



Mise en perspective DES CIRCUITS DE PROXIMITÉ avec LES ENJEUX ALIMENTAIRES pour mieux accompagner les territoires

Ces dernières années voient le renforcement conjoint des préoccupations alimentaires et des initiatives en faveur des circuits de proximité. Renforcées par les enjeux sociétaux et les dispositifs législatifs, elles mobilisent des acteurs toujours plus nombreux et font l'objet de nombreuses actions ou études aussi bien au niveau national qu'au niveau des territoires. Cependant, bien souvent, ces initiatives restent trop morcelées et cloisonnées.

Pour les territoires, les défis de la durabilité viennent réinterroger les politiques et stratégies agricoles et la structuration des initiatives. Les liens entre développement des circuits de proximité et réponse aux enjeux alimentaires sont évidents. Pourtant, les soutiens développés dans ces domaines peuvent être menés de façon indépendante puisqu'il ne relève pas nécessairement des mêmes politiques. En outre, les enjeux et les attentes de chacun sont multiples et parfois contradictoires. Ainsi, à l'instar du Programme National pour l'Alimentation, il s'agit pour les territoires de comprendre les actions pour articuler leurs stratégies en matière de circuits de proximité et politique alimentaire.



Photo: Corinne Martinez

C'est pourquoi, faisant suite à une première analyse de la gouvernance alimentaire des agglomérations menée en 2008, Terres en Villes, le Groupe Chambre d'Agriculture, la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France et leurs partenaires ont souhaité voir comment les circuits de proximité s'inséraient dans un système alimentaire dans le cadre du Réseau Rural National. Point d'étape, ce projet montre la nécessité d'aller plus loin dans les réflexions pour développer des interconnexions et aller vers un système alimentaire territorialisé.

Mettre en perspective les circuits de proximité avec les enjeux alimentaires pour mieux accompagner les territoires



un projet participatif

Des échanges ouverts autour d'une équipe élargie

Ce projet s'intéresse aux **enjeux territoriaux et alimentaires auxquels répondent les circuits de proximité**. Il constitue le cinquième axe du sous groupe « Agriculture alimentation » du Réseau Rural Français (RRF)¹. Transversal aux autres axes, il s'appuie sur eux pour les intégrer et promouvoir une stratégie territoriale.

Copiloté par **Terres en Villes**², **l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture** et **la Fédération des Parcs Naturels Régionaux**, ce projet s'est appuyé sur les expériences, les compétences et l'expertise de leurs membres : présentation d'expériences et politiques, participation active aux échanges.

S'est alors constituée une équipe élargie pluridisciplinaire, favorisant des échanges entre praticiens et chercheurs :

- Ensemble des membres du RRF, plus particulièrement TRAME, FN CUMA et FN CIVAM ;
- Claire Delfosse (Université Lyon 2), Benoît Prévost (Université Montpellier 3) et Yuna Chiffolleau (INRA SAD-APT, chef de file du sous groupe agriculture et alimentation).

La participation très large au séminaire final illustre des attentes aussi fortes que diverses et variées. Elle est révélatrice du nombre d'acteurs travaillant sur ces questions.

Des échanges organisés autour d'études de cas

Prenant acte des initiatives croissantes en faveur des circuits de proximité et politiques alimentaires, le projet vise à mieux appréhender les dynamiques et leurs articulation sur les territoires. Il s'agit plus particulièrement de **comprendre dans quelles mesures les circuits de proximité répondent aux enjeux alimentaires et peuvent s'intégrer dans des politiques alimentaires territoriales**, en s'intéressant à trois sous-objectifs pour identifier des pistes d'actions pour les territoires et les acteurs locaux :

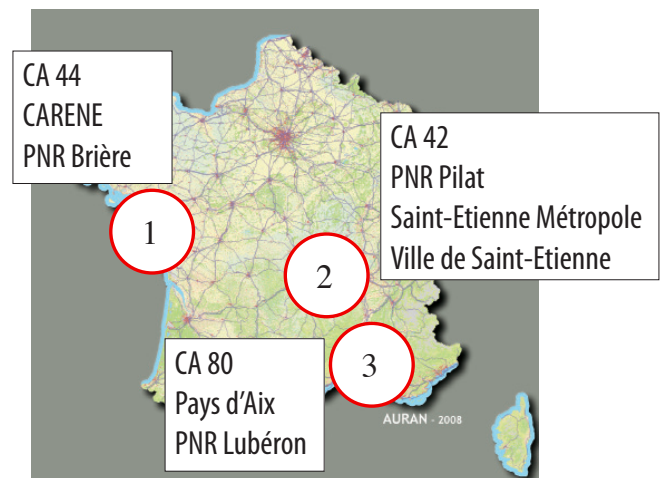
- Mieux connaître l'organisation des acteurs autour des démarches de circuits de proximité
- Mieux comprendre la relation urbain/rural autour des circuits de proximité
- Mieux appréhender le lien entre circuits de proximité et enjeux alimentaires.

De septembre 2009 à décembre 2010, les travaux ont été organisés autour de **trois ateliers étude de cas**. Elles ont porté sur les politiques en faveur des circuits de proximité pour identifier le lien avec les enjeux alimentaires. La présente synthèse est issue de l'analyse comparative des ateliers et des débats du séminaire final du projet.

Chaque étude de cas a fait intervenir a minima un Parc Naturel Régional, une agglomération de Terres en Villes et une chambre départementale sur des régions différentes (régions nazairienne, stéphanoise et aixoise)³ afin d'appréhender les influences historiques, géographiques et territoriales.

Chacun a présenté les enjeux du territoire, les stratégies développées (axes, outils, acteurs...), les actions menées et les résultats.

À travers l'intervention de ces trois structures, il s'agissait d'identifier les stratégies propres et les différentes approches et de voir les coopérations développées entre territoires urbains et ruraux.



Une grille d'analyse commune⁴

L'analyse transversale des expériences s'est faite autour de trois axes construits par l'équipe :

- Quels enjeux sont visés par les différents acteurs publics au travers des actions menées sur les circuits de proximité, comment l'action publique est légitimée ?

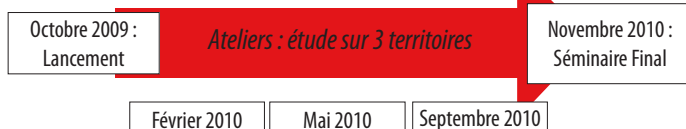
Trois enjeux ont plus particulièrement été approfondis : valorisation territoriale, enjeux environnementaux et enjeux sociaux.

- En quoi l'organisation territoriale, en particulier le partenariat urbain/rural, a-t-il une influence sur le développement des circuits de proximité ?
- Quels sont les impacts territoriaux des actions en faveur des circuits de proximité et quels sont les leviers et freins à leur développement ?

Des résultats

Chaque atelier a donné lieu à une synthèse des politiques et expériences menées et d'une analyse transversale. La présente synthèse constitue le document final du projet.

Ces documents, la présentation complète du projet et l'ensemble des présentations des ateliers et du séminaire final sont disponibles sur les sites internet du réseau rural national (www.reseaurural.fr) et de Terres en Villes (www.terresenvilles.org).



¹ www.reseaurural.fr ; Axe 1 : installation, Axe 2 : restauration collective, Axe 3 : synergie territoriale, Axe 4 : cohésion sociale

² Réseau des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine

³ Le CPIE Loire Océane a participé aux débats lors du premier atelier ; la ville de Saint-Etienne est intervenue lors du deuxième.

⁴ Voir document de présentation du projet

les circuits de proximité pour répondre aux enjeux socio-économiques des exploitations

Un certain consensus autour des enjeux visés

Au-delà des trois enjeux étudiés, il apparaît que la principale préoccupation expliquant les initiatives en faveur des circuits de proximité relève d'un **enjeu économique ou socio-économique**.



source Carnets pro de Liproco, 2010

Il s'agit en effet de permettre **le développement économique des exploitations agricoles**.

Les politiques et actions menées visent à valoriser les productions locales et garantir la meilleure plus-value pour les exploitants en favorisant :

- **la commercialisation** des produits locaux : marchés de producteurs, Points de vente collectifs, structuration de filières (viande sur le marais de Brière), site internet
- **la diversification** des exploitations : activités agrotouristiques, services, animation et vente...
- **de meilleures conditions de travail** : aides à la transformation, emplois-partagés...

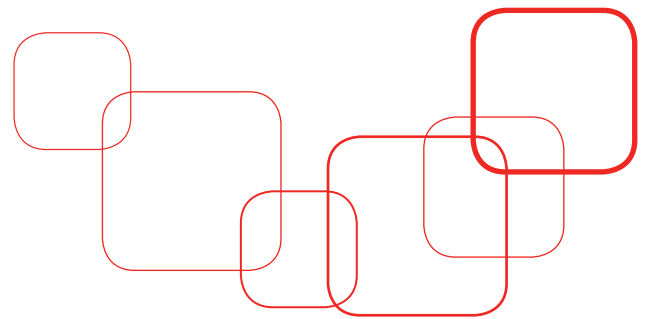
Mais ce sont également des **enjeux autour de l'économie du territoire** dans son ensemble qui sont mis en avant.

Sur la région aixoise, l'activité agricole est considérée comme une force économique du territoire. Pourtant, de nombreuses exploitations sont tournées vers des circuits de commercialisation longs actuellement en crise. La relocalisation des productions et des circuits de distribution offre de nouvelles opportunités pour les exploitations.

Sur la région nazairienne, l'économie touristique est un facteur de développement choisi par la Communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande Atlantique. L'agriculture participe à l'attractivité du territoire et du PNR, à l'activité touristique. Par exemple, le soutien aux marchés fait le lien entre valorisation des productions locales et tourisme.

Les **enjeux identitaires** sont également des arguments importants. C'est davantage la **valorisation du territoire** et le maintien des paysages qui sont mis en avant.

En effet, mises à part les démarches d'appellations contrôlées (régions stéphanoise ou aixoise) ou des marques parcs, il n'existe pas d'actions de promotion du territoire. C'est plus globalement la multifonctionnalité de l'agriculture qui justifie les actions : aménagement de l'espace, lutte contre les friches (Saint-Etienne, Aix-en-Provence), enjeux environnementaux et gestion de l'eau (marais de Brière par exemple), maintien de paysages remarquable (paysages



provençaux).

Les **enjeux environnementaux** apparaissent en filigrane. L'agriculture participe à répondre à ces enjeux. Ils ne sont cependant pas explicitement cités pour soutenir les circuits de proximité. Le premier atelier de travail du projet a d'ailleurs montré les difficultés à évaluer les impacts environnementaux de ces circuits de commercialisation⁵. Ce sont essentiellement des réponses ponctuelles qui sont mises en place : développement d'une filière viande sur le PNR Brière pour permettre le maintien d'un élevage extensif et donc du marais.

Parallèlement, les circuits de proximité restent peu intégrés dans des dispositifs et procédures liés à l'environnement (Agenda 21, Plan Climat Energie territorial), c'est davantage l'agriculture qui permet d'y répondre.

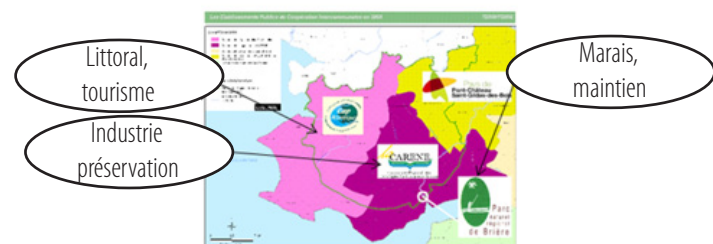
Enfin, les **enjeux sociaux** sont peu abordés si ce n'est par la création de lien urbain/rural. (marchés, samedis fermiers...) et producteur/consommateur. Certaines actions peuvent également renforcer le lien social entre consommateurs comme le soutien aux AMAP ou la Halle de demi-gros. Cependant, pour faire le parallèle avec les politiques alimentaires, les questions d'accès à une alimentation de qualité pour tous ou de nutrition-santé ne sont approchées que dans les initiatives relevant de la restauration collective.

Une influence forte des caractéristiques territoriales

Les caractéristiques des territoires et de l'agriculture (historique des circuits de proximité, enjeux...) expliquent la mise en place d'actions spécifiques.

Cela est vrai entre les **différentes régions**. En **région nazairienne**, la nécessité de préserver et de valoriser le marais favorise des partenariats et des actions en lien avec le PNR : marque, marchés, restauration collective... En **région stéphanoise**, du fait de l'importance historique de ces circuits de commercialisation (dont marchés de proximité et vente en tournée), les objectifs affichés sont alors de mieux structurer l'offre et de mieux organiser l'activité agricole. Cela se traduit par des formations et l'accompagnement pour la transformation fermière et l'organisation du travail. En région Aixoise, les stratégies portent davantage sur la diversification d'exploitations en circuits longs.

Cela se ressent **au sein d'un même territoire**. Sur la région nazairienne, les différentes stratégies institutionnelles expliquent des implications diverses en faveur de l'agriculture et des circuits de proximité (voir fiche Région nazairienne).



⁵ L'intervention de cadrage sur les impacts environnementaux des circuits courts lors du séminaire Liproco du 2 décembre 2010 par Barbara Redlingstöfer montre que l'analyse de ces impacts se limite essentiellement sur les aspects carbone et énergie.

des coopérations territoriales et interterritoriales à renforcer

Les circuits de proximité, vecteur de coopération territoriale

Les trois études de cas montrent que **l'organisation territoriale n'est ni un frein, ni un levier** pour le développement des circuits de proximité : les situations sont diverses, la coopération plus ou moins construite. Les trois régions font l'objet de nombreuses initiatives en faveur des circuits de proximité. Pourtant, le contexte institutionnel est différent. Ainsi, sur la région nazairienne, ces initiatives se développent malgré des orientations institutionnelles diverses. Inversement, la région stéphanoise profite d'une coopération déjà ancienne entre les différents acteurs, du fait de la création en 1987 d'une association de gestion de l'agriculture, la RUSE, et des dispositifs de contractualisation avec la Région Rhône-Alpes. Cela facilite une vision commune.

Néanmoins, les enjeux liés aux circuits de proximité **favorisent des rapprochements entre les acteurs** qui réfléchissent au développement d'une stratégie commune. Ainsi, sur Saint-Etienne, la volonté de la ville d'approvisionner sa restauration collective à partir de produits 100% bio et local a suscité l'adhésion de chacun. Sur les régions nazairienne et aixoise, les acteurs ont souligné la nécessité de développer des stratégies communes. C'est un chantier en cours pour la première. Pour la deuxième, il s'agit d'éviter les concurrences entre territoires. Ces trois régions, comme beaucoup, sont à une époque charnière dans la mise en œuvre de leurs politiques. Il s'agit de conforter les politiques menées, répondre aux nouvelles demandes et construire l'articulation des actions publiques. La coopération reste ponctuelle : cela se fait soit sur des actions historiques qui se renforcent et suscitent l'adhésion de tous (samedis fermiers), soit pour une demande commune (site internet mon panier fermier), soit sur des initiatives nouvelles (relance de la pomme de terre de Pertuis).

La coopération territoriale et interterritoriale, gage de réussite

Les trois études de cas montrent la réussite des actions et des initiatives qui ont rassemblé largement les acteurs. La région stéphanoise illustre les liens qui peuvent se développer au sein d'un même territoire et avec d'autres territoires pour répondre aux enjeux agricoles.

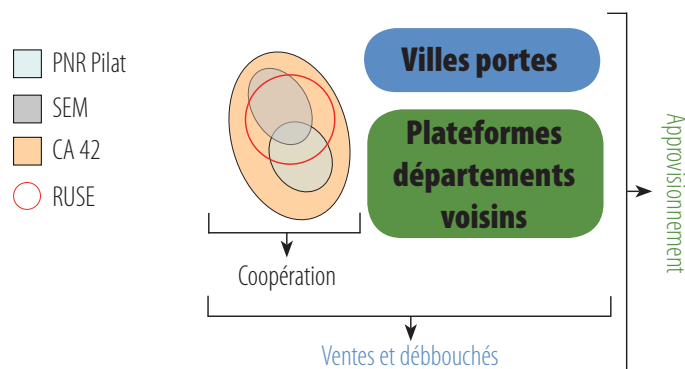
En effet, les partenariats historiques sur ce territoire favorisent une **action concertée et transversale en faveur de l'agriculture et donc des circuits de proximité**. Dès 1987, les acteurs se sont rassemblés autour des enjeux de valorisation des territoires et du maintien de l'agriculture périurbaine en créant l'association RUSE.

Parallèlement, c'est une région au sein de laquelle les exploitants ont toujours vendu en direct sur le marché stéphanois mais aussi, et c'est **l'essentiel des débouchés actuelles, sur les marchés des villes portes**, dont Lyon.

Dernièrement, par l'affirmation d'une demande pour la restauration collective, s'est posée **la question d'un approvisionnement bio et local**. Celui-ci se fait en collaboration

avec une plateforme située sur un territoire voisin.

Enfin, dans la réponse plus globale aux enjeux agricoles, on peut noter le **rôle de la Région** via sa politique de contractualisation et du **Conseil Général** qui a pris la compétence pour la mise en place des Périmètres d'Aménagement des Espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).



Des interrogations en suspens

L'ensemble des acteurs a souligné l'importance d'avoir **un projet transversal** pour répondre aux enjeux territoriaux et agricoles. Concernant les stratégies en faveur des circuits de proximité, elles semblent parvenir à fédérer notamment les différentes mouvances agricoles. Elles n'abordent cependant pas les enjeux alimentaires. Des dispositifs et procédures existent pour développer une approche plus globale, ils ont d'ailleurs été cités : SCoT, Agenda 21, Plan Climat Energie territorial, Charte de PNR... Chaque institution s'empare de ces outils pour renforcer le lien avec le projet de territoire. Il n'apparaît cependant pas d'articulation entre ces dispositifs. Se pose alors la question de savoir comment favoriser la coopération entre les territoires.

Cette question semble d'autant plus prégnante que les politiques alimentaires supposent notamment **de raisonner l'approvisionnement des territoires** (cf. table ronde n°1). Cela nécessite de réfléchir à l'articulation des échelles (différentes selon les filières), à la mutualisation des moyens (plateformes de transformation et distribution) et compétences et à la complémentarité entre les filières et circuits de distribution (circuits courts, grossistes, GMS...). Les échelles et institutions départementales et régionales peuvent être importantes pour favoriser une coordination. Inversement, des initiatives locales de coopération se développent comme les Sociétés de Coopération d'Intérêt Collectif (SCIC).

l'impact des circuits de proximité sur les territoires difficile à appréhender

Table ronde n° 1 : Alimentation et territoire, entre volonté politique et réalités de terrain

Les circuits courts et de proximité se développent partout en France. Si la volonté de passer à un « segment de marché » n'est pas encore atteinte, ces circuits de commercialisation sont loin d'être négligeables et mobilisent toujours plus les institutions publiques. Ils répondent à des enjeux pour les territoires et les producteurs (socio-économie, paysage, environnement...). Les attentes des consommateurs font encore débat, ce qui révèle un manque d'informations.

Surtout, il ne faut pas opposer circuits courts, circuits de proximité et circuits longs pour raisonner l'approvisionnement des territoires. Ces circuits sont en effet complémentaires. La principale problématique relève des questions de logistique, d'infrastructure et de distribution, notamment pour répondre aux attentes des professionnels de la distribution.

La table ronde a mis en avant un certain nombre de **leviers pour développer l'approvisionnement de proximité**.

Il faut s'intéresser à la **demande** et infléchir cette demande par la sensibilisation avec une entrée forte par l'éducation des jeunes. Les circuits de proximité doivent se faire en articulation avec les démarches d'AOP et d'AOC qui garantissent la non-délocalisation des productions.

L'offre et la distribution doivent être mieux organisées. La notion de filière locale territorialisée apparaît entre producteurs et artisans locaux. Les modalités de vente doivent être adaptées aux réalités de la consommation sur les jours et horaires des marchés par exemple. Il faut pouvoir offrir une gamme de produits y compris du frais et trouver une place dans la grande et moyenne distribution. Parmi les actions développées : ateliers de transformation, points de vente à la ferme, soutien aux AMAP, modernisation des marchés, développement de filières faisant défaut, accompagnement dans la commercialisation...

La question des infrastructures, en particulier des abattoirs publics de proximité, a été citée à plusieurs reprises. A ce propos, a été relevée les politiques contradictoires des collectivités qui souhaitent toujours plus de produits bio et locaux dans leur restauration collective d'une part et qui privatisent leurs équipements au risque de les faire disparaître. Se pose également la question de l'adaptation des règles sanitaires selon les échelles aux exploitants. Il faudrait aussi faciliter la commande publique notamment en assouplissant les règles des marchés publics.

Enfin, **les stratégies foncières** doivent être intégrées aux réflexions sur l'approvisionnement des territoires pour garantir la pérennité des exploitations en mobilisant SCoT et PAEN par exemple. La question de **l'installation des jeunes** se heurte à l'accès au foncier face à l'urbanisation. Les relations entre territoires doivent alors se développer pour renforcer la cohérence et raisonner la politique alimentaire comme c'est le cas entre plusieurs agglomérations rhônalpines⁶.

Encore des manques de données sur les circuits de proximité

Malgré leur fort développement sur les territoires, il est actuellement difficile de connaître l'impact des circuits de proximité sur les territoires sur l'ensemble des enjeux visés par les acteurs. Certaines études montrent tout de même que les circuits de proximité favorisent le développement d'emplois sur les territoires (D. Capt et AM Dussoc, 2004), qu'ils sont vecteurs de développement économique (14% du chiffre d'affaires de l'agriculture en Midi-Pyrénées). Le potentiel de développement de ces circuits de commercialisation apparaît cependant plus important (de 10 à 20% du marché alimentaire selon Lauriot Prévost)⁷.

Les expériences présentées dans le cadre du projet illustrent tout de même les **effets bénéfiques des circuits de proximité** concernant les trois enjeux plus particulièrement étudiés. Les initiatives mises en place préservent les paysages, les marais et les zones humides. Elles renforcent l'attractivité du territoire, permettent le développement du tourisme et peuvent être menées de paire avec l'accompagnement de la diversification. Enfin, elles sont gages de lien social. Actuellement cependant, les stratégies en faveur des circuits de proximité s'inscrivent peu dans des politiques alimentaires.

Il reste également de nombreuses interrogations et des **manques de données au niveau des exploitations et des territoires**.

La meilleure prise en compte de ces circuits dans le prochain recensement général agricole et dans un projet CASDAR sur les références technico-économiques de ces circuits favorisera une plus grande connaissance. Il importe néanmoins d'avoir une approche globale et multifactorielle pour appréhender le rôle des circuits de proximité. Par exemple, sur les questions environnementales, la prise en compte de l'ensemble des aspects est primordiale.

Ces questions renvoient par ailleurs à **l'évaluation des politiques publiques**, en particulier des politiques agricoles. Peu mises en place en France, elles devraient être amenées à se développer. Elles porteront sur les modalités de mises en œuvre des politiques ainsi que sur leurs résultats. Le suivi et l'évaluation de l'impact des circuits de proximité est donc important. Certains territoires mettent d'ailleurs des observatoires.

Des initiatives à renforcer et à intégrer dans des démarches de projet

Le potentiel de développement des circuits de proximité est encore important, il est nécessaire de passer « d'un marché de niche à un segment de marché » comme cela a été rappelé lors du dernier atelier. Cela nécessite l'adoption d'une nouvelle posture pour favoriser le développement de filières de proximité, en **raisonnant sur l'approvisionnement des territoires**.

De nombreux freins existent et ont été recensés dans le projet comme dans les précédents travaux menés et ceux du réseau rural français. De manière non exhaustive, ils portent sur l'organisation de l'offre et de la demande, les enjeux liés à l'accès au foncier et à l'installation, au maintien des outils de transformation et distribution... Ils sont liés à la complexité des territoires et aux nombreux acteurs qui interviennent sur ces questions.

La définition d'une stratégie structurée et intégrée dans un projet

⁶ Communauté d'Agglomération du Pays Viennois, Communauté d'Agglomération Portes de l'Isère, Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole

⁷ Intervention en novembre 2007 lors d'une journée nationale Terres en Villes, www.terresenvilles.org

vers des politiques alimentaires ?

de territoire doit néanmoins apporter des réponses à ces freins. Cette dynamique est portée par les évolutions sociétales, elle nécessite l'affirmation de la volonté politique et l'articulation des initiatives et des acteurs. Sa mise en œuvre doit alors se faire de façon transversale autour de trois grands axes d'action, comme illustré sur le territoire de Saint-Nazaire.

Sensibilisation, communication, accompagnement

Développement et organisation de l'offre

Appui à la commercialisation et pérennisation de la commande

La qualité au cœur des débats

Construire un projet commun amène à s'accorder sur des objectifs. Certains enjeux font encore débat. Par exemple, la question de la qualité revient régulièrement. Sur quoi porte-t-elle ? Comment garantir la qualité pour le consommateur ? L'exemple de l'implication de la Chambre d'agriculture du Vaucluse dans le contrôle des marchés permet par exemple de renforcer la confiance des consommateurs. Comment arriver à dépasser le débat des produits bio et/ou locaux pour fédérer un projet commun ?

Qualité(s) et circuits de proximité

Claire Delfosse

Lorsque l'on évoque les circuits courts il est souvent question de qualité (alimentation de qualité, produit de qualité...) ; une qualité qui est évoquée explicitement, mais aussi souvent de façon implicite. D'ailleurs la qualité est le maître mot des politiques agricoles et alimentaires, mais si elle est un objectif commun, le principe reste assez difficile à saisir. On peut essayer de voir ici à quelle qualité les circuits courts font référence de façon implicite ou explicite. On peut en distinguer trois points : qualité(s) du produit vendu en circuit court ; qualité(s) du mode de commercialisation ; qualité(s) et territoires.

Les qualités du produit en termes de circuits courts s'articulent essentiellement autour du proche : il serait alors plus frais, plus mûr, plus sûr, plus durable et on sait d'où il vient (d'ici) ; il peut aussi faire référence à la qualité par le qualificatif de fermier ou de traditionnel.

Ce qui est nouveau en termes de qualité avec les circuits courts, c'est que les modalités de qualification concernent un mode de vente. Quelles qualités attribue-t-on au circuit court : celle d'être conforme au développement durable, d'être alternatif, de favoriser la convivialité et le loisir, et presque également d'être plus près de la nature.

Qualité du produit et qualité du mode de vente rejaillissent sur le territoire. Mais quel territoire qualifie-t-on alors : le territoire dont proviennent les produits (un espace dont proviennent beaucoup de produits vendus en circuits courts), le lieu de vente (une ville qui se glorifie d'avoir un grand nombre de marchés) ou les deux associés (marques territoriales associant produits et mode de vente d'une agglomération) ?

Les enjeux des politiques alimentaires

Les politiques alimentaires amènent à réfléchir sur la place de l'agriculture de proximité et des politiques agricoles dans un système alimentaire plus global faisant intervenir aussi bien d'autres enjeux que d'autres acteurs.

Telles que présentées lors d'un premier travail mené dans le cadre du réseau rural national en 2008⁸ et de l'atelier de lancement de ce projet, les politiques alimentaires territoriales « désignent un nouvel ensemble de coopération entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire ». La mise en place de ces politiques oblige alors à :

- créer les conditions de la coopération entre acteurs

*Elaboration de l'offre
Influence de la demande
Action sur le cadre du marché*

Secteurs économiques Entreprises

Normes
Réglementations
Fiscalité
Octroi d'aides
Marchés publics

Militantisme
Achat/non achat
Vote

Acteurs publics
Institutionnels

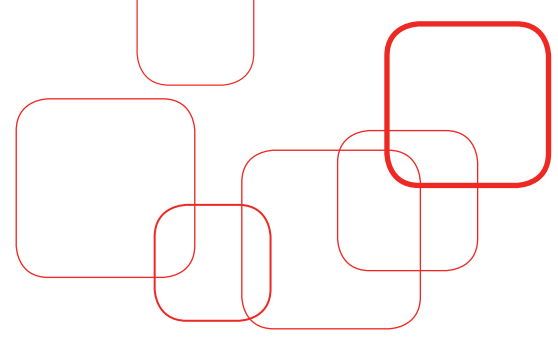
Gouvernance
Alimentaire

Associations
Individus

- articuler les champs de l'alimentation, notamment illustrer la place et le développement des politiques agricoles dans ce système : Nutrition Santé, Accès social, Culture et gastronomie, Production et circuits de proximité, Agro-alimentaire et distribution
- raisonner l'approvisionnement des territoires.

Les différentes études de cas illustrent le fait qu'actuellement, il n'existe pas de politique alimentaire territoriale. Au niveau national, l'Etat a défini le Programme National pour l'Alimentation faisant le lien entre différents champs et programmes nationaux. Au niveau des territoires étudiés, on en reste actuellement aux prémices sur ces questions. Il existe une certaine volonté d'évoluer vers une meilleure préoccupation de cet enjeu. Des liens se tissent également entre des acteurs et entre champs.

⁸ Terres en Villes, La gouvernance alimentaire des agglomérations, 2008



Programme national de l'alimentation - Marie-Hélène Jouvin-Mouline (DGAL)

Jusqu'en 2008, la politique alimentaire de l'Etat a développé essentiellement des politiques « sectorielles » en matière d'alimentation. A l'initiative de Michel Barnier, le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche propose alors un « plan pour une alimentation sûre, diversifiée et durable ». Bruno Le Maire concrétise la politique alimentaire de l'Etat, par la définition de ses grandes lignes dans la Loi de Modernisation Agricole adoptée le 27 juillet 2010. Elles se déclinent de manière opérationnelle au sein d'un Programme National pour l'Alimentation. Il vise à assurer l'accès à tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables fixé le cadre général de la politique de l'alimentation du gouvernement. Il est organisé autour de quatre axes :

- Axe 1 : Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité
- Axe 2 : Améliorer l'offre alimentaire
- Axe 3 : Améliorer la connaissance et l'information
- Axe 4 : Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français

Cette politique interministérielle s'appuie sur des actions menées au niveau national mais se déclinent également au niveau régional. Le plan régional de l'alimentation a donc pour objet de définir la politique menée à moyen terme par la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) dans toutes les valences de l'alimentation.

Pour en savoir plus : <http://alimentation.gouv.fr>

Sur les zones territoriales étudiées, ces questions restent nouvelles et sont peu abordées. Aujourd'hui, c'est davantage la structuration des stratégies en faveur des circuits de proximité qui est en jeu. Les politiques alimentaires par ailleurs à des problématiques similaires aux stratégies en faveur des circuits de proximité :

- le pilotage et les objectifs : comment rassembler l'ensemble des acteurs, de territoire différents, autour d'un enjeu d'avenir mais ne répondant pas à des préoccupations directes ?
- l'ingénierie financière et technique : qui s'engage à soutenir des politiques alimentaires, en particulier en temps de crise, et comment se structure ce soutien ; comment renforcer l'articulation et la mobilisation des compétences nécessaires ?

Selon les structures, les enjeux se posent selon des termes différents. Les chambres d'agriculture se présentent en soutien et accompagnement des politiques alimentaires, pouvant faire valoir notamment les préoccupations agricoles. Pour les PNR, le projet et la valorisation du territoire semblent primordiaux. Pour les agglomérations, la question est plus prégnante, en lien avec des réflexions renouvelées sur l'autonomie alimentaire, mais également sur l'articulation de ses politiques et de l'articulation entre les échelles, dont le lien avec les communes, et les acteurs. Plus globalement, les politiques alimentaires peuvent réinterroger les processus de décision.

La prise en compte des enjeux des politiques alimentaires

Les territoires étudiés sont à une époque charnière sur la prise en compte des **enjeux alimentaires**. Malgré des entrées et des expériences différentes, chacun arrive au constat de la nécessité de mieux structurer son action en faveur de l'agriculture de proximité, en lien avec les territoires proches, de la nécessité de renforcer la prise en compte d'enjeux sociaux ou environnementaux dans leurs stratégies. Les réflexions sur les approvisionnements et le développement de l'interterritorialité reste limité malgré les questions d'échelle qui se posent.

Concernant le système d'acteurs, des évolutions transparaissent. Les structures affirment leur volonté de travailler ensemble. Parallèlement, le système d'acteurs agricoles se structure faisant intervenir l'ensemble des réseaux agricoles. Au-delà du monde agricole des acteurs des filières et des collectivités dans leur ensemble, d'autres acteurs ont été cités dans les actions et stratégies démontrant un élargissement nécessaire et une implication croissante de ces derniers : Centre permanent pour l'initiative environnementale, autres chambres consulaires, acteurs de l'économie sociale et solidaire... Reste que ce système d'acteurs peut encore s'ouvrir. Par exemple, théoriquement bénéficiaire des politiques alimentaires, les consommateurs n'apparaissent pas dans la réflexion actuelle. Concernant les champs, comme présenté, ce sont les champs des productions agricoles et de la distribution qui ont été essentiellement abordés, le lien avec les enjeux touristiques pouvant être fait.

Actuellement, ce sont surtout **les initiatives en faveur de la restauration collective** qui permettent d'aborder l'alimentation. Dans la plupart des cas, elles fédèrent l'ensemble des acteurs d'un même territoire, notamment les acteurs associatifs et de l'éducation. Surtout, elles permettent d'aborder les différents champs. L'approvisionnement local de la restauration collective favorise un accès à l'alimentation, participe à la sensibilisation aux enjeux de l'équilibre alimentaire, pose la question de la distribution et de l'articulation entre les circuits et peut enfin favoriser un lien au territoire important par une démarche de sensibilisations. Elles doivent cependant s'intégrer dans un système plus global. Ces initiatives posent par ailleurs de nombreuses autres questions, notamment sur le rôle de la commande publique sur la structuration de l'approvisionnement de proximité.

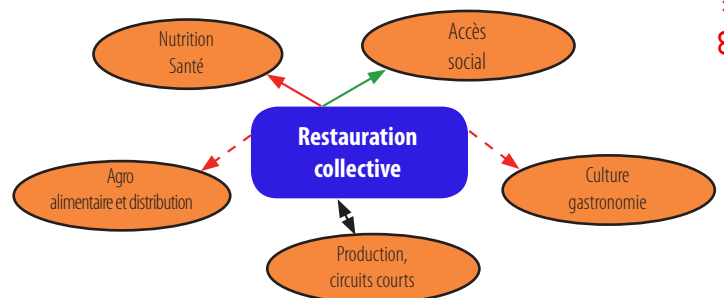


Table ronde n°2 : la place des consommateurs dans les politiques alimentaires territoriales

Associer les consommateurs aux politiques alimentaires.

Les collectivités ont un rôle primordial pour associer les acteurs, particulièrement les citoyens et consommateurs, aux politiques qu'elles mènent. La tradition de démocratie participative à Aubagne permet à tous de se mettre autour de la table et favorise l'expression des désaccords. Les AMAP illustrent également le rôle des consommateurs qui développent des contrats de pré-achat sur la récolte à venir avec le producteur. Il s'installe un véritable rapport de confiance et de solidarité entre le consommateur et le producteur qui permet leur double éducation et favorise une consommation responsable. Cela induit également le maintien et l'installation de porteurs de projet, notamment par la mise en place d'un système de couveuses et de tutorat.

Sensibiliser les consommateurs

La ville d'Aubagne est investie sur ces questions dans le cadre de la politique de la ville. L'éducation des jeunes publics représente le principal levier pour sensibiliser l'ensemble des consommateurs : « par les enfants, on éduque les parents ». Ainsi, outre un approvisionnement local de la cuisine centrale (25% des produits de l'assiette sont locaux), de nombreuses initiatives sont développées pour des animations autour de l'alimentation : petits déjeuners dans les écoles où les élèves invitent leurs parents et un élu, forums avec les agriculteurs, bus gratuit vers les marchés et les fermes, classes du goût où les élèves rencontrent l'exploitant, s'initient aux courses en allant au marché, préparent des repas. Le rôle des CPIE⁹ est par ailleurs souligné pour sensibiliser et accompagner aussi bien les institutions publiques dans leurs initiatives pour la restauration collective, ainsi que pour favoriser l'animation et la formation des enfants et des professionnels.

Répondre aux attentes des consommateurs

Pour répondre à l'ensemble des consommateurs, l'Institut National de la Consommation souligne l'intérêt de démultiplier les différentes initiatives sans les opposer. Il s'agit notamment de lever un des freins primordiaux qui est la question de prix : celui-ci reste le premier critère de choix malgré la bonne intégration des enjeux environnementaux.

Favoriser les politiques alimentaires

Pour de nombreux territoires, la mise en place des politiques alimentaires ne pourra se faire que de façon progressive. Cela passe dans un premier temps par la confortation des stratégies en faveur des circuits de proximité pour aussi bien favoriser les partenariats, articuler les actions et les initiatives et renforcer la part de l'alimentation de proximité pour répondre aux des demandes croissantes et diverses. Par ailleurs, pour les acteurs institutionnels, il apparaît primordial de s'emparer progressivement des autres champs, par la mise en place d'actions ou politiques transversales, faisant intervenir les politiques sociales. La restauration collective participe à renforcer l'articulation entre les champs. Alors se poseront les questions

du système et de l'approvisionnement alimentaires.

Au-delà des démarches liées à la restauration collective, il est à signaler d'autres initiatives plus globales. Par exemple, le projet européen interreg Rururbal auquel participent en France le Pays Voironnais, l'Association pour le Développement de l'Agriculture de l'Y grenoblois et la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix, vise à promouvoir **une charte de la gouvernance alimentaire**. Au-delà des objectifs finaux, il amène l'ensemble des partenaires du projet à mener des expérimentations sur l'articulation des différents champs : articulation politiques de la ville et de l'agriculture des agglomérations, renforcement du lien agriculture/tourisme, développement de projet gastronomique de territoire. Dans la région d'Aubagne où la démocratie participative est importante, le binôme intercommunalité – commune laisse entrevoir la mise en place d'un système alimentaire autour de l'articulation entre politique agricole et réponse aux enjeux alimentaires pour l'ensemble de la population.

Surtout, l'approche basée sur la question des circuits de proximité en France apparaît loin des réflexions d'autres pays, notamment anglo-saxons. Plusieurs exemples présentent des initiatives ambitieuses sur la structuration de l'offre et de la logistique et l'intégration dans un système alimentaire (Grand Londres, Heart of England). Un tel développement nécessite certainement un changement de posture pour renforcer le lien entre développement des territoires et alimentation, les anglo-saxons parlant par exemple de politique urbaine de l'alimentation et faisant le lien entre planification et alimentation.

pour en savoir plus

Réseau rural français :

www.reseaurural.fr

MAAP, Datar :

<http://agriculture.gouv.fr>
www.datar.gouv.fr

Terres en Villes :

www.terresenvilles.org

Digest La gouvernance alimentaire des agglomérations, 2008

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture :

www.apca.chambagri.fr

Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France :

www.parc-naturels-regionaux.tm.fr

⁹ Centre Permanent pour les Initiatives Environnementales