, de la possibilité d'accéder matériellement au site et d'y faire venir des engins agricoles. Les caractéristiques de l'immeuble doivent aussi être compatibles avec l'installation d'une ferme : sur les toits par exemple, le poids des ouvrages installés est limité. L'exploitation agricole demandant beaucoup de manutentions et de transport, des aménagements spécifiques sont souvent nécessaires, avec les droits qui les accompagnent : servitude de passage des personnes ou des canalisations devront être négociées avec les fonds voisins⁴⁷.

Environnement immédiat. Qui dit mitoyenneté dit voisinage. Le développement de l'agriculture urbaine doit en pratique faire face à des inconvénients nés de la promiscuité des immeubles et des usages⁴⁸. D'où la nécessité de réfléchir à la manière d'inscrire ou de maintenir une production agricole dans un milieu *a priori* hostile. Par-delà les prescriptions réglementaires⁴⁹, d'autres précautions doivent absolument être prises en raison du contexte urbain de l'activité. Deux facteurs peuvent gêner la production agricole en ville : les nuisances urbaines et les nuisances agricoles.

1°) Nuisances urbaines

De briques et de broc. Le secteur urbain n'est pas, de prime abord, le lieu où les cultures sont censées s'implanter. La ville est en effet réputée pour son environnement artificiel, voire contre-nature. Aussi faut-il prendre garde aux conditions sanitaires dans lesquelles les activités agricoles se déroulent. Justement, un droit embryonnaire commence à envisager les deux sources majeures de polluants urbains que sont le sol et l'air.

« **Sous les pavés la terre** »⁵⁰. Un premier défaut de la ville est l'état et la qualité des sols qu'elle offre comme support aux activités agricoles. Les espaces urbains se caractérisent en effet par une importante fréquence de la rotation des usages au cours du temps, ainsi que par une hétérogénéité des matériaux qui les composent (terre mélangée avec d'autres substances). Le risque est par conséquent que, lors de la reconversion d'un site ou de la réhabilitation d'une friche, des pollutions rémanentes (métaux lourds, hydrocarbures) puissent contaminer la future exploitation agricole.

Le droit s'intéresse de plus en plus au sujet des sols pollués. Outre les bases de données (BASOL, BASIAS) recensant les sites atteints ou suspectés d'être atteints de pollution, les principaux dispositifs juridiques visent à protéger, contre ces risques, les locataires et acquéreurs immobiliers.

En ce sens, le droit des contrats oblige le vendeur d'un immeuble potentiellement contaminé à en informer son cocontractant⁵¹. De même que la garantie des vices cachés

⁴⁷ On peut même penser qu'ici le propriétaire de l'immeuble qui n'a pas un accès suffisant à la voie publique pour l'exploitation agricole de son bien pourrait réclamer une servitude légale de passage à charge pour lui d'indemniser le propriétaire du fonds servant (C. civ., art. 682).

⁴⁸ V. supra, C. Hermon, Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain, p. X.

⁴⁹ Relatives notamment aux servitudes d'éloignement. V. également supra, Tropismes urbains.

⁵⁰ C. Cheverry, C. Gascuel, Sous les pavés la terre : connaître et gérer les sols urbains, éd. Omniscience, 2009.

⁵¹ Obligation générale d'information : C. civ., art. 1110 et 1602.

de la vente est à la disposition de l'acheteur qui découvre tardivement ce genre de défaut rédhibitoire (C. civ., art. 1641)⁵². Au regard de la gravité des enjeux, le législateur a cru bon de multiplier, sur la tête des vendeurs comme des bailleurs, les obligations d'information spéciales, notamment lorsque les immeubles considérés font partie de certaines zones jugées dangereuses⁵³. Surtout, la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) prévoit, à l'article L. 514-20 du Code de l'environnement, des mesures d'information de l'acquéreur d'un ancien site soumis à autorisation ou enregistrement.

Etant donné les lacunes du droit positif, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 est venue renforcer le régime concernant les sites pollués dans la perspective d'un recyclage du stock de sites industriels vers d'autres usages (logement, autres activités économiques). L'une des mesures prises impose à l'Etat, en fonction des éléments dont il dispose, d'élaborer « des secteurs d'information sur les sols qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement » (C. env., art. L. 125-6)⁵⁴. Est, en conséquence, étendue l'obligation d'information pesant sur les vendeurs et bailleurs d'immeubles qui sont situés dans les secteurs délimités par l'Etat : l'acte de vente ou de location doit impérativement attester du respect de cette information (C. env., art. L. 125-7)⁵⁵.

Progressivement, les règles relatives à la prévention et au traitement des sols pollués gagnent de l'ampleur⁵⁶. Si tant est que l'Etat prenne ses responsabilités, une plus grande sécurité devrait être offerte aux projets d'installations dans les secteurs où des pollutions sont suspectées. Il incombe pour cela aux rédacteurs d'actes d'opérer, avant toute signature, l'ensemble des vérifications concernant l'emplacement ou le vécu de l'immeuble destiné à l'exploitation agricole. Pour autant, des failles dans la législation continuent d'exister qui peuvent, le cas échéant, menacer la viabilité de certaines entreprises agri-urbaines : quand l'immeuble n'est pas bâti, quand il n'y avait pas d'ICPE antérieure, quand il n'y a pas de recensement du site par l'Etat... Car il n'est toujours pas imposé d'études systématiques qui prémunissent les futurs exploitants contre la révélation de pollutions passées⁵⁷. La prudence recommande donc, en pratique, de faire réaliser les diagnostics attestant de l'innocuité du sol accueillant l'exploitation.

Atmosphère, atmosphère. La pollution atmosphérique est l'autre nuage qui plane au-dessus de la production agricole en ville. Certes le phénomène affecte aussi les

⁵² Le manquement du vendeur à cette obligation ou la garantie qu'il doit peuvent conduire, selon les cas, à l'anéantissement total de l'opération, à la condamnation à la remise en état du site, ou au versement de dommages et intérêts.

⁵³ Par exemple, l'article L. 125-5, I du Code de l'environnement prescrit d'informer spécialement les acquéreurs ou locataires de biens situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ; il en va de même pour les immeubles bâtis ayant subi une catastrophe naturelle ou technologique (type accident industriel) ayant donné lieu au versement d'une indemnité (C. env., art. L. 125-5, IV).

⁵⁴ Ces secteurs sont censés être matérialisés sur les documents graphiques des PLU et annexés aux documents d'urbanisme. L'Etat s'engage également à publier une carte des anciens sites industriels et activités de service (BASIAS, BASOL).

⁵⁵ A défaut, et si une pollution est constatée qui rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat, des sanctions peuvent être mises en œuvre dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution : l'acquéreur ou le locataire peut, au choix, demander la résolution du contrat, exiger de se faire restituer une partie du prix de vente ou obtenir une réduction du loyer ; « l'acquéreur peut aussi demander la réhabilitation du terrain aux frais du vendeur lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente » (C. env., art. L. 125-7, al. 2).

⁵⁶ La loi ALUR a encore créé, à l'article L. 556-1 du Code de l'environnement, un nouvel instrument visant à assurer la compatibilité d'un projet avec l'état sanitaire et environnemental des sols.

⁵⁷ Il semble qu'au Canada, tous les sols soient classés en fonction de leurs teneurs en éléments polluants avec des correspondances en termes d'usages appropriés : classe A pour les sols agricoles, classe B pour les usages résidentiels, classe C pour les usages commerciaux ou industriels.

campagnes, mais à des degrés moindres du fait de la plus faible densité d'activités industrielles et de trafic routier. Très médiatisés, les pics de pollution dans les métropoles jettent le doute sur les conditions culturelles en de tels lieux. En droit, seul un règlement européen pose des normes relatives à la teneur de certains contaminants dans les produits alimentaires⁵⁸. Excepté ce texte, on ne connaît pas véritablement les critères d'acceptabilité de la production agricole urbaine. Aussi, en l'absence de contrôle *a priori* de l'installation agricole (i. e. dès lors qu'aucun permis de construire n'est requis), il n'y a ni distances de sécurité à respecter, ni mesures spécifiques à prendre (par ex. barrières à élever par rapport aux voies de circulation).

Accès aux ressources. La concentration d'activités et de population en secteur urbain accentue les questions d'accès et de partage des ressources nécessaires à la production. La principale préoccupation en pratique concerne l'usage de l'eau. Contrairement à la campagne où les sources d'approvisionnement sont nombreuses, la topographie urbaine laisse généralement peu de points de prélèvements, dans le milieu naturel tout du moins. Or, même si certaines techniques innovantes de production (aquaponie, hydroponie) permettent d'en faire l'économie, la plupart des exploitations dépendent complètement de cette ressource naturelle.

L'accès à l'eau est directement conditionné par la localisation et la configuration du site. C'est pourquoi il peut être indispensable, si la ressource est éloignée de l'immeuble cultivé, de se faire concéder des droits d'usage et de passage sur d'autres fonds⁵⁹. A la rareté, s'ajoute aussi la problématique de la qualité de l'eau (de pluie, courante, souterraine), qui a pu être détériorée par un certain nombre de polluants.

Une stratégie serait alors que l'agriculture des villes se serve des eaux usées (effluents). En France, la réutilisation pour l'irrigation des eaux résiduaires urbaines est autorisée, sous certaines conditions, par la réglementation⁶⁰. La chose n'est cependant possible qu'avec des eaux usées traitées, prises à la sortie des stations d'épuration et moyennant des prescriptions sanitaires draconiennes⁶¹. Les contraintes techniques et le coût assez élevé des traitements nécessaires rendent pour l'instant le procédé peu attractif⁶². Une autre option, choisie par beaucoup de fermes urbaines, est de se raccorder au réseau d'eau potable aux fins d'irrigation des cultures : plus commode, la solution est aussi beaucoup plus onéreuse.

2°) Nuisances agricoles

Champs de tension. Les troubles émanant de l'activité agricole sont l'autre sujet de discorde ; des conflits qui sont exacerbés par la contiguïté des fonctions productives et résidentielles des espaces. Les nuisances peuvent, en l'occurrence, affecter l'environnement urbain en général, ou des voisins en particulier.

Mauvais traitements. La principale inquiétude concerne les rejets que les agriculteurs pratiquent dans le milieu ambiant. Les traitements des cultures, surtout au moyen de la

⁵⁸ Règl. (CE) n° 1881/2006, 19 déc. 2006.

⁵⁹ Sachant que la servitude légale d'aqueduc ne peut pas venir grever des fonds à usage d'habitation, ainsi que les cours et jardins y attenants (CRPM, art. L. 152-14).

⁶⁰ Arr. 2 août 2010, mod. Arr. 25 juin 2014 à la suite d'une expertise réalisée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

⁶¹ Demande d'autorisation préfectorale, normes de qualités élevées à atteindre pour ce type d'eau, règles d'usage et de distance à observer, programme d'irrigation à fournir, analyses régulières de sols à réaliser...

⁶² Pour l'instant, seulement 19 200 mètres cubes par jour en France sont concernés.

lutte chimique, interrogent sur leur possible réalisation près des zones habitées. Cet enjeu de santé publique est récemment venu sur le devant de la scène, conduisant à des modifications législatives⁶³. La loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a ainsi réglementé l'usage des pesticides à proximité des lieux sensibles, fréquentés par des enfants ou des personnes vulnérables (écoles, hôpitaux, maisons de retraite...). L'article L. 253-7-1 du Code rural impose désormais à l'exploitant de mettre en place des mesures de protection adaptées : création de haies, choix des dates et horaires d'épandage⁶⁴.

Les utilisateurs de produits phytosanitaires doivent en outre observer un certain nombre de mesures de police particulièrement strictes⁶⁵. Depuis le 1^{er} octobre 2014, la détention d'un certificat administratif individuel, dit « certiphyto », est obligatoire pour tous les usagers professionnels (CRPM, art. L. 254-3)⁶⁶. Ces derniers s'engagent également à respecter les règles de précaution prescrites par l'autorité administrative (périodes de traitement, tenue d'un registre, zone à ne pas traiter en bordure des points d'eau...)⁶⁷. De manière générale, le plan écophyto 2018 encourage les actions visant à réduire et sécuriser l'usage des pesticides dans les zones non-agricoles⁶⁸. Il semble qu'au regard de l'ensemble de ces contraintes, le recours aux traitements chimiques de synthèse soit rendu très difficile à proximité des villes ; ce qui fait dire que les méthodes de lutte biologique paraissent beaucoup plus appropriées au contexte urbain.

Déchets agricoles. Les déchets agricoles sont un autre point litigieux. Il faut gérer leur traitement, en trouvant les moyens de les stocker, les éliminer ou les recycler, sans qu'ils ne nuisent au voisinage par leur aspect ou leurs odeurs. L'exploitant doit aussi éviter, durant leur production, qu'ils ne dégradent l'environnement immédiat, comme les eaux ou les sols. C'est évidemment un problème de place et de capacité d'épandage qui touche les petites exploitations intensives.

Troubles anormaux de voisinage. De manière générale, les pratiques ou infrastructures agricoles ne doivent pas incommoder les riverains au-delà de ce qui est supportable. Tout trouble jugé anormal entraîne la responsabilité – sans faute – de celui qui en est l'auteur⁶⁹. Or, si certaines nuisances sonores ou olfactives sont considérées comme habituelles en milieu rural, leur tolérance est beaucoup plus réduite dans les zones densément habitées d'où elles ont disparu depuis des lustres. Les espaces péri-urbains sont régulièrement le siège de ce genre de tensions : les documents d'urbanisme y ont souvent permis le changement de destination du bâti agricole vers des usages résidentiels, ce qui ne manque pas d'occasionner des conflits de voisinage entre les nouveaux habitants et les exploitations subsistantes. Ces dernières peuvent seulement se prévaloir du privilège de préoccupation, immunisant contre une action en responsabilité, l'entreprise implantée avant l'installation des voisins incommodés (CCH, art. L. 112-16). En tous les cas, ces situations de cohabitations difficiles ne doivent pas être sous-estimées pour qu'une relative harmonie s'installe entre l'agriculture et la ville.

⁶³ V. supra, C. Hermon, Les contraintes environnementales de l'agriculture dans un contexte urbain, préc., p. X.

⁶⁴ A défaut de telles mesures, l'autorité administrative peut prescrire une distance minimale à respecter, par rapport à ces lieux, en deçà de laquelle l'épandage peut être interdit.

⁶⁵ Plan écophyto 2018 : CRPM, art. L. 253-6.

⁶⁶ Régime d'obtention pour les exploitants agricoles défini par les articles R. 254-8 à R. 254-14 (D. n° 2011-1325, 18 oct. 2011 et Arr. 21 oct. 2011, NOR : AGRE1118298A).

⁶⁷ CRPM, art. L. 253-7.

⁶⁸ <http://www.ecophytozna-pro.fr/n/objectifs-du-plan-ecophyto-en-zones-non-agricoles/162>

⁶⁹ Cass. 3^e civ., 4 févr. 1971 : Bull. Civ. III, n° 78 et 80.

L'une des clés de compréhension de l'agriculture de proximité réside dans les rapports spatiaux étroits qu'elle entretient avec la ville. Parce qu'elle occupe une part du territoire urbain, l'agriculture « mitoyenne » fait émerger de nouvelles relations de voisinage à harmoniser. Mais l'agriculture de proximité se caractérise, au-delà de sa localisation géographique, par sa fonctionnalité ; elle fait partie intégrante du « métabolisme » de la ville pour reprendre l'expression de Christine Aubry⁷⁰. Au service de la cité, cette forme d'agriculture se fait citoyenne.

II. L'agriculture citoyenne

Voie à double sens. Au second plan de la relation agriculture-ville se dessinent des connexions nouvelles. L'agriculture de proximité n'est pas simplement posée à côté de la ville ; elle interagit avec elle. Agriculture et ville ne cesseront de s'opposer que si elles se nourrissent l'une de l'autre, au travers de rapports mutuels équilibrés. La ville n'a d'intérêt à préserver l'agriculture environnante que si elle peut en retirer les fruits : par l'approvisionnement des populations en denrées alimentaires, mais aussi, plus largement, par un certain nombre de services rendus à la collectivité. Quant à l'agriculture, il est tout aussi clair qu'elle doit désormais voir la ville comme un marché nouveau, facteur de son développement durable. De chaque côté cependant, le volontarisme s'impose. De la part des politiques locales, la question agricole doit se hisser au rang des priorités, au même titre que les autres activités de service public (A). De la part de l'agriculture, l'investissement de la ville passe par la création de nouvelles filières (B).

A. Gouverner l'agriculture

Gouvernance agri-urbaine. L'agriculture de proximité pâtit d'un manque cruel de gouvernance. La politique agricole est traditionnellement décidée et conduite à l'échelon européen et national. Ce pilotage lointain explique que, pendant longtemps, les collectivités locales ne se soient pas préoccupées d'un sujet qui ne relevait pas ostensiblement de leurs compétences. Depuis une dizaine d'années cependant, les communes ne restent plus spectatrices de l'exode agricole ; elles prennent leur part de responsabilités dans les politiques agricoles locales : préservation de terres arables en zone péri-urbaine, création de pôles agricoles de proximité, aides à la mise en place de circuits courts...

Le flou règne cependant sur la répartition des compétences administratives. Qui, de l'Europe, de l'Etat, des régions, des conseils départementaux et des agglomérations, décide des objectifs à atteindre et des stratégies à mettre en place ? Qui préserve les espaces libres ? Qui intervient et, éventuellement, stocke le foncier ? Qui accompagne, financièrement si besoin, les installations et soutient les filières de distribution ? L'inconnu sur tous ces points nuit gravement à la bonne marche des actions et renvoie à la politique du cas par cas.

70

C. Aubry et M.-J. Pourias, L'agriculture urbaine fait déjà partie du « métabolisme urbain », Demeter, 2013. V. déjà S. Barles, Métabolisme urbain et la question écologique, Annales de la recherche urbaine, 2002, p. 143-150.

Tout semble indiquer que les communes et les intercommunalités vont jouer, à l'avenir, un rôle décisif en matière agricole, qu'elles doivent accepter de camper. Cela pose forcément la question des moyens – juridiques et financiers – qui leur sont offerts pour agir en ces temps de disette budgétaire ; car fait souvent défaut aux élus locaux la maîtrise des ressources comme des outils réglementaires qui leur permettraient de renverser la tendance. Comment aussi nier le rôle montant des régions dans les politiques agricoles ? La dernière loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 insiste en effet sur la « régionalisation » : du contrôle des structures, de l'installation, de l'agrément des GIEE... Par où que l'on prenne le sujet, le problème de la gouvernance se pose ; d'elle dépend l'efficacité des actions qui seront déployées pour faire vivre ensemble l'agriculture et la ville.

« **Labellisation** » des **exploitations de proximité**. L'agriculture de proximité souffre également d'un déficit de notoriété. Pour pouvoir réellement s'implanter, cette agriculture doit non seulement être identifiée, mais aussi promue par les pouvoirs publics. Or en l'état actuel du droit, rares sont les dispositifs à tenir compte de ses caractéristiques propres, qu'il s'agisse de ses atouts ou de ses handicaps. Seules à notre connaissance les aides à l'installation (dotation aux jeunes agriculteurs) contiennent des mesures particulières (complément de prime) destinées à l'agriculture en zones urbaines ou péri-urbaines.

Le manque de visibilité sociale et juridique de l'agriculture des villes freine son ascension. Deux pistes d'évolution peuvent être proposées pour favoriser son ancrage. La première serait de reconnaître officiellement les handicaps, non pas ici « naturels » mais « artificiels », de ce type de production. Celle-ci en effet ne pourra survivre que si l'on prend en considération, et surtout compense d'une manière ou d'une autre, les contraintes spécifiques qu'elle subit.

La seconde serait de soutenir directement les projets estampillés « agriculture de proximité ». Il semble, de ce point de vue, que les aides à capter ne manquent pas, mais qu'elles sont dispersées et donc difficilement repérables par les acteurs privés comme publics. Ainsi, bien qu'il soit normalement tourné vers les territoires ruraux, le FEADER⁷¹ est à même de financer des projets agri-urbains dans la mesure où ils accompagnent les mutations de l'espace et améliorent la qualité de la production, la prise en compte de l'environnement, et favorisent la diversification de l'économie agricole. Le réseau rural français peut également accompagner le développement des exploitations, y compris dans leurs rapports avec les villes⁷². D'autres types de subventions sont mobilisables : comme l'aide aux entreprises localement innovantes (ELI), l'aide régionale au projet innovant (ARPI), ou encore l'aide en faveur des fermes relais (qui prend en charge les frais de portage du bien acquis par une collectivité puis loué à un agriculteur)...

Projets alimentaires territoriaux. Forgé par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, le droit de l'alimentation offre un nouveau cadre de réflexion à la production agricole. Il déplace en effet le curseur de l'acte de produire vers celui de consommer, conduisant à définir l'orientation agricole par sa finalité première : nourrir l'homme. Déclinée à travers le programme national pour l'alimentation, cette politique insiste sur la

⁷¹ Désormais géré par la Région depuis le 1^{er} janvier 2014.

⁷² Aide consécutive du FEADER par exemple pour un projet de mise à disposition des 178 hectares de terres agricoles de la ferme de la Haye situées entre Flins-sur-Seine et Les Mureaux (78), en zone périurbaine, pour créer trois exploitations en agriculture biologique (deux maraîchers et un céréalier).

proximité géographique de la production et promeut les projets alimentaires territoriaux visant à « rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation » (CRPM, art. L. 1, III). Essentiellement sous la forme de contrats, ces projets sont réalisés « de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique » (CRPM, art. L. 111-2-2).

Nouveaux partenariats publics-privés. Les projets alimentaires locaux pilotés par les collectivités donnent naissance à des initiatives originales, jusque-là étrangères au monde agricole rural. Généralement dans un but d'approvisionnement des cantines scolaires, des communes décident de développer leur agriculture de proximité tout en maîtrisant les canaux de distribution⁷³. Ces stratégies revêtent différentes formes : cela va de la simple contractualisation avec des exploitants péri-urbains (après appels d'offres), en passant par l'installation d'un ou plusieurs agriculteurs sur les propres terres de la commune (« pôle agricole de proximité »)⁷⁴, jusqu'à la création de « régies agricoles » qui sont des structures municipales prenant elles-mêmes en charge la production⁷⁵. Toute une panoplie de partenariats public-privés et de montages s'établissent pour sécuriser la fourniture de produits frais au profit de la restauration collective locale. Encore faut-il que l'agriculture soit capable, par son offre, de répondre à la demande.

B. Démarcher la ville

La faim justifie les moyens. Les politiques agricoles ont toujours mis au premier plan l'objectif d'alimenter les populations. Cet impératif catégorique a déterminé, dans la période d'après-guerre, la mise en place des outils juridiques nationaux (statut du fermage) et européens (PAC : soutien aux prix) destinés à augmenter – jusqu'à la saturation même – la production de denrées. Aujourd'hui, les termes de ce pacte alimentaire ont changé. On est passé d'un objectif d'alimentation des marchés à un objectif d'alimentation des villes. Certes il s'agit toujours de produire plus, en raison de l'inflation démographique prédite, mais aussi de produire mieux, en consommant moins de ressources naturelles, moins de pesticides, et en améliorant la qualité des produits. Les ventres affamés, contrairement au dicton, ont maintenant des oreilles : fortement sensibilisées à la cause écologique, les populations citadines sont à la recherche d'une alimentation saine, savoureuse, et respectueuse de l'environnement⁷⁶. Autant de critères que l'agriculture de proximité paraît réunir. Reste que rapprocher les consommateurs (urbains) des producteurs (traditionnellement ruraux) ne va pas de soi.

⁷³ V. supra, M. Reverchon-Billot, Les services rendus par l'agriculture à la ville, p. X.

⁷⁴ L. Leite, « Le pôle agricole de proximité », mémoire master droit de l'activité agricole et de l'espace rural, 2013. Structure définie par la SAFER île-de-France comme « un espace situé à proximité d'une ville mis en valeur par plusieurs agriculteurs exploitant majoritairement en maraîchage et pouvant mettre leurs moyens de production et de commercialisation en commun ».

⁷⁵ V. la régie municipale de Mouans-Sartoux.

⁷⁶ Que les termes de l'article L.1 du Code rural expriment parfaitement : la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement a pour « but d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ».

Nouveaux circuits. La relation agriculture-ville, pour s'épanouir, suppose la création de nouvelles filières, alternatives à celles tissées par l'industrie agro-alimentaire⁷⁷. Nous sommes convaincus que si l'agriculture veut gagner sa place dans la ville, c'est à la condition de recourir à d'autres modes de commercialisation, beaucoup plus directs et transparents. Cela fait implicitement partie du « contrat » que l'agriculture citoyenne passe avec la communauté urbaine. Le phénomène, objectera-t-on, n'est pas nouveau, les marchés urbains ayant toujours animé les places publiques. Il est, cela dit, amené à prendre une autre ampleur, qui court-circuite véritablement les canaux de distribution classiques.

Bien qu'elle apparaisse dans les textes (CRPM, art. L. 1 et L. 111-2-2), la notion de circuit court ne fait pas consensus. La plupart des présentations ne retiennent en effet, pour le caractériser, que le faible nombre d'intermédiaires de la filière (un, voire deux au plus), écartant de la définition la proximité géographique du producteur et du consommateur⁷⁸. Or cette approche purement organisationnelle du circuit court est déconnectée des enjeux territoriaux ; elle ne fait pas sens pour l'agriculture des villes. Une nouvelle fois, ce sont les deux critères, géographique et économique, qui paraissent devoir être recherchés ensemble : le voisinage des lieux de production et d'achat, et un rapport le plus direct possible⁷⁹. Outre ces divergences de conception, le nouveau marché agricole interroge sur la nature juridique d'un tel mode de commercialisation et des structures qu'il mobilise.

Nouveau mode de commercialisation. L'agriculteur, à la différence du paysan auquel il a succédé, est un marchand : sa production est destinée à fournir les marchés. Rien de moins étranger donc à l'économie agricole que la commercialisation du produit : mieux, cette finalité correspond à la notion d'« exploitation » servant à caractériser l'activité agricole (CRPM, art. L. 311-1). Depuis la loi du 30 décembre 1988 d'ailleurs, la vente de produits agricoles issus de la ferme fait partie des activités agricoles qui sont dans le prolongement de l'acte de production (CRPM, art. L. 311-1). La vente directe est à cet égard la forme la plus pure de circuit court. Elle s'épanouit forcément au contact de la ville, les citoyens comme les agriculteurs pouvant plus facilement aller à la rencontre les uns des autres. Or cette nouvelle relation, plus frontale, modifie-t-elle la nature de l'activité de l'exploitant ? Son caractère exponentiel n'entraîne-t-il pas des conséquences juridiques insoupçonnées ? Le producteur doit en effet savoir jusqu'où il peut aller dans sa démarche « commerciale » sans sortir de la sphère civile ou de la fiscalité agricole : par exemple, s'il y a un volume maximal ou des pratiques (transformation des produits, avec ajout de substances non issues de l'exploitation) qui risquent de le faire basculer dans l'univers commercial. Le paradoxe en la matière est que la vente réalisée par le producteur, bien qu'en principe civile, se voit néanmoins appliquer l'ensemble des règles (de sécurité, d'hygiène, d'étiquetage...) encadrant les pratiques commerciales. Nouvel exemple d'hybridation juridique : l'attraction urbaine a aussi tendance à attirer vers le droit commercial les activités civiles ! Autant d'éléments qu'il est important de mesurer pour bien comprendre le régime juridique, fiscal, et social dont la personne relève.

⁷⁷ V. supra, G. Rochdi, Le développement des circuits alternatifs de distribution, p. X.

⁷⁸ V. supra, G. Rochdi, art. préc. Ainsi l'achat sur internet d'un produit de l'autre bout de la France correspond, selon cette vision, à un circuit court.

⁷⁹ Même sens : C. Praly, C. Chazoule, C. Delfosse, N. Bon, M. Cornee, La notion de proximité pour analyser les circuits courts : http://www.reseaurural.fr/files/u1/asrdif_praly_et_al_2009.pdf

Nouvelles structures de vente. Les questions de qualification rejaillissent sur le type de structures appelées à commercialiser les produits à la ville. Il faut garder un point à l'esprit : seule la vente réalisée par l'agriculteur lui-même (sur les foires, les marchés, à la ferme, par des paniers) peut être regardée comme « agricole ». Dès lors en revanche qu'il passe par un intermédiaire, comme une structure collective, le risque existe que la vente dégénère en acte de commerce. Est ainsi posée la question de la forme juridique des circuits alternatifs de distribution qui partent à l'assaut des villes : collectifs producteurs/consommateurs type AMAP, magasins de producteurs, intermédiaires associatifs ou coopératifs (biocoop)... Le marché urbain, en plein essor, intéresse en effet des organisations aux multiples visages et aux fonctionnements très variés. Tandis que certaines regroupent directement des producteurs (magasins de producteurs)⁸⁰, d'autres achètent pour revendre aux consommateurs et exercent ainsi une véritable activité commerciale : c'est semble-t-il le cas des coopératives (In Vivo, Unicor) qui investissent aujourd'hui le créneau de la distribution alimentaire⁸¹.

Pour beaucoup d'exploitants, le succès de leur projet dépend donc de leur capacité à emprunter les codes d'une autre culture, celle du commerce en l'occurrence, qu'ils ont longtemps honnie. Ils doivent s'adapter aux nouvelles contraintes inhérentes à la commercialisation directe ou à l'association avec d'autres acteurs. Compte enfin dans la réussite de la démarche la question des coûts de production et de l'organisation du temps de travail lesquels, mal maîtrisés, peuvent précipiter les échecs.

Valorisation des produits issus de l'agriculture de proximité. Un dernier enjeu sans doute de la production alimentaire de proximité est sa valorisation auprès des consommateurs⁸². Les signes d'identification de la qualité et de l'origine sont tellement présents dans notre système agro-alimentaire que le consommateur – surtout citadin – s'est habitué à voir figurer sur l'étiquetage des produits un certain nombre de mentions valorisantes. Il y a fort à parier que l'agriculture des villes ne conquerra le cœur des populations que si elle peut, à l'instar des autres productions, arborer fièrement des signes distinctifs. D'autant que son parti est ouvertement de rompre avec certaines erreurs du passé (le tout chimique) et de mettre en avant des méthodes de production plus en phase avec les attentes sociales. De là, deux problèmes à solutionner. Le premier est de savoir dans quelle mesure cette production va pouvoir, compte tenu de ses propres caractéristiques, utiliser les signes existants, qu'ils vantent le procédé technique d'élaboration du produit ou ses vertus écologiques. Il y a parfois dilemme : par exemple, faut-il que les productions hors-sol innovantes puissent être labellisées « agriculture biologique » ? Le second est de savoir si de nouvelles mentions, reflétant mieux l'identité de ce type d'agriculture, peuvent voir le jour. Et si oui, quels modes d'identifications paraissent les plus pertinents : marques publiques collectives ? Marques privées ?

Etrangement, alors même que l'agriculture remplit depuis longtemps la fonction de nourrir les populations, cette mission se transforme complètement au contact de la ville. Conçu au niveau d'un territoire, le projet alimentaire utilise des structures et des vecteurs nouveaux, à la croisée des mondes commercial et administratif. D'un côté, l'exploitant s'aventure, à l'aval, dans la chaîne de distribution jusqu'à entrer en contact

⁸⁰ Mais pas forcément tous ceux dont le magasin commercialise les produits : une tolérance de produits extérieurs, à hauteur de 30 % du chiffre d'affaires, est à cet égard prévu par l'article L. 611-8 du Code rural.

⁸¹ Certaines ont choisi le statut de SAS pour ne pas être contraintes de devoir respecter la limite de 20 % de chiffre d'affaires pouvant être réalisé avec des tiers non associés coopérateurs (CRPM, art. L. 522-5).

⁸² V. supra, D. Rochard, L'enjeu de la valorisation des produits agricoles, p. X.

avec les consommateurs. De l'autre, les collectivités publiques investissent, en amont, la sphère productive avec l'intention de s'assurer la maîtrise de la fourniture des denrées alimentaires.

Prestations de services à la ville. On terminera par les services, autres qu'alimentaires, que l'agriculture de proximité est en mesure de procurer à la ville. Car la volonté des villes d'accueillir à leurs portes l'agriculture ne peut pas uniquement s'expliquer par le dessein alimentaire. La nourriture arrive déjà, *via* les circuits classiques, dans l'assiette des citoyens qui mangent à leur faim, voire plus. Dire de cette agriculture qu'elle est citoyenne signifie que sa fonction dépasse la question de l'alimentation : sans quoi l'agriculture urbaine pourrait dégénérer en de monumentales fermes usines hors-sol approvisionnant les centrales d'achat de la grande distribution. Or tel ne semble pas le projet global que se figure l'agriculture de proximité. L'esprit qui l'anime au contraire est de proposer à la cité de nouveaux « biens » immatériels. Certains sont quantifiables économiquement : prestations de loisir ou d'hébergement, travaux d'entretien des espaces verts⁸³... D'autres, qu'on englobe sous le terme d'aménités, ne le sont pas : la création de lien social, à travers les jardins partagés ou communautaires, les fermes pédagogiques et les collectifs producteurs/consommateurs ; la participation au renouveau du paysage urbain et la naissance d'une esthétique comestible grâce au développement d'espaces verts cultivés, ouverts, multifonctionnels, et interconnectés ; ou encore, l'amélioration de la qualité environnementale de la vie citadine et la préservation de la biodiversité menacée par l'artificialisation généralisée. Autant de services qui permettent à l'agriculture d'offrir à la ville une seconde nature, moins contemplative, et plus productive⁸⁴.

Le droit en vigueur, malgré des évolutions, ne fournit pas encore le cadre idéal à l'épanouissement d'un projet global d'agriculture de proximité. Trop d'incertitudes, de zones d'ombres et de contradictions demeurent au plan juridique pour que des projets agri-urbains puissent sereinement voir le jour et dépasser le stade militant et expérimental. Certes le droit ne fait pas tout, loin s'en faut, dans le succès d'une telle entreprise : l'architecture bien sûr, la géographie, et l'économie sont des éléments incontournables de la réflexion. Rien toutefois ne se réalisera à grande échelle sans une petite révolution juridique qui installe l'agriculture dans le monde sans frontière de demain.

⁸³ V. supra, M. Reverchon-Billot, art. préc., p. X

⁸⁴ E. Duchemin, L'agriculture urbaine pour une résilience urbaine, in Agriculture urbaine : aménager et nourrir la ville, Vertigo, 2013, p. 111.