

COLLECTIVITÉS LOCALES

**LE PETIT GUIDE
DU FONCIER
NOURRICIER**

**Un
Plus
Bio**

NOURRIR : LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN PREMIÈRE LIGNE



Manger bio et local, la grande affaire !

Dans le contexte largement mondialisé des échanges alimentaires, de nouveaux enjeux grandissent qu'il n'est plus possible d'éviter : relocalisation, protection des ressources, adaptation au changement climatique, problématiques d'accès à la terre, etc.

Pour apporter des réponses à la hauteur de ces problématiques, une grande pluralité d'acteurs, de la fourchette à la fourche, s'invite désormais au débat. La question est donc : comment les collectivités locales peuvent-elles s'investir sur des sujets aussi complexes sans se décourager devant l'ampleur du défi ?

Il existe selon nous de belles marges de manœuvre sur les territoires pour créer ce qu'on appelle de nos vœux : des petits et des grands parlements du foncier. Qu'elles disposent ou non de compétences officielles définies par la loi, à vrai dire peu importe. Ce « Petit guide du foncier nourricier » nous éclaire sur la façon dont les collectivités transforment leurs paysages alimentaires.

Du foncier agricole à l'assiette des citoyens mangeurs en quête de qualité alimentaire et de relocalisation, l'idée est bien de vous amener, en tant qu'élu(e) ou technicien(ne) de collectivité, à augmenter votre pouvoir d'agir.

Bonne lecture.

SOMMAIRE

01 ALIMENTATION ET FONCIER : UNE ACCÉLÉRATION DES ENJEUX

P.06

Des crises successives qui transforment notre alimentation
Le foncier au centre du défi alimentaire
Une relocalisation qui se fait attendre

P.07

P.08

P.09

02 FONCIER NOURRICIER : TROIS LEVIERS POUR AGIR

P.10

La régie agricole : pour des cantines vers le 100% bio
Le droit rural : une liberté contractuelle au service d'un projet alimentaire
La SCIC « nourricière » : un outil sociétaire qui profite à l'économie locale

P.13

P.15

P.18

03 FRICHES REBELLES® : UNE AUTRE RÉPONSE POUR SE NOURRIR

P.22

Insuffler un partenariat gagnant
Sortir du paradigme de la propriété
Signer un contrat rebelle

P.23

P.24

P.25

Quelques définitions éclairantes
Merci à tous nos contributeurs

P.26

P.27

01

ALIMENTATION ET FONCIER : UNE ACCÉLÉRATION DES ENJEUX

Des crises successives qui transforment notre alimentation

Le foncier au centre du défi alimentaire

Une relocalisation qui se fait attendre

Des crises successives qui transforment notre alimentation

Quelle agriculture nous attend si les agriculteurs désertent les campagnes, si le thermomètre s'affole et si, par-dessus tout, on ne fait rien ?

Une population agricole en chute libre.

Il n'est plus une année qui passe sans que l'on pointe le déclin du nombre d'agriculteurs en France. Entre 2010 et 2020, ce sont 100 000 fermes et 80 000 emplois agricoles salariés qui ont disparu¹. Ce processus comme ses causes sont connus depuis longtemps : un revenu agricole trop bas pour une grande majorité, une course à l'agrandissement des fermes, un pays qui malmène ses paysans... Mais ce qui change peut-être aujourd'hui c'est la crise des vocations. Les transmissions familiales se raréfient et les repreneurs sont loin de compenser les départs à la retraite. Nous sommes donc face à un enjeu de taille : proposer collectivement à cette profession un nouveau contrat et construire l'alimentation dont nos territoires ont besoin.

Un changement climatique qui

oblige à modifier des pratiques. Les crises environnementales impactent fortement notre système alimentaire et ce qui nous paraissait immuable s'effondre parfois. Les épisodes de canicule et de sécheresse condamnent peu à peu certaines productions agricoles. On sent poindre un point de

bascule à bien des endroits. Sans accès à l'eau pour de nombreuses cultures, il devient difficile d'assurer une production rémunératrice. Des blés que l'on arrose dans le centre de la France ou des vignes que l'on irrigue sur le pourtour méditerranéen en sont la parfaite illustration. Prendre en compte ces mutations nous invite à corriger au plus vite notre façon de produire, pour préserver les ressources naturelles et la biodiversité.

Un monde agricole en proie à de fortes mutations.

Notre modèle alimentaire mondialisé repose sur des bases qui se révèlent aujourd'hui très incertaines et coûteuses. D'une part, parce que notre alimentation ne dépend plus de notre seule capacité à produire et, d'autre part, parce que les dommages causés à l'environnement et à la santé sont irréversibles. Si la société doit indéniablement assurer à son agriculture les moyens de faire face à son avenir, ce n'est pas sans conditionner ce soutien à un engagement du monde agricole². Les contreparties doivent être réciproques et permettre de maintenir un écosystème où la biodiversité reprend des couleurs.

1) Terre de liens, « État des terres agricoles en France », 2022.

2) Benoît GRIMONPREZ, « Pacte, loi d'orientation et d'avenir agricoles : l'impossible New Deal ? », Fondation Jean-Jaurès, 21 juin 2023.

Le foncier au centre du défi alimentaire

Soumise à de nombreux conflits d'usage, la terre agricole doit conserver sa vocation nourricière. Les collectivités ont un rôle éminent à jouer pour lui redonner toute sa place.

Le sol comme bien commun. Selon la loi, le sol concourt à la constitution du patrimoine commun de la nation³ car il revêt des intérêts considérables. En effet, outre le fait d'accueillir notre habitat, de supporter nos routes et nos déchets, il remplit bien d'autres fonctions. Il permet entre autres de produire de la biomasse, de stocker du carbone, d'épurer et conserver l'eau, etc. En raison des nombreux services écosystémiques qu'il est capable de rendre, le foncier n'est pas seulement l'apanage de l'agriculture ou des promoteurs et ne peut donc pas rester sous leur simple tutelle. Parce que sa maîtrise peut permettre de protéger et recréer des écosystèmes, il nous invite à développer une vraie stratégie foncière sur nos territoires, afin de concilier et hiérarchiser les usages concurrents dont il est à l'origine. Même s'il est généralement la propriété de personnes privées, les collectivités ont un droit de regard et une capacité d'agir pour en délimiter les usages.

Le foncier agricole détourné de son rôle nourricier. Le phénomène n'est pas nouveau, mais son ampleur sur certains départements a de quoi nous préoccuper. Devant la pression foncière, de petites retraites professionnelles et les perspectives de classement en terrain à bâtir,

certain détenteurs du foncier agricole préfèrent maintenir leurs terres en friche. Outre un changement de paysage, ces terres fertiles peuvent cruellement manquer pour produire la nourriture indispensable à un territoire. Par ailleurs, un autre phénomène émergeant est celui de la production d'énergie à partir des surfaces agricoles. Pour faire face aux besoins d'énergies renouvelables, l'implantation sur des terres nourricières de fermes photovoltaïques, de cultures pour les biocarburants ou de méthaniseurs prend de l'ampleur. Même si l'État, les collectivités et la profession agricole tentent d'y mettre de l'ordre, la liberté de produire et d'entreprendre risquent de prendre le dessus.

Les collectivités sommées d'arbitrage. En tant que bien extrêmement convoité, l'accès au foncier, pour les acteurs du territoire soucieux de le préserver et d'y asseoir une agriculture respectueuse de la biodiversité, n'est donc pas si évident. Face à cet enjeu, les collectivités locales sont appelées à agir. Avec des capacités financières de plus en plus réduites, des envies grandissantes de souveraineté alimentaire, elles doivent inventer de nouvelles alliances autour du foncier.

3) Code de l'environnement, article L.110-1.

Une relocalisation qui se fait attendre

En dehors des cantines qui ont permis de belles avancées sur le manger bio et local, il y a encore beaucoup de travail pour relier entre elles les notions de production, de qualité, de proximité et de juste prix.

La restauration collective a ouvert la voie. C'est sûrement par le prisme de la restauration collective que les territoires ont commencé véritablement à mettre un doigt dans l'engrenage alimentaire. Avec la loi EGalim qui a renforcé ce mouvement, les cantines traduisent de plus en plus en actes cet enjeu de relocalisation. En effet, beaucoup de collectivités locales ont un projet visant à changer le contenu des assiettes de leur restauration collective. Que ce soit en gestion directe, en gestion concédée, le mouvement est enclenché. Plus de bio, plus de local, plus de protéines végétales, davantage de viande de qualité... Les illustrations opérationnelles pour se reconnecter à son territoire sont réelles. Reste qu'à elle seule, la cantine n'est pas un débouché suffisant pour acter une transition alimentaire à l'échelle d'un territoire.

Juste prix cherche preneur. S'accorder intellectuellement sur les dégâts de la mondialisation est presque acté. Mais le consommateur ou l'acheteur public ayant pris l'habitude de ne pas payer

le véritable prix de son alimentation, il lui est difficile d'accorder plus de dépenses pour ses achats alimentaires. Pourtant, la logique du prix le plus bas n'est pas compatible avec une agriculture capable de nous nourrir en santé, sans dégrader notre environnement. Il est donc temps de changer de paradigme et d'aller vers une rémunération plus juste des denrées alimentaires et des personnes qui les produisent.

La prise en main du foncier par les collectivités. Courageusement, des territoires inventent de nouvelles façons de préserver et de cultiver les terres agricoles. Sous le regard d'Un Plus Bio, la deuxième partie de ce guide s'attache à éclairer ces initiatives.

02

FONCIER NOURRICIER : TROIS LEVIERS POUR AGIR

La régie agricole : pour des cantines vers le 100% bio

Le droit rural : une liberté contractuelle au service d'un projet alimentaire

La SCIC « nourricière » : un outil sociétaire qui profite à l'économie locale

D'abord une affaire de droit

Pour produire, il faut des terres agricoles dont on maîtrise le droit de propriété ou d'usage. C'est là qu'une approche juridique fine -mais pas compliquée, on vous rassure- peut rendre de grands services aux collectivités.

Au-delà des documents d'urbanisme relatifs à l'aménagement de leurs territoires, les collectivités souhaitant encadrer l'usage des terres agricoles en faveur d'une alimentation bio et locale peuvent se saisir d'autres leviers fournis par le droit, mais faut-il encore savoir lesquels.

Pour faire simple, il existe trois angles d'attaque juridiques quand on parle de foncier nourricier.

Le premier relève d'une approche purement publique avec le **droit administratif**, où la collectivité qui possède ou acquiert des terres instaure sa propre gouvernance et pilote son projet alimentaire de A à Z. La régie agricole entre par exemple dans ce cadre (lire page 13).

La deuxième option consiste à se frotter au **droit rural**, un droit ancien mais toujours fringant pour qui sait naviguer dans les nombreuses dispositions qu'il propose. Le droit rural ouvre la possibilité de mettre en place des contrats avec des clauses particulières entre la collectivité

propriétaire et des acteurs privés qui portent un projet agricole et alimentaire. On parlera par exemple de bail rural, de métayage, de commodat ou bien encore de convention de mise à disposition (lire p.15).

La troisième formule juridique de gestion de la ressource foncière, moins connue mais tout aussi efficace, relève du **droit des sociétés**. Le principe repose sur la possibilité de montages sociétaires où la collectivité devient un interlocuteur, un actionnaire parmi d'autres acteurs engagés au sein d'une structure multipartenariale. C'est le cas de la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif), un outil qui a le mérite de proposer un périmètre de gouvernance ouvert où chaque membre a son mot à dire (lire p.18).

CARTE DES COMMUNES DU CLUB DES TERRITOIRES PORTANT UNE INITIATIVE SUR LE FONCIER NOURRICIER (2023)



SCIC « nourricière »

(société coopérative d'intérêt collectif qui cultive des terres agricoles et approvisionne notamment les cantines des communes actionnaires)

Projet en cours de réalisation

(sous la forme d'une régie agricole, d'une SCIC ou d'une mise à disposition)

Régies agricoles municipales

(production internalisée par la commune sur ses propres terres agricoles, assurée par des employés municipaux)

Mise à disposition de terres agricoles

municipales (la commune contractualise avec un agriculteur pour qu'il cultive les terres municipales et approvisionne notamment les cantines)

LA RÉGIE AGRICOLE : pour des cantines vers le 100% bio

Parce qu'elles n'étaient pas satisfaites des réponses aléatoires du marché alimentaire, des communes ont créé leur propre potager municipal. Cette prise en main publique de la problématique foncière leur a permis de donner un grand coup d'accélérateur sur le bio local.

Un service public local dédié à l'alimentation.

En droit, la régie consiste en l'internalisation de la gestion d'un service public par la collectivité qui en a la charge⁴. La régie simple correspond à une prise en charge directe et sans intermédiaire de l'ensemble des opérations relatives à la gestion du service. Autrement dit, la personne publique prend en charge par ses propres moyens financiers, matériels et humains le fonctionnement de ce service. Ce type de service est très commun dans les transports, l'eau et l'assainissement, ou encore le traitement des déchets.

Dans le domaine alimentaire, la régie agricole est une nouveauté qui remonte au début des années 2010. Dans la foulée de l'expérience pionnière de la ville de Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes), plusieurs communes ont décidé de cultiver elles-mêmes leurs terres en vue d'approvisionner leur restauration collective en fruits et

légumes bio. L'exploitation agricole est gérée par un employé communal, généralement appuyé par d'autres services de la collectivité. Les régies apparaissent principalement sur des territoires de monoculture ou fortement urbanisés. Elles voient aussi parfois le jour sur des zones agricoles où la grande majorité des fermes trouvent leurs débouchés ailleurs, principalement dans des filières longues.

Pour réussir, une régie nécessite de mobiliser en premier lieu des ressources financières pour, le cas échéant, acquérir des terres agricoles et le matériel nécessaire à l'exploitation, embaucher (voire loger) un ou plusieurs maraîchers municipaux. Elle demande aussi un minimum de cohérence et de coopération au sein des services et entre les agents municipaux. À cet égard, on observe que la création d'un poste d'animateur du projet alimentaire s'avère très efficace.

4) C. LAPUELLE : Gestion en régie directe des services publics, in Modes de gestion des services publics, répertoire de service public, Dalloz, janvier 2021.

Un outil juridique qui facilite la relocalisation. L'un des points forts de la régie, en plus de sécuriser l'approvisionnement en fruits et légumes bio des cantines, réside dans l'émancipation partielle du Code de la commande publique. En effet, bien qu'il existe des astuces pour favoriser l'achat de produits locaux lors de la passation de marchés, celles-ci ne sont pas faciles à mettre en œuvre et demandent du temps et de l'ingénierie.

À défaut d'instaurer un jour un régime d'exception alimentaire dans le droit européen, le Code de la commande publique demande de respecter l'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique, la liberté d'accès aux marchés, ainsi que la transparence des procédures³. Grâce à la régie, les

3) Code de la commande publique, article L.3

collectivités gagnent en souplesse et en temps administratif, au moins sur une partie des denrées.

Un support pédagogique qui rassemble.

La régie agricole ne se limite pas à une simple exploitation, elle sert également d'outil de découverte et de transmission auprès des citoyens mangeurs et de la population qui plébiscitent le modèle. Le personnel municipal est régulièrement amené recevoir des scolaires sur l'exploitation, les élus y invitent des homologues d'autres collectivités curieuses de découvrir le site et son organisation. On y encadre des formations, créé des événements, organise des ateliers... C'est bien là tout le sel de la régie agricole, dont le partage des pratiques et la diffusion des valeurs devient contagieuse.

LE REGARD D'UN PLUS BIO

Une façon astucieuse de compenser une absence de maraîchage bio nourricier

Créer un grand potager, comme à la maison, mais avec la taille et les moyens d'une collectivité. En mettant en place des régies agricoles, les collectivités ont inauguré un nouveau métier qui affirme le choix de se préoccuper de l'acte nourricier. Elles ont aussi mis le doigt, puis tout le bras, dans la réalité de l'agriculture bio. En vivant les aléas du climat et des récoltes, les municipalités prennent la mesure du rythme du vivant : saisonnalité, pluie, soleil, vent. Elles gagnent en qualité alimentaire par

l'extrême fraîcheur des denrées, qui sont acheminées la veille voire le matin-même vers des cuisines qui renouent avec les produits bruts. De leur côté, le ou les employés retrouvent du sens à leur métier : ils n'arrosent plus seulement des fleurs mais également des rangs de légumes. Si l'engagement politique, humain et financier d'une régie n'est pas neutre, il est très souvent plébiscité par la population, à condition bien sûr de faire œuvre de pédagogie.

LE DROIT RURAL : une liberté contractuelle au service d'un projet alimentaire

Quand la collectivité ne gère pas elle-même ses terres, elle peut les mettre à disposition d'agriculteurs en place ou en cours d'installation, sous de multiples formes. Le Code rural fourmille de solutions bien documentées et utiles à connaître.

La mise à disposition consiste à conclure un contrat avec un agriculteur afin que celui-ci cultive les terres dont la collectivité est propriétaire. C'est l'occasion de recréer un tissu agricole sur son territoire, mais aussi de favoriser l'évolution des pratiques grâce à l'insertion de clauses particulières. La contractualisation peut prendre différentes formes dont voici quelques exemples.

Le bail rural. Il s'agit de « toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole »⁵. Le propriétaire est appelé « bailleur » et l'agriculteur « preneur à bail ». Ce type de contrat est soumis au statut du fermage, un régime juridique très encadré par la loi et réputé protecteur pour l'agriculteur. Les collectivités territoriales ne sont pas totalement libres du choix de

leur preneur puisqu'elles doivent louer en priorité aux bénéficiaires de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) ou, à défaut, aux exploitants disposant déjà de biens sur leur territoire⁶. En principe, le contrat ne peut pas être inférieur à une durée de neuf ans. Le loyer doit être fixé entre des minima et maxima prévus par arrêté préfectoral et il est indexé, c'est-à-dire qu'il est susceptible d'être réévalué tous les ans. Le preneur bénéficie par ailleurs d'un droit au renouvellement du bail : au bout des neuf ans, le contrat sera reconduit et la collectivité ne pourra s'y opposer que si elle justifie de l'un des motifs graves et légitimes mentionnés par la loi ou d'un motif d'intérêt général. Enfin, le preneur bénéficie d'un droit de préemption, c'est-à-dire qu'il aura une priorité pour acquérir les terres si la collectivité décide de les vendre. Il est possible

5) Code rural et de la pêche maritime, article L.411-1.

6) Code rural et de la pêche maritime, art. L.411-15.

de décliner ce contrat en bail rural environnemental en y intégrant l'une des seize clauses environnementales listées par la loi, comme par exemple la limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ou des intrants chimiques, ou encore la conduite de cultures ou d'élevage suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique.⁷

Le métayage. Voilà un terme juridique qui fleure bon le Moyen-Âge, mais il est toujours d'usage. Il s'agit du « contrat par lequel un bien rural est donné à bail à un preneur qui s'engage à le cultiver sous la condition d'en partager les produits avec le bailleur »⁸. En contrepartie du loyer payé en denrées, le bailleur doit assumer une partie des charges de l'exploitation (dans la même proportion qu'il reçoit les produits, à défaut de quoi le contrat peut être requalifié en bail rural). Toutefois, le bailleur ne peut pas prélever une quantité de production indéfinie car il doit respecter la règle dite du « tiercement »⁹. Autrement dit, pas plus d'un tiers de la production, sinon c'est un autre mot médiéval qui risque de revenir : le servage !

Ce type de contrat paraît néanmoins intéressant à mobiliser pour les collectivités souhaitant relocaliser leur alimentation car il pourrait permettre de ne pas passer par les procédures de marchés publics. En effet, une

collectivité pourrait s'approvisionner en denrées locales et durables sans appel d'offres puisqu'il s'agirait simplement du loyer que lui paie son preneur¹⁰. À notre connaissance, ce type de montage juridique n'a pas encore été mis en place : il ne reste plus qu'à essayer.

Le commodat (ou prêt à usage). Il s'agit d'un contrat par lequel une personne (le prêteur) remet à titre gratuit à une autre (l'emprunteur) une chose afin qu'elle s'en serve, à charge pour elle de la restituer après s'en être servie¹¹. Les villes de Gonfreville l'Orcher (Seine-Maritime) ou de Valbonne (Alpes-Maritimes) ont eu recours à ce type de contractualisation pour mettre à disposition des terres communales au profit d'agriculteurs. En contrepartie, ces derniers se sont engagés à suivre le cahier des charges de l'agriculture biologique.

La convention de mise à disposition (CMD) Safer. Il s'agit du contrat par lequel un propriétaire foncier met à disposition d'une Safer des immeubles ruraux, en vue de leur mise en valeur par des agriculteurs¹². La durée maximale de la convention est de six ans, renouvelable une fois. La Safer est alors chargée de trouver un agriculteur pour exploiter les parcelles. Le bail conclu avec l'agriculteur n'est pas soumis au statut du fermage, sauf en ce qui concerne le prix. La CMD

présente l'avantage pour les collectivités de ne pas avoir à gérer les rapports locatifs avec l'agriculteur. Elles ont ainsi la garantie de percevoir une redevance annuelle versée par la Safer. Par ailleurs, ce type de contractualisation peut servir de tremplin vers un bail rural. En effet, la CMD permet aux parties d'apprendre à

se connaître sans pour autant s'engager dans le statut plus contraint du fermage. La Safer peut également insérer un cahier des charges dans le bail passé avec l'agriculteur afin que celui-ci respecte certaines pratiques, telles que la production en bio par exemple.

LE REGARD D'UN PLUS BIO

Fixer des exigences écologiques sur son foncier agricole, c'est possible

Les contrats de mise à disposition peuvent être facilement mis en place et sont généralement bien connus des acteurs du monde agricole. Le dialogue et la rapidité sont renforcés. Ils offrent aussi la possibilité d'intégrer certaines clauses environnementales et donc d'orienter l'usage des terres vers des pratiques durables, respectueuses de l'environnement et gages de produits sains. Le bio y a toute sa place.

Par ailleurs ces contrats redynamisent les territoires en favorisant la consolidation ou l'installation d'exploitations agricoles. En revanche, ils ne permettent pas réellement aux collectivités d'orienter les débouchés des productions issues de leurs terres. Par exemple, elles n'ont aucune garantie que les agriculteurs répondront à leurs marchés publics pour approvisionner la restauration collective, ni que les denrées produites seront bien écoulées sur leur territoire et ne partiront pas vers d'autres marchés.

La liberté d'entreprendre du preneur à bail est un principe général à valeur constitutionnelle¹³. Des restrictions (légales ou contractuelles) sont possibles, mais à condition qu'elles ne soient pas disproportionnées au regard des objectifs d'intérêt général ou privé qu'elles entendent poursuivre.

Or il semblerait qu'une clause de commercialisation locale, insérée par une collectivité afin d'imposer à l'agriculteur de vendre ses produits localement, soit disproportionnée au regard de la restriction qu'elle inflige à la liberté de vendre¹⁴. C'est le cas pour les contrats soumis au statut du fermage. L'insertion de telles clauses semble tout de même davantage réalisable dans le cadre d'un bail avec la Safer. Dans tous les cas, ne pas oublier qu'il s'agit aussi d'une affaire de dialogue dont l'objectif vise à satisfaire les intérêts de l'exploitant comme ceux de la collectivité.

7) Code rural et de la pêche maritime, article. L.411-9-11-1

8) Code rural et de la pêche maritime, art. L.417-1.

9) Code rural et de la pêche maritime, art. L.417-3.

10) Benoît GRIMONPREZ, « Relocaliser les systèmes alimentaires : le levier du droit de l'entreprise agricole », 2020

11) Code civil, article 1875.

12) Code rural et de la pêche maritime, art. L.142-6.

13) Conseil constitutionnel, 16 janv. 1982, n° 81-182 DC.

14) Benoît GRIMONPREZ, « Relocaliser les systèmes alimentaires : le levier du droit de l'entreprise agricole », 2020

La SCIC « NOURRICIÈRE » : un outil sociétaire qui profite à l'économie locale

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif, sortes d'hybrides entre la régie agricole et la mise à disposition de terres, retiennent l'attention de certains élus au sein du réseau Un Plus Bio. Ils voient dans ce modèle un moyen d'allier efficacité économique, reprise en main du foncier et relocalisation alimentaire.

Les trois grands principes de la SCIC.

C'est d'abord une société commerciale qui relève du droit des sociétés et peut prendre la forme d'une SARL, d'une SAS ou d'une SA. Ensuite, la SCIC est coopérative, cela signifie que chaque associé dispose d'une voix et que les réserves sont impartageables. Enfin, la SCIC est d'intérêt collectif : elle permet d'associer autour d'un projet économique commun des acteurs multiples et très divers¹⁵.

Comment ça marche ? La gouvernance d'une SCIC est ouverte à tous les acteurs du projet, c'est-à-dire que toute personne physique ou morale contribuant à l'activité de la coopérative peut devenir associée. La structure doit comprendre au moins trois catégories d'associés parmi les acteurs suivants : bénévoles, salariés,

producteurs, bénéficiaires. Un associé non négligeable peut y faire son entrée : les personnes publiques. Mieux : les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50% du capital social.

Trois formes sociales possibles :

• **La société à responsabilité limitée (SARL).** Composée au maximum de cent associés, elle est gérée par une ou plusieurs personnes physiques appelées gérants. Cette formule sera généralement déconseillée aux collectivités souhaitant créer une SCIC. En effet, le mode de gouvernance s'articulant uniquement autour du ou des gérants et d'une assemblée générale annuelle, il ne permet pas aux collectivités de suivre de près l'évolution de la société.

• **La société par actions simplifiées (SAS).** Elle est peu encadrée par le Code de commerce. Cette option nécessite donc de veiller à une certaine rigueur dans la rédaction des statuts.

• **La société anonyme (SA).** Elle nécessite un capital social minimum de 18 500 €. Si cette somme peut être réunie, ce sera la forme sociale à privilégier.

► Chaque projet étant unique et nécessitant de l'expertise de professionnels, nous vous conseillons de vous rapprocher de la Confédération générale des SCOP et des SCIC.

LE REGARD D'UN PLUS BIO

Un partenariat multi-acteurs source de démocratie alimentaire

Les SCIC ont la particularité d'associer des coopérateurs de différentes natures dont les personnes publiques. Leur force est d'instaurer une gouvernance démocratique puisque chaque associé bénéficie d'une voix. Mais qui dit démocratique dit aussi risques de tensions entre associés. Il faut donc veiller à ce que les débats ne deviennent pas des freins à la prise de décision. À ce titre, il est recommandé de bien faire apparaître l'utilité sociale de la SCIC dans les statuts, afin de pouvoir s'y référer en cas de divergences sur les orientations à donner.

En tant que structures de droit privé, les SCIC ne sont pas soumises au même régime juridique que les personnes publiques, ce qui peut être source de souplesse et de rapidité, par exemple lors du recours à un emprunt.

À la différence d'une structure publique et en tant que sociétés commerciales, les SCIC doivent avoir une certaine rentabilité et atteindre une viabilité économique. C'est la raison pour laquelle certaines SCIC diversifient leurs activités

commerciales (vente de paniers de légumes, vente sur les marchés de producteurs, etc.) et que la participation des collectivités à leur capital peut être très utile, en offrant l'avantage de ne pas faire peser le risque de l'exploitation agricole sur la seule collectivité.

La SCIC est également un bel outil pour doper la démarche de coopération sur le territoire, en ce qu'elle permet à différentes collectivités de mutualiser du foncier, du matériel, etc.

Enfin, elles permettent de conserver une certaine distance par rapport au monde politique et au calendrier électoral. Si un maire nouvellement élu ne souhaite plus être actionnaire de la SCIC, d'autres acteurs continueront toujours à faire vivre le projet. Toutefois, cela présente bien évidemment le risque de fragiliser l'équilibre financier de la société.

15) Loi n°47-1775 du 10 septembre 1947.

Sur la Côte d'Azur, une SCIC au secours du foncier nourricier

Dans sa commune de 3 700 habitants, le maire de Châteauneuf-Grasse (Alpes-Maritimes), a choisi de créer la société « Les Ferrages de Châteauneuf ». Au côté d'autres actionnaires publics et privés, cette SCIC honore trois missions : production de fruits et légumes bio pour les cantines, gestion d'un grand magasin de producteurs et organisation de moments pédagogiques et festifs autour du projet alimentaire local.

Perché sur une colline offrant une vue imprenable sur la baie de Cannes, le village de Châteauneuf-Grasse a conservé son caractère provençal aux couleurs d'ocre et de lumière. Ici comme ailleurs, l'agriculture a bien reculé, mais l'arrivée aux manettes d'Emmanuel Delmotte, un maire touche-à-tout et créatif, a permis d'inverser la tendance.

Au départ, un enjeu de taille : celui de la pression foncière, bien plus forte dans la région qu'ailleurs, et dont de nombreux conflits d'usage peuvent découler. En 2017, la mairie parvient à acquérir une exploitation en friche de 4,5 hectares, pour la coquette somme de deux millions d'euros. Non sans mal car il lui a fallu livrer une bataille de dix ans pour faire céder l'ancien propriétaire, lequel a dû renoncer à voir ses vœux d'aménagement et de création de villas exaucés.

En 2020, la SCIC « Les ferrages de Châteauneuf » voit le jour. Cette société par actions simplifiée (SAS), à capital variable, comporte des associés aussi bien publics que privés : la commune de Châteauneuf-Grasse bien sûr, mais également la commune voisine d'Opio, l'établissement et service d'aide par le travail (Esat) chargé de la restauration collective des deux communes, la

communauté d'agglomération Sophia-Antipolis, ainsi que de nombreux citoyens du territoire préoccupés par les questions alimentaires. La SCIC emploie cinq salariés, dont une cheffe d'exploitation logée sur place, et des saisonniers.

Cette impulsion collective a permis de créer un cercle vertueux sur le territoire. Une coopération intercommunale est née depuis que Châteauneuf-Grasse et Opio ont mis à disposition de la SCIC des terres et des locaux. Les produits bio cultivés sur les terres communales permettent d'approvisionner l'Esat, dont les cantines sont labellisées Ecocert « En cuisine » trois carottes. La société vend une bonne part de sa production dans un magasin spécialement créé, le « Marché paysan », ainsi que sur les marchés locaux. Elle confectionne aussi des paniers de légumes. Elle a même récemment remporté l'appel d'offres du lot fruits et légumes bio émis par la ville voisine d'Antibes-Juan-les-Pins pour ses cantines scolaires.

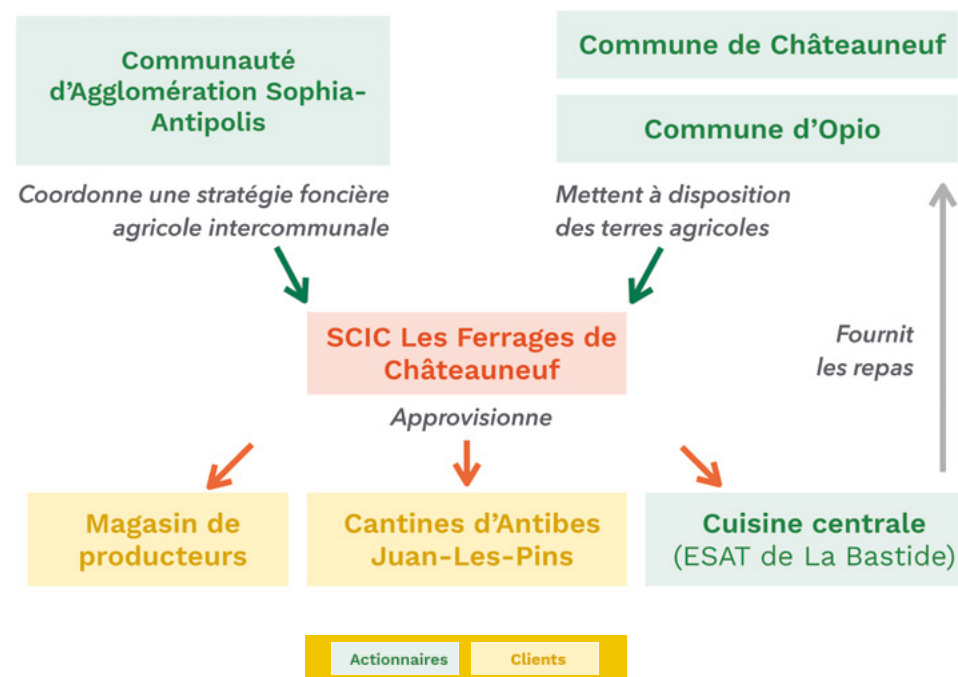
Enfin, la SCIC joue un rôle d'animation et de sensibilisation puisque la cheffe d'exploitation reçoit régulièrement les petits scolaires et les plus grands pour des journées à thème ou des ateliers. Une Maison de l'environnement

devrait prochainement y voir le jour qui accueillera un café associatif, les bureaux de la SCIC, des étudiants de passage, des événements, etc.

C'est ainsi que, grâce à sa double casquette commerciale et agricole, la

SCIC « Les Ferrages » est parvenue à mettre en place un modèle économique viable et à installer un dialogue coopératif qui irrigue le territoire. Le tout dans une stabilité appréciable et, dernier avantage, à l'abri des éventuels aléas politiques locaux. ●

SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT DE LA SCIC « LES FERRAGES DE CHÂTEAUNEUF »



03

FRICHES REBELLES® : UNE AUTRE RÉPONSE POUR SE NOURRIR

Insuffler un partenariat gagnant

Sortir du paradigme de la propriété

Signer un contrat rebelle

Au-delà des terres dont elles sont propriétaires, il n'est pas facile pour les collectivités de redonner une vocation nourricière au foncier. En France, les milliers d'hectares de friches agricoles en sont l'illustration. Pourtant, la demande en produits bio, locaux et de qualité n'a jamais été aussi forte sur les territoires. Afin de proposer des alternatives aux collectivités, Un Plus Bio, la Safer Occitanie et le réseau CELT se sont associés pour expérimenter une nouvelle voie : les « Fiches rebelles® ».

La SAFER Occitanie, en tant que société aux missions d'intérêt général sous la tutelle des ministères de l'agriculture et des finances, bénéficie d'une expertise foncière agricole. Il s'agit d'un acteur pivot du territoire, qui organise le dialogue avec tous les acteurs locaux notamment grâce à ses comités techniques départementaux. Par ailleurs, elle est habilitée par la loi à apporter son concours technique aux collectivités territoriales, ce qui fait d'elle un interlocuteur privilégié des collectivités.

Le Centre Lascaux sur les Territoires (CELT), issu d'un programme de recherche universitaire sur l'évolution des politiques publiques de l'alimentation, est un réseau juridique de chercheurs travaillant sur l'élaboration d'une loi « d'ajustement des ressources et des besoins ». Fort de ses membres aux compétences juridiques interdisciplinaires, ce collectif est le plus à même d'apporter un appui juridique aux réflexions autour des enjeux de transition alimentaire.

Insuffler un partenariat gagnant

Le projet Fiches rebelles® est avant tout une démarche politique qui consiste à reconnecter les ressources et les besoins d'un territoire grâce à des montages juridiques adaptés aux situations de terrain.

Recréer des points de convergence.

En soixante-dix ans, la France a perdu douze millions d'hectares de terres agricoles et en un demi-siècle, les surfaces artificialisées ont doublé¹⁶. Certaines régions font donc face à un phénomène de déprise agricole et d'enfrichement. Dans ce contexte, relier les collectivités désireuses de relocaliser leur alimentation, sans pour autant acquérir du foncier, et

les propriétaires privés n'exploitant plus leurs terres, apparaît comme une évidence. Le premier objectif de la démarche Fiches rebelles® consiste donc à recréer des points de convergence pour que les propriétaires privés deviennent des acteurs à part entière de la relocalisation alimentaire et participent ainsi à endiguer ce phénomène¹⁷.

16) Terre de liens, « État des terres agricoles en France », 2022.

17) Face à ces enjeux, le Conseil économique social et environnemental (CESE) recommandait en 2020 d'organiser une « reconquête agroécologique des friches ». V. CESE, « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires », 9 décembre 2020, recommandation n°13.

Sécuriser les relations entre les différents acteurs de la chaîne. Le deuxième objectif vise à réinjecter de la confiance entre les acteurs de notre alimentation. En rendant visibles ce à quoi chacun contribue et les intérêts qu'il en retire, la démarche Fiches rebelles® sécurise les relations. Ainsi :

- La collectivité qui a défini ses besoins et investi dans des moyens de relocalisation doit être assurée qu'elle bénéficiera d'une production issue de son territoire.
- Le producteur locataire d'une friche rebelle doit avoir la certitude d'écouler ses denrées avant de produire et d'être justement rémunéré avec un prix convenu à l'avance.
- Le propriétaire bailleur doit percevoir un loyer mensuel pour la mise

à disposition de son bien et s'assurer que celui-ci sera correctement mis en valeur (via un défrichement notamment) et entretenu.

Orienter les cultures en bio. Si la remise en culture des friches agricoles est souhaitable, celle-ci ne doit pas s'effectuer n'importe comment. En effet, une reprise en main dans les codes d'une agriculture intensive, utilisatrice de produits chimiques ou d'autres intrants nocifs pour la santé humaine et environnementale, serait un non-sens. À quoi bon nourrir son territoire si c'est pour le dégrader dans le même temps ? Pour cette raison, la friche rebelle sera certifiée bio. C'est d'autant plus facile sur le plan réglementaire qu'une terre n'ayant pas été cultivée depuis plus de trois ans permet une conversion quasi-immédiate en agriculture biologique¹⁸.

Sortir du paradigme de la propriété

Les Fiches rebelles® sonnent comme une invitation à la réforme. Pour reprendre en main le destin des terres agricoles, il nous semble indispensable de faire évoluer nos perceptions de la propriété pour régir l'organisation du foncier agricole.

La pression foncière qui pèse aujourd'hui sur les territoires oblige à sortir de l'idée selon laquelle les collectivités devraient nécessairement acquérir du foncier pour relocaliser ou selon laquelle les agriculteurs devraient être propriétaires de la terre pour la

cultiver. Il est temps de donner à la propriété toute sa fonction sociale, c'est-à-dire de responsabiliser les propriétaires privés de foncier agricole afin qu'ils prennent conscience que la terre est avant tout un bien commun.

Du reste, associer des citoyens propriétaires à une politique territoriale et les inciter à mettre en culture leurs terres agricoles dans un souci d'approvisionnement du territoire, n'est-ce pas ça, finalement, la frontière idéologique à franchir?

18) Article 10 Règlement 2018/848 du 30 mai 2018.

Signer un contrat rebelle

Pour construire une réponse opérationnelle pertinente, nous avons retenu un scénario qui combine des outils juridiques connus. Il consiste à mettre en œuvre :

- **Une véritable stratégie foncière** nourricière à l'échelle de la collectivité de façon à rendre visibles ses engagements et à sécuriser le foncier, donnant ainsi un signal fort au monde agricole. Cela doit se traduire dans la rédaction de ses marchés, bien sûr, mais aussi dans la mise en œuvre d'une animation foncière pour repérer et mobiliser les friches.
- **Un contrat de droit rural** entre le propriétaire privé et l'agriculteur et, en particulier, une convention de mise à disposition Safer, car cette dernière laisse plus de souplesse pour encadrer la vocation nourricière des terres. En ce

qui concerne la dimension écologique du projet (avec l'obligation de répondre au cahier des charges bio), celle-ci peut se retrouver dans n'importe quel contrat de droit rural.

- **Une contractualisation** entre les agriculteurs et l'acteur intermédiaire en charge de la commercialisation (plateformes et/ou magasins de producteurs). La présence d'un tel intermédiaire permet de soulager le producteur de la réponse aux appels d'offre, du poids de la logistique, et d'avoir plusieurs débouchés.

La démarche Fiches rebelles® a vocation à être déployée et à s'enrichir des expérimentations qui seront menées sur les territoires. Le champ des possibles est donc très ouvert : tout reste à défricher, labourer et cultiver ! ●



QUELQUES DÉFINITIONS ÉCLAIRANTES

BIO. Selon le règlement européen du 28 juin 2007, la production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire. Il allie les meilleures pratiques environnementales, un haut degré de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être animal.

DROIT. Ensemble des règles qui régissent les rapports des membres d'une même société. Il se décline en plusieurs branches, aux histoires et logiques différentes : droit administratif, droit de la commande publique, droit rural, droit des sociétés, etc. Autant de disciplines qui offrent des outils dont les collectivités peuvent se saisir aujourd'hui pour relocaliser l'alimentation sur les territoires.

FONCIER. Relatif à un fonds de terre, à sa propriété, à son exploitation et à son imposition. Mais aux yeux d'Un Plus Bio, le foncier est bien plus que cela, en raison des nombreux services écosystémiques qu'il rend. Élément naturel en proie à certains conflits d'usage, c'est un bien que nous devons utiliser avec soin et intelligence.

FONCIER NOURRICIER. Ensemble de terres ayant une destination agricole, préservées de l'urbanisation et dont la production permet de nourrir la population locale.

STRATÉGIE FONCIÈRE. Elle est ici entendue comme une démarche d'anticipation réfléchie, construite sur la base d'un diagnostic foncier. Elle invite à choisir les

outils adéquats pour mettre en œuvre une politique visant la relocalisation de l'alimentation sur un territoire.

FRICHE AGRICOLE. Terre agricole anciennement cultivée et à l'état d'abandon depuis au moins trois ans. La friche est dans un état transitoire où une végétation spontanée se développe et tend à évoluer, à terme, vers un milieu forestier.

FRICHE REBELLE. Marque déposée par Un Plus Bio auprès de l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI). La « friche rebelle » désigne une terre agricole tombée en friche mais remise en culture pour accueillir une production bio dont les denrées resteront sur le territoire afin de le nourrir. La friche rebelle sécurise l'ensemble des parties prenantes et tend à assurer un revenu plus juste et rémunérateur au paysan qui les cultive.

LOCAL. En dépit d'une définition officielle, nous retenons celle que propose le label Ecocert « En cuisine » : il s'agit de la transformation et de l'écoulement d'un produit dans la même région que celle de sa production ou d'un département français ou européen limitrophe à ladite région. Les régions sont ici entendues telles qu'elles existaient en octobre 2013.

RELOCALISATION. Processus consistant à repenser la répartition et l'implantation des différentes activités et des infrastructures alimentaires dans un territoire donné.

MERCI À TOUS NOS CONTRIBUTEURS

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ville de Bayonne : Nathalie Aguesse, chargée de mission développement durable et participation citoyenne

Ville de Chambray-lès-Tours : Yves Delcroix, conseiller municipal délégué à la transition écologique

Ville de Châteauneuf-Grasse : Emmanuel Delmotte, maire et Jean-Paul Loncle, président de la SCIC « Les ferrages de Châteauneuf »

Ville d'Épinal : Julie Scherrer, responsable projet du pôle ville éducative et sportive

Ville de Gonfreville-l'Orcher : Nicolas Gambé, chef de projet développement territorial

Ville de Mouans-Sartoux : Gilles Pérole, adjoint au maire délégué enfance, éducation, alimentation et Sylvain Bourdon, animateur foncier agricole

SYDEL du Pays Coeur d'Hérault : Juliette Sermage, chargée de mission Agriculture et Alimentation et Julie Pessard, chargée de mission foncier agricole

Conseil départemental du Gard : Nathalie Boutal, cheffe de service restauration, Anne-Sophie Leplat et Philippe Castanet, chargés de mission Qualité alimentaire

Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques : Anne-Line Plantefève, cheffe de projet « Manger Bio & Local en restauration collective »

AUTRES STRUCTURES

Comité de bassin d'emploi du Seignanx : Camille

Mortreux, chargée de développement des circuits alimentaires locaux

Chambre d'Agriculture du Gard : Jérôme Papaix, conseiller

Confédération générale des SCOP et des SCIC : Antoine Seveno, délégué régional Paca L'Esscale (30), Gerardo Munoz, fondateur

Institut de la commande publique : Jérôme Michon, président

Le Mas des agriculteurs (30) : Patrick Viala, président et Jean-Paul Robert, directeur

SCIC « De la Terre à l'Assiette » (34) : Pierre Plancheron, directeur de l'association Passe-Muraille et Soufiane Benlahmer, responsable du site du Mas des Moulins

SCIC « Garro » (64) : Argitxu Ithourria, directrice

PARTENAIRES

CELT (Centre d'Etude Lascaux sur les Transitions) :

François Collart-Dutilleul, professeur émérite et fondateur du CELT, Fabrice Riem, coordinateur du CELT, professeur de droit privé (Université de Pau et des Pays de l'Adour - UPPA), Benoît Grimonprez, professeur de droit privé (Université de Poitiers), Pierre-Etienne Bouillot, professeur junior de droit (UPPA)

SAFER Occitanie : Dominique Granier, président, Vincent Bourrel, directeur administratif et juridique, Gilles Lefrançois, attaché régional et chargé de mission

En partenariat avec :



Avec le soutien de :



« LE PETIT GUIDE DU FONCIER NOURRICIER »

Rédaction et coordination : Camille Brissaud, Julien Claudel, Inès Revuelta, Stéphane Veyrat

Mise en page : J. C.

UN PLUS BIO - 2023
www.unplusbio.org
contact@unplusbio.org
Adresse : 68 bis
avenue Jean-Jaurès
30 900 NÎMES

Pourquoi l'édition de ce livret consacré au foncier nourricier ? Dès les années 2000, l'association nationale Un Plus Bio a fait partie des premiers mouvements à revendiquer l'importance d'une véritable politique alimentaire transversale, faisant une place tout aussi importante à l'éducation qu'à la transition écologique et l'agriculture.

N'étant pas un acteur direct du monde agricole, Un Plus Bio s'est d'abord concentrée sur le développement de la démarche « Manger bio » dans les cantines, avec la création du Club des Territoires en 2013 puis des Victoires des cantines rebelles en 2016, et enfin d'un Observatoire de la restauration collective bio et durable en 2017.

Aussi, pourquoi nous préoccuper aujourd'hui de la question du foncier agricole ? Ces dernières années, nous avons observé l'émergence de nombreuses initiatives au sein des collectivités pour tenter de relocaliser leur alimentation. Les revendications citoyennes sur la qualité des repas à la cantine en ont poussé plus

d'une à dépasser ses compétences, envisageant même de créer leur propre ferme pour subvenir aux besoins de la cantine.

C'est alors que la question du foncier a commencé à prendre forme au sein du réseau. Combien d'hectares faut-il pour nourrir sa cantine ? Sur quels espaces ? Et avec qui ?

Depuis deux ans, Un Plus Bio anime un groupe de travail sur les régions agricoles et les fermes municipales, porte une recherche-action sur la mobilisation des friches en Occitanie pour approvisionner les cantines et lancera bientôt un Observatoire des paysages alimentaires, qui permettra de capitaliser toutes ces initiatives.

Par ce « Petit guide du foncier nourricier », nous avons souhaité partager les résultats de ces travaux et apporter un premier éclairage sur les mutations à l'œuvre au sein des collectivités membres du Club des Territoires Un Plus Bio. Que sa lecture vous soit gourmande et profitable !

