**Mastère Spécialisé** Santé-Environnement : enjeux pour le territoire et l'entreprise
**Promotion :** 2012 - 2013
**Date du Jury :** 28 novembre 2013

# Comment promouvoir une alimentation saine au sein des intercommunalités ?

Adam AYACHE

Lieu du stage : Terres en Villes

Référent professionnel : Serge Bonnefoy

Référent pédagogique : Michèle Legeas

# Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier M. Serge Bonnefoy, pas refroidi par le caractère quelque peu atypique de mon profil pour m'avoir donner l'opportunité d'effectuer ce stage au sein de Terres en Villes. Je voulais depuis longtemps mettre un pied dans ce monde des politiques agricoles locales et des circuits courts, et j'ai pu en tirer des enseignements riches. Je remercie également Melle Adélie Chénot notamment pour sa patience et ses conseils. Sans oublier, bien sûr, ceux qui partageaient ma condition, en stage à Grenoble ou dans la promiscuité du bureau parisien de l'association. Du côté de l'EHESP, je remercie Mme Michèle Legeas pour ses orientations et son accompagnement. Ils ont été précieux. Je tiens également à remercier les techniciens des agglomérations, du moins ceux d'entre eux participant avec générosité à la construction de la chose publique. Ils ont pris le temps de me répondre – ce qui n'est, j'ai pu m'en rendre compte, pas toujours chose aisée. Je salue pour finir le couloir du 22 rue Joubert, en particulier Mme Sylvie Thomas et Delphine Favre. Leur présence a compté.

# Sommaire

**Remerciements** ..... **2**

**Liste des illustrations** ..... **5**

**Liste des sigles utilisés** ..... **6**

**Introduction** ..... **8**

**Le réseau Terres en Villes** ..... **9**

**I. De l'émergence de la question alimentaire :** ..... **10**

**1. Histoire de l'agriculture, de l'agriculture périurbaine :** ..... **10**

Au début, une politique agricole orientée vers le productivisme ..... 10

Histoire de l'agriculture périurbaine ..... 11

Le rôle des circuits courts dans l'agriculture périurbaine ..... 12

**2) Question alimentaire : la recherche d'une alimentation saine ?** ..... **13**

a. Que signifie « alimentation saine » ? ..... 13

b. L'alimentation : une remise en cause du système qui modifie notre approche : ..... 14

c. La santé-environnement comme approche intégrée de la question alimentaire : ..... 21

**II. La place des politiques publiques dans la recherche d'une alimentation saine :** ..... **22**

**1. Les déterminants du comportement alimentaire :** ..... **22**

a. Les déterminants individuels : ..... 22

Les facteurs physiologiques ..... 22

Les préférences alimentaires ..... 23

Les connaissances en nutrition ..... 23

La perception de l'alimentation saine ..... 23

Les facteurs psychologiques ..... 24

b. Les déterminants collectifs : ..... 24

L'environnement socio-culturel ..... 25

L'environnement physique ..... 25

L'environnement économique ..... 26

Les publicités et autres stratégies marketing ..... 27

**2. L'alimentation rentre-t-elle dans le périmètre des politiques publiques ?** ..... **28**

a. Dans les textes : ..... 28

b. Quel rôle pour les politiques publiques ? ..... 29

**3. Les grands programmes en faveur de l'alimentation :** ..... **30**

a. Les grands programmes français en faveur de l'alimentation : ..... 30

**4. L'importance de l'échelle locale et des acteurs non institutionnels :** ..... **36**

a. La place des collectivités locales dans la politique alimentaire : ..... 36

b. Le rôle de l'agriculture périurbaine : ..... 36

c. L'importance du tissu associatif local : ..... 36

d. De la nécessaire localisation des politiques alimentaires : ..... 37

**III. L'enquête : vers une politique alimentaire locale ?** ..... **39**

**1. Outils employés:** ..... **39**

**2. Méthodologie :** ..... **40**

Un point sur la typologie employée par Terres en Villes ..... 40

**3. Les résultats de l'étude :** ..... **43**

a. Analyse des résultats par type de procédure (A21 ou PCET) : ..... 45

b. Mise en perspective des résultats avec la banque d'expérience : ..... 47

c. Analyse des résultats au regard de la typologie des intercommunalités : ..... 49

d. Analyse qualitative des résultats : 50
e. Synthèse et conclusions de l'étude : 54
**4. Les limites de l'étude : 57**
a. L'inégale valeur des Agenda 21 et PCET : 57
b. Un périmètre de l'ESS encore à préciser : 57
c. La politique de la ville et l'action social en faveur de l'alimentation : 58
**5. Perspectives et travaux futurs : 58**
**Des démarches innovantes au sein des territoires 59**
Fédérer les acteurs de l'aide alimentaire 59
L'ESS comme levier des politiques publiques 60
La RSE et l'ISO26000 pour impliquer le secteur privé? 61
**6. Quel rôle pour Terres en Villes ? 62**
Un gisement de connaissances de ses membres, à mettre à profit 62
Participer davantage au débat public ? 63
Etre à l'écoute de ses membres 63
S'ouvrir aux autres acteurs 63
**Conclusion 64**
**Bibliographie 65**
**Liste des annexes 70**
**Annexe 1 70**
L'Agenda 21 70
**Annexe 2 73**
Le PCET 73
**Annexe 3 76**
L'Economie Sociale et Solidaire (ESS) 76
**Abstract 77**
**Résumé 78**

# Liste des illustrations

Figure 1 : Les déterminants de la santé ..... 15
Figure 2 : Part de la population adulte obèse selon la catégorie sociale ..... 17
Figure 3 : Part de la population obèse selon le revenu mensuel net du foyer ..... 18
Figure 4 : Affectation des terres agricoles dans le monde ..... 19
Figure 5 : Répartition du budget annuel d'un ménage selon le niveau de vie ..... 27
Figure 6 : Prévalence de la sous-alimentation dans le monde et en France ..... 29
Figure 7 : Les déterminants du comportement alimentaire ..... 30
Figure 8 : Tableau comparatif des superficies, surfaces agricoles utilisées et niveaux de population entre la Seine-Saint-Denis et Aix-en-Provence ..... 37
Figure 9 : Modes d'actions des différentes catégories d'acteurs ..... 38
Figure 10 : Acteurs de la question alimentaire : une action ciblée par domaines ..... 38
Figure 11 : Tableau des actions engagées au sein des agglomérations de l'échantillon ..... 44
Figure 12 : Tableau des actions de l'ESS au sein des agglomérations de l'échantillon ..... 44
Figure 13 : Tableau des actions engagées par les intercommunalités selon la procédure ..... 45
Figure 14 : Répartition du nombre des actions engagées par type de procédure ..... 46
Figure 15 : Tableau des actions A21/PCET croisé avec la banque d'expérience du réseau 48
Figure 16 : Répartition des actions engagées des Agenda 21/PCET et de la banque d'expérience ..... 48
Figure 17 : Tableau des actions A21/PCET en fonction de la typologie des agglomérations ..... 49
Figure 18 : Les 10 actions les plus courantes au sein de l'échantillon ..... 54
Figure 19 : Impacts des actions des agglomérations sur les classes de déterminants du comportement alimentaire ..... 56
Figure 20 : Acteurs de l'ESS du Pays de Lorient ..... 61

# Liste des sigles utilisés

ACI : Atelier et Chantier d'Insertion
ADAYG : Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois
AFSSA : Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (devenue l'Anses : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail).
AMAP : Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
ANIA : Association Nationale des Industries Alimentaires
AOC : Appellation d'Origine Contrôlée
ARS : Agence Régionale de Santé
BE : Banque d'Expérience
CESE : Conseil Economique et Social Européen
CdR : Comité des Régions
CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
EI : Entreprise d'Insertion
ESS : Economie Sociale et Solidaire
FAO : Food and Agriculture Organisation
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
GES : Gaz à Effet de Serre
GMS : Grandes et Moyennes Surfaces
HVE : Haute Valeur Environnementale
IAA : Industrie Agroalimentaire
IGP : Indication Géographique Protégée
LMAP : Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche
MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
OGM : Organisme Génétiquement Modifié
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
ONU : Organisation des Nations Unis
PAC : Politique Agricole Commune
PCET : Plan Climat-Energie Territorial
PESC : Politique Etrangère et de Sécurité Commune
PNA : Programme National pour l'Alimentation
PNC : Plan National Climat

PNNS : Plan National Nutrition-Santé

PNR : Parc Naturel Régional

PNSE : Plan National Santé-Environnement

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

UE : Union Européenne

# Introduction

Entre 2008 et 2009, Terres en Villes a conduit une étude sur la « Gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles ». Il s'agissait de comprendre les enjeux conduisant les collectivités et leurs partenaires à tenter de mettre en place des politiques alimentaires qui revisitent les politiques en faveur de l'agriculture périurbaine et des circuits courts.

A l'issue de ces travaux, plusieurs éléments restaient à approfondir. En particulier, les procédures que sont les plan climat, agenda 21 ou encore les politiques favorables à l'économie sociale et solidaire sont encore mal connues par le réseau. Par leur transversalité, elles ont accéléré la prise en compte de la question alimentaire alors que dans le même temps les politiques agricoles périurbaines les plus anciennes cherchaient à mieux prendre en compte les nouvelles demandes sociales. L'articulation des politiques publiques aux différents niveaux territoriaux traitant de la question alimentaire est à mieux appréhender, notamment le rôle des services étatiques, plans/schémas de développement locaux, agenda 21…

Alors que l'alimentation occupe une place de plus en plus grande de notre société, les intercommunalités parviennent-elles à s'approprier cet enjeu complexe aux enjeux multiples ? Terres en Villes, en tant que réseau national des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine, a un rôle essentiel à jouer dans le déploiement des stratégies locales mises en places.

# Le réseau Terres en Villes

Terres en Villes est le réseau national des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine. Il a été fondé en juin 2000 par 6 agglomérations engagées dans des politiques concertées en faveur de l'agriculture périurbaine. Cette création a marqué une étape importante dans l'émergence sur la scène publique de la question agricole périurbaine qui s'était lentement frayée son chemin en France depuis les années soixante-dix, entre planification (Ile-de-France) et projet agricole local (premier programme agricole périurbain en région urbaine lyonnaise en 1979).

Le réseau regroupe aujourd'hui 27 agglomérations. Chacune est représentée par son intercommunalité et la chambre départementale d'agriculture ou, bien plus rarement, par une association paritaire.

Terres en Villes cherche à favoriser le développement durable du territoire urbain et périurbain. Cette durabilité concerne tout aussi bien la Ville que l'Agriculture ainsi que leurs relations mutuelles.

Le réseau poursuit trois missions : *échanger entre membres et partenaires, expérimenter en commun et contribuer au débat sur la ville et son agriculture*.
Il conduit ses trois missions via quatre grands chantiers :

1. La co-construction des politiques agricoles périurbaines
2. La protection et mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains
3. Le développement des circuits de proximité et la gouvernance alimentaire des agglomérations
4. La prise en compte des espaces ouverts périurbains et de leur agriculture dans les politiques européennes
5. La forêt périurbaine, chantier lancé en 2011.

L'action du réseau facilite la reconnaissance des enjeux de l'agriculture périurbaine et la prise en compte de l'agriculture par les grandes collectivités locales des agglomérations françaises.

# I. De l'émergence de la question alimentaire :

## 1. Histoire de l'agriculture, de l'agriculture périurbaine :

### Au début, une politique agricole orientée vers le productivisme

Après la seconde guerre mondiale, les infrastructures du secteur agricole français sont dévastées. Même si encore près d'un tiers de la population active travaille dans ce secteur, le pays ne parvient pas à se sortir de sa situation de pénurie alimentaire : les tickets de rationnement n'ont toujours pas disparu en 1947. C'est donc fort logiquement que les politiques alimentaires qui se développent après 1945 sont très marquées par l'obsession de la sécurisation des approvisionnements.

Le contexte post-Seconde Guerre mondiale va se révéler particulièrement favorable a la reconstruction du secteur agricole en France et, plus globalement, en Europe (de l'Ouest). A l'instar du Royaume-Uni, la France a perdu son statut de grande puissance coloniale à l'issue de la guerre et la suprématie américaine s'impose alors. Dans le même temps, la guerre froide et la scission qu'elle a entraînée entre est et ouest s'est trouvée être une aubaine inespérée pour la France agricole en cela qu'elle a coupé l'Europe de l'Ouest des approvisionnements agricoles traditionnels d'Europe de l'Est (Hongrie, Ukraine, Russie), et apportait l'aide américaine (via le plan Marshall en particulier) pour une construction plus rapide et mieux concertée[1].

Ces circonstances géopolitiques vont permettre à la France et à ses partenaires européens de s'entendre et d'affirmer ensemble leur volonté de parvenir à l'autosuffisance alimentaire par la signature du Traité de Rome en 1957. Cinq ans plus tard, en 1962, la Politique Agricole Commune qui y figurait est mise en place et en quelques années seulement permet d'atteindre les objectifs fixés grâce à l'amélioration technologique des moyens de production et au découragement des importations (en garantissant des prix aux producteurs). Le marché intercommunautaire est largement favorisé et profondément structuré par ces politiques, ce qui explique pourquoi les produits agricoles ont longtemps échappé aux négociations du GATT puis de l'OMC.

L'agriculture et les productions alimentaires ont ainsi tendance à n'être considérées, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, que sous leurs aspects économique et quantitatif. Tout ce qui a trait à l'alimentation à proprement parler ou à la demande (la fonction

[1] Lucien Bourgeois, « Soixante ans de politique agricole en France. Un volontarisme politique dans un contexte favorable », *Économie rurale*, 300 | 2007, 35-41.

« sociale » de l'alimentation) est mis à l'écart de ces politiques. L'entrée économico-agricole, nimbée de ses vertus productivistes, constitue alors la norme au niveau national.

Il faut regarder à une autre échelle pour voir apparaître une approche différente de la question : à l'échelle des agglomérations, par le biais de leurs politiques agricoles périurbaines.

**Histoire de l'agriculture périurbaine**

On peut distinguer quatre grandes périodes qui ont amenée l'émergence des politiques agricoles périurbaines en France. La première commence aux début des années soixante avec les problématiques foncières qui apparaissent un peu partout sur le territoire national. C'est en effet le moment où le modèle de développement régnant est celui de l'urbanisation galopante, seul moyen pour le pays de grandir, seule source de progrès. En parallèle de cette évolution, grâce notamment aux deux Loi d'Orientation Agricole votées en 1960 et 1962, les fermes se modernisent et s'agrandissent : les grandes exploitations professionnels deviennent le modèle dominant, faisant peu à peu dépriser les traditionnelles exploitations agricoles familiales de petites tailles. Ainsi, alors que ces petites fermes se font racheter, les prix des terrains flambent et les premiers conflits fonciers naissent ainsi. Pendant cette période – jusqu'à la moitié des années 70 – plusieurs lois sont votées pour tenter d'endiguer le phénomène, comme avec la « Loi d'Orientation Foncière » de 1967. Ce sont à la fois la société civile et les politiques qui prennent conscience des nouveaux enjeux émergents tels que la préservation des terres agricoles et de l'identité rurale.

Mais le pas en avant majeur pour le développement des politiques agricoles périurbaines a été fait en 1975 avec la directive « Zone Naturelle d'Equilibre » en Ile-de-France, qui a amorcé un important mouvement favorable à la préservation des terres agricoles. De cette année jusqu'en 1990, plusieurs programmes de planification agricole ont été lancés. Le plus ambitieux était le premier « Programme agricole de la Région Urbaine de Lyon », voté en 1979. Un autre programme d'envergure était le programme conçu par l'ADAYG[2] en 1984, le « Programme Agricole de l'Y Grenoblois », les citoyens étant de plus en plus conscients de l'importance de l'écologie urbaine et les professionnels commençant à porter un regard nouveau sur leurs méthodes de production (sur la base de l'opposition entre agriculture intensive et exploitation traditionnelle). Cette tendance est fortement

[2] Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois, que Terres en Villes a remplacé.

corrélée à l'apparition de systèmes alimentaires territoriaux locaux[3] comme alternative au modèle productiviste. Rennes est un acteur majeur de ce mouvement.

**Le rôle des circuits courts dans l'agriculture périurbaine**

Historiquement, les villes des pays occidentaux ont été approvisionnées par l'agriculture locale. C'était notamment le rôle des ceintures vertes pour les produits frais[4] (Poulot-Moreau et Rouyres, 2000) et surtout des marchés forains. Cependant, à mesure que les systèmes de transport ferré puis routier (y compris frigorifique[5]) se développaient et se modernisaient, le périmètre d'approvisionnement des villes s'est agrandit au cours du XXème siècle. A ces évolutions s'est ajouté le développement de structures industrielles d'approvisionnement (à Paris, ce furent les Halles puis le Marché d'Intérêt National de Rungis en 1969) et l'internationalisation des marchés alimentaires[6].

Le système alimentaire allant en se mondialisant, il conduit les producteurs et consommateurs à s'éloigner, même s'ils demeurent proches d'un point de vue géographique. Les circuits courts n'ont cependant pas cessé d'exister : la vente directe a, par exemple, continuellement été pratiquée.

Ainsi, de 1991 à 2002, les circuits courts alimentaires commencent à reprendre de l'importance en tant que réponse aux préoccupations de la société civile. Les crises sanitaires vécues durant cette décennie ont en effet poussé les Etats à se saisir à nouveau de la question. Agriculture et alimentation reviennent à l'agenda politique national. Réforme de la Politique Agricole Commune (PAC)[7], considération de plus en plus grande pour la multifonctionnalité des espaces agricoles, agri-urbanisme de concert avec les première mesures vers la protection des espaces agricoles : la structuration du

[3] Système alimentaire territorial : ensemble de la production/transformation/distribution/consommation sur un territoire donné dont les limites sont déterminées par la consommation. Il est influencé par des habitudes alimentaires, des politiques publiques, des savoir-faire en matière de production ou transformation, des caractéristiques territoriales… Cela correspond à la manière dont une société s'organise pour se nourrir (Denéchère, 2007).
[4] Poulot-Moreau et Rouyres, 2000.
[5] Fleury et Moustier, 1999.
[6] Christine Aubry, Y Chiffoleau « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles », *Innovations Agronomiques* n°5, 2009.
[7] Beaucoup d'observateurs s'attendaient à ce que l'Europe aille plus loin dans le « verdissement » de la PAC cette année, mais les négociations ont été, pour beaucoup, une déception.

territoire et l'émergence de ces questions chez les autorités locales est un nouveau phénomène qui se répand très vite.

Depuis 2003 et la création de la première Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP), le sujet très étudié et s'inscrit dans une vision plus globale. Systèmes alimentaires, circuits courts et agriculture périurbaine ne répondent pas seulement aux enjeux de la multifonctionnalité des espaces agricoles, mais plutôt un moyen de lutter contre des phénomènes et d'apporter une réponse aux enjeux de plus en plus prégnants de nos sociétés : urbanisation, ville durable, développement de l'inter-territorialité. Ce mouvement a été quelque part amorcé par la volonté de décentralisation, censée mener à des régions plus autonomes, à des territoires dans le territoire[8].

Ce qui a dominé pendant des décennies les politiques agricoles, c'est donc l'aspect « production agricole » et son entrée économico-agricole, voire industrielle. Ces politiques ont été construit au niveau européen et national, avec finalement assez peu de place pour l'échelon local hors initiatives, traditions ancrées dans certains territoires (région lyonnaise par exemple). C'est l'amont de la chaîne de l'aliment qui est considéré ici.

## 2) Question alimentaire : la recherche d'une alimentation saine ?

L'entrée nutrition-santé est une autre manière d'aborder la question de l'alimentation.

### a. Que signifie « alimentation saine » ?

Pour la majorité des citoyens européens, « manger sainement » est synonyme de « manger varié et équilibré » : c'est la réponse de 60% des personnes interrogées[9], et quasiment autant insistent sur l'importance de consommer plus de fruits et de légumes.

Parler d'alimentation saine, c'est aborder bien sûr la question de sa qualité nutritionnelle. Mais il est important de parler de la notion de santé à laquelle ce concept fait directement référence. Ce serait celle, consensuelle, qui la définit comme « *la vie dans le silence des organes* »[10].

[8] Nous reviendrons sur ces enjeux en fin de partie I.
[9] Source : Eurobaromètre « Santé et alimentation », 2006.
[10] Formule du chirurgien français René Leriche, 1936.

L'alimentation saine serait ainsi « *constituée d'aliments choisis judicieusement parmi une variété d'aliments ; le plus souvent ce sont des aliments faibles en gras, des produits céréaliers et des fruits et légumes* »[11] pour favoriser ce fameux silence des organes.

Les dimensions de fréquence et quantitative ne sont, dans cette définition, pas abordées. Elles le sont quand on est amené à parler de *régime* alimentaire, plus englobant. On parle aussi souvent d'*habitudes* alimentaires. L'Université de médecine de Rennes I définit le régime alimentaire comme l' « *habitude de vie liée au choix de la nature, de la qualité et de la quantité des aliments constituant l'alimentation* »[12]. On y trouve ainsi cet aspect temporel absent du concept précédent d'*alimentation saine*.

C'est sur cet axe que le gouvernement québécois a choisi pour construire sa politique en la matière, qui prend comme référence la vision considérant qu' « *une alimentation saine est constituée d'aliments diversifiés et donne priorité aux aliments de valeur nutritive élevée sur le plan de la fréquence et de la quantité* […]. *La saine alimentation se traduit par le concept d'aliments quotidiens, d'occasion et d'exception* [en termes de fréquence, ndla], *de même que par des portions adaptées aux besoins des personnes. Les divers milieux doivent présenter une offre alimentaire en concordance avec leur mission où la proportion des aliments quotidiens, d'occasion ou d'exception pourra varier* »[13].

La politique du gouvernement québécois porte sur les aliments sains, mais pas seulement pour leurs qualités intrinsèques : la temporalité est également une variable clé de leur action.

Ces politiques s'intéressent davantage à l'aval de la chaîne, c'est à dire au produit final et au consommateur. Pourtant, il y aurait de nombreuses raisons de s'intéresser à l'intégralité de la chaîne de production alimentaire.

### b. L'alimentation : une remise en cause du système qui modifie notre approche :

La définition de René Leriche n'est qu'une définition parmi d'autres. Aujourd'hui, c'est celle de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) qui fait référence, pour qui la santé est « *un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* ».

[11] Extrait d'intelligenceverte.org, mais on retrouver de nombreuses définitions similaires ailleurs.
[12] Site internet de l'université.
[13] Extrait du site internet saineshabitudesdevie.gouv.qc.ca

Cette approche bien plus globale présente l'avantage d'intégrer les composantes sociales et psychologiques de la santé. S'il est difficile d'évaluer son état de « *complet bien-être* » de manière objective, cette définition permet de laisser une certaine place à l'appréciation personnelle et demande ainsi à ce que la prise en compte des différents déterminants de la santé soit aussi large que possible.

Ces déterminants de la santé font consensus depuis quelques dizaines d'années. L'état de santé d'un individu est ainsi influencé par de nombreux facteurs interdépendants :

- facteurs individuels : génétiques, biologiques, socio-économiques, culturels
- facteurs environnementaux : chimiques, physiques, biologiques
- facteurs comportementaux : nutrition, activité physique…

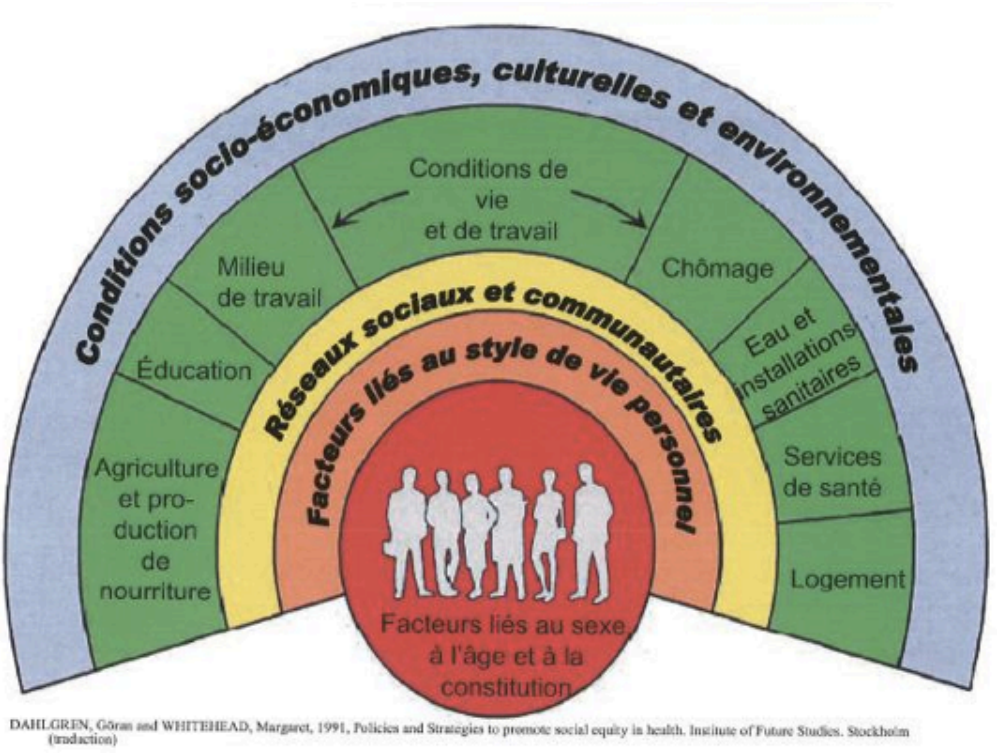



*Figure 1 : Les déterminants de la santé*

In fine, la santé est affaire d'un nombre élevé de paramètres dont tous ne sont pas toujours sous contrôle individuel. Le rôle de l'alimentation apparaît ici immédiatement.

Aujourd'hui, l'alimentation est un thème de plus en plus traité par les médias et le relai des préoccupations inhérentes à cette thématique est très fort dans l'opinion publique.

**Un système usé par ses propres pratiques et ses négligences**

L'impact environnemental et la sécurité sanitaire des produits alimentaires deviennent cruciaux pour les consommateurs, qui y sont de plus en plus attentifs[14] à mesure que le système agro-alimentaire est décrié. Plusieurs scandales majeurs : l'épidémie d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB, ou maladie de la vache folle) qui éclate en 1996 ou la fièvre aphteuse en 2001 alimentent cette défiance, et le récent scandale de la viande de cheval (parmi d'autres : tartes contaminées à la bactérie fécale E. coli chez Ikea par exemple) fini de ranimer ce sentiment chez le consommateur.

Les scandales successifs, qu'ils soient sanitaires ou non, ont effet durablement entamé l'aura de cette industrie qui semble par ailleurs, pour partie d'entre elle tout du moins, faire fausse route sur le plan écologique et social : le poulet surgelé que l'on retrouve sur les étals de nos supermarchés a en effet de grandes chances d'avoir été nourri au soja importé directement du Brésil. Ce soja parcourt plusieurs milliers de kilomètres pour arriver chez les éleveurs français, et participe de la déforestation massive de la forêt amazonienne qui menace les populations locales et les activités économiques traditionnelles de ces zones. Le poulet ainsi nourri est transformé en France par des ouvriers ayant bataillé quatre ans pour qu'on accepte de rémunérer leur demi-heure de pause quotidienne. Il est ensuite distribué dans nos hypermarchés ou expédié à bas prix, notamment grâce aux généreuses aides de la PAC, vers le Moyen-Orient et l'Afrique où il vient concurrencer les productions locales, parfois trois fois plus chères[15].

Trop complexe pour être appréhendé, ce système est responsable d'externalités négatives qui pourraient menacer l'équilibre environnemental global de la planète. Le *scandale de la viande de cheval*, a prouvé, encore récemment, les problèmes posés par une industrie opaque et une traçabilité obscure.

Un point révélateur des contradictions de ce système, réside dans la quantité de calories qu'il produit. La production mondiale est en effet d'environ 2700 kcal/jour/personne, et les besoins journaliers d'un adulte sont de l'ordre de 2500 kcal. Pourtant, plus d'un milliard de personnes sont en situation de surpoids et un autre milliard, dans le même temps, s'endort le ventre vide.

[14] La provenance et l'impact environnemental de l'alimentation sont cités dans respectivement 34% et 10% des cas comme critères de choix (l'impact environnemental est nouvellement apparu par rapport à l'étude de 2006).
[15] Source : « Les poulets Doux et les dindons de la farce », Le canard enchaîné du 1/8/2012.

**Aspects nutrition – santé**

Pour revenir à la dimension santé à proprement parler, l'alimentation est également, au sein de nos sociétés développées[16], un vecteur d'inégalité de santé important : l'obésité, le surpoids touche davantage les catégories socio-professionnelles les moins favorisés, et, logiquement, les plus faibles revenus.

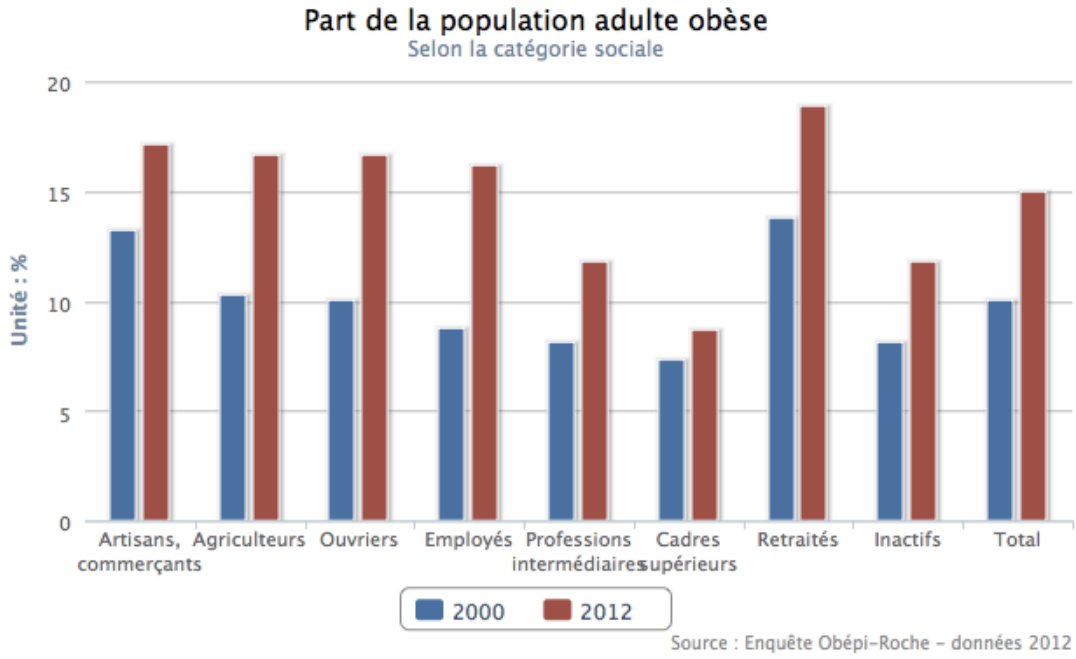



*Figure 2 : Part de la population adulte obèse selon la catégorie sociale*

[16] Mais pas que : en Inde ou en Chine, par exemple, la prise de poids est un marqueur de réussite sociale et les « fat camp » s'y multiplient pour traiter les problèmes d'obésités des enfants de familles riches.

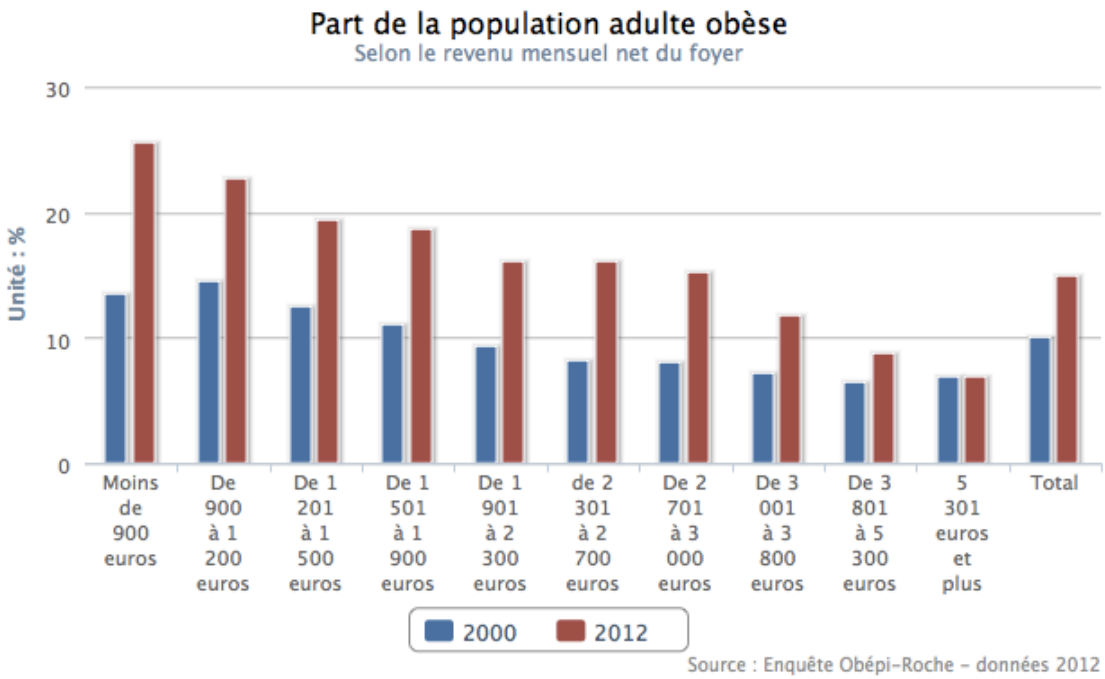



*Figure 3 : Part de la population obèse selon le revenu mensuel net du foyer*

L'industrie agro-alimentaire n'est pas innocente dans ce constat. Plus regardants à la dépense, les plus pauvres ont plutôt tendance à consommer des produits hypercaloriques et peu nutritifs proposés à bas coûts par les industriels. La stratégie du « *supersize* » aggrave en outre cette tendance : la part de la nourriture dans le prix de vente est si faible comparée à celle de l'emballage, de la conception et de la promotion qu'il devient rentable de vendre par grandes quantités. Sauf que, malheureusement, la taille des portions est positivement corrélée à la consommation : plus nous avons de nourriture en face de nous, plus nous en consommons[17].

**L'aménagement du territoire et la lutte contre l'étalement urbain**

D'autres considérations font émerger la question alimentaire à une échelle plus locale. L'étalement urbain, tout d'abord. La notion d'étalement urbain renvoie à la croissance de la taille des villes, dont deux dimensions sont à distinguer. D'une part, la consommation d'espace se mesure à travers l'étalement du bâti. D'autre part, l'expansion d'une ville peut se mesurer par l'accroissement de son rayonnement, c'est à dire par la dépendance des communes environnantes en termes d'emplois ou d'équipements par rapport à la ville-centre.

[17] Ledikwe et. al., Portion sizes and the obesity epidemic, *The American Society for Nutritional Sciences*, 2005.

L'origine de ce phénomène est essentiellement démographique : avec la croissance de la population, il y a densification des pôles d'emploi qui déborde ensuite sur les communes voisines. Les modes de cohabitations évoluent également : le nombre de personnes par logement diminue sensiblement et il faut donc plus d'habitations pour les accueillir. De la même manière, la localisation des activités économies est impactée par l'augmentation de la population active[18]. Ce sont les espaces naturels, agricoles et forestiers en périphérie des villes (même si ces derniers espaces continuent de croître ailleurs en France) qui sont victimes de cette urbanisation.

**Le réchauffement climatique et le développement durable**

La lutte contre le réchauffement climatique a aussi son importance. L'impact de notre régime alimentaire (principalement du régime occidental) sur l'environnement et les émissions de gaz à effet de serre (GES) n'est plus débattu[19]. Notre consommation excessive de protéines animales est responsable d'environ 18% des GES, soit plus que les transports[20]. La dégradation et l'accaparement des terres par cette industrie sont aussi des questions majeures alors qu'il faudra nourrir 9 milliards de personnes en 2050[21]. En effet, aujourd'hui l'essentiel des terres (environ 80% en additionnant pâturage et fourrage) est consacré au bétail et à son alimentation:

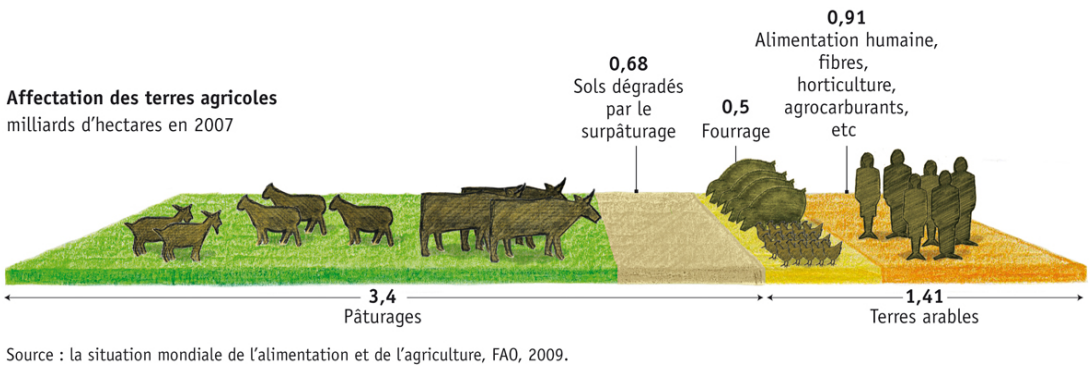



*Figure 4 : Affectation des terres agricoles dans le monde*

Le changement climatique n'est pas le seul élément impacté par l'élevage. L'incidence de cette activité sur la déforestation et la biodiversité est elle aussi dénoncée : dans 306 des 825 écorégions terrestres identifiées par le Fonds mondial pour la nature (WWF), les

[18] Josélito MANCUSO et Vivien ROUSSEZ, « SCoT du Pays entre Seine et Bray – Concilier évolutions démographiques et gestion de l'espace », *Cahier d'Aval*, sept. 2010.
[19] Ici, contrairement au premier point, on considère davantage l'impact environnemental des comportements alimentaires que l'impact des modes de production.
[20] « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture », rapport FAO, 2009.
[21] Projection démographique moyenne de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

animaux de ferme sont identifiés comme « une menace »[22]. Aussi, l'éducation à l'alimentation et une modification du régime alimentaire (vers une alimentation moins riche en protéines animales) pourrait participer de la durabilité du système agricole mondial. Et le local a bien évidemment son rôle a jouer.

**Répondre à une demande de société**

La demande sociétale des citadins est elle aussi un des facteurs de la relocalisation de la production alimentaire. Comme l'a montré un sondage réalisé par l'TNS Sofres pour l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) en 2008, les préoccupations environnementales commencent à entrer en ligne de compte dans le choix alimentaire des consommateurs. Les scandales sanitaires évoqués précédemment, la question très débattue des OGM ou encore l'introduction de composés chimiques possiblement toxiques dans nos aliments, tout cela joue en faveur d'un approvisionnement plus sûr qui puisse garantir des qualités nutritionnelles et sanitaires élémentaires. Sans compter qu'un nombre croissant de citadins désire redonner un sens à leurs achats en favorisant le lien à la terre, au producteur, à leur économie et leur identité locales. Le marché des aliments « made in région », des produits locaux, est en effet de plus en plus vu comme un relai de croissance par de nombreux petits exploitants ou groupements d'exploitants, mais intéresse aussi l'industrie agro-alimentaire[23]. L'alimentation peut ainsi être vue comme un vecteur de cohésion sociale et de développement économique local.

Toutes ces dimensions (réglementaire, santé – dans le sens sanitaire et nutritionnel, environnementale, aménagement du territoire, cohésion sociale etc.) sont dépendantes à la fois de caractéristiques individuelles mais aussi de choix collectifs.

On peut synthétiser cette diversité d'enjeux en les regroupant au sein de cinq grandes dimensions :

- Economie
- Santé
- Environnement
- Social
- Régulation, normes.

[22] Idem, rapport FAO 2009.
[23] Cf. l'étude Xerfi, « Le marché des produits régionaux. Locavores, régions et Terroirs, made in France : les nouveaux eldorados de la filière alimentaire ? », 2010.

Certain de ces enjeux peuvent bien sûr aborder plusieurs dimensions à la fois (le changement du régime alimentaire vers une diminution des protéines animales recoupe, par exemple, directement les dimensions économie, environnement et santé).

Cette nouvelle donne amène ainsi à reconsidérer l'approche historique des politiques relatives à l'agriculture et à l'alimentation[24]. Aujourd'hui, il est besoin de considérer toute la chaîne de valeur de l'aliment, mais également sa fonction sociale qui participe à déterminer la demande.

### c. La santé-environnement comme approche intégrée de la question alimentaire :

La notion de santé s'intègre aujourd'hui dans un concept encore plus large de santé environnementale. Là aussi, l'OMS en propose une définition : la santé environnementale « *comprend les aspects de la santé humaines, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement. Elle concerne également la politique et les pratiques de gestion, de résorption, de contrôle et de prévention des facteurs environnementaux susceptibles d'affecter la santé des générations actuelles et futures* ».

Cette approche se situe au confluent des deux premières développées précédemment : l'aspect économico-agricole et la dimension nutrition/santé – *santé* au sens de René Leriche. Elle les intègre et présente l'avantage supplémentaire d'ouvrir largement sur de nouveaux enjeux : le social, la prise en compte des générations futures, l'aspect esthétique de notre environnement… Ces aspects longtemps délaissés par des politiques trop sectorielles n'abordant la question alimentaire que partiellement ou de manière détournée.

Ainsi, l'on peut reprendre à notre compte la définition d'alimentation saine produite par les autorités québécoises en l'élargissant à la santé-environnement dans son ensemble. Ainsi, l'alimentation saine qu'il conviendrait de promouvoir n'est plus seulement saine sur les plans sanitaire et nutritionnel, mais c'est **une alimentation économiquement viable, écologiquement soutenable et socialement souhaitable**.

[24] Les notions de politique publique et de politique alimentaire sont approfondies par la suite.

# II. La place des politiques publiques dans la recherche d'une alimentation saine :

## 1. Les déterminants du comportement alimentaire :

Avant de se poser la question de savoir si les politiques publiques ont leur place quant à la question alimentaire, il est important de comprendre comment s'effectuent les choix des consommateurs en matière d'alimentation. Comprenant les mécanismes qui y aboutissent, on pourra, éventuellement, dégager des éléments sur lesquels agir via des politiques publiques ciblées.

Etat de l'art de la recherche des déterminants du comportement alimentaire

Etant donnée l'importance des enjeux liés aux régimes alimentaires, de nombreuses études ont été menées afin de parvenir à mieux comprendre et anticiper les comportements alimentaires d'un individu[25]. Ces études on permis de dégager un certain nombre de déterminants majeurs qui conditionnent nos choix quotidiens en termes d'alimentation.

Les déterminants majeurs du choix alimentaire

S'alimenter est bien entendu un besoin physiologique et répond à la sensation de faim. Mais c'est évidemment bien plus que cela. Ainsi, ce que l'on choisit de manger n'est pas soumis à ces seuls impératifs nutritionnels ou physiologiques.

### a. Les déterminants individuels :

#### Les facteurs physiologiques

Les besoins alimentaires ne sont pas les mêmes à tous les stades d'une vie. Un enfant n'aura en effet pas les mêmes besoins qu'une personne vieillissante. L'âge n'est pas le seul paramètre à prendre en compte : le sexe, l'activité physique jouent aussi un rôle prépondérant dans la définition de ces besoins physiologiques.

La sensation de satiété, très liée à ces besoins physiologiques, est elle aussi variable d'un individu à l'autre et surtout d'une régime à l'autre : lipides, glucides et protéines n'ont pas tous le même pouvoir satiétant. Les lipides ont le pouvoir satiétant le plus bas, les sucres

[25] http://www.eufic.org/article/en/expid/review-food-choice/

un pouvoir intermédiaire et les protéines le pouvoir satiétant le plus élevé. Le contrôle du poids est ainsi, par suite, un élément qui pourra conditionner les choix alimentaires (il peut être considéré comme facteur psychologique et pas seulement comme facteur physiologique, cependant).

**Les préférences alimentaires**

Ces préférences sont bien sûr individuelles mais elles peuvent être influencées par l'entourage, les normes sociales et culturelles d'un groupe d'individus : traditions, habitudes, religion… De nombreuses influences peuvent conditionner notre parcours alimentaire et prédire ainsi notre comportement.

Le goût est un déterminant alimentaire essentiel: 76% des français le considère comme un critère majeur au moment de l'achat des produits alimentaires[26]. Les enfants se laissent ainsi davantage guidés par lui (avec un penchant jamais démenti pour le sucré – préférence innée) que les adultes et plus encore que les personnes âgées, pour qui l'odorat et autres sens intervenant dans la définition du goût ont tendance à être moins performants[27].

**Les connaissances en nutrition**

Selon notre âge, nous ne sommes pas sensibles de la même manière aux informations nutritionnelles des aliments que nous ingérons. Les personnes âgées font ainsi évoluer leur régime alimentaire lorsqu'on les sensibilise à la nutrition et à la santé[28], tandis que chez les adultes, c'est bien souvent la seule perception de l'alimentation saine qui est impactée. La quasi-totalité des Français (94%) juge le fait qu'un aliment est bon pour la santé comme *très important* dans leur choix alimentaire[29].

**La perception de l'alimentation saine**

Une définition de la perception de l'alimentation saine peut être la suivante : ce serait la compréhension, la signification, l'opinion, les attitudes et les croyances que possède la population en lien avec la saine alimentation, l'alimentation et la santé et les aliments

[26] Etude MONADIA – Les Français et le goût, juillet 2007. Institut BVA.
[27] Morley JE. Decreased food intake with aging. *J Gerontol A biol Sci Med Sci*, 2001.
[28] Murphy SP, Davis MA, Neuhaus JM, Lein D. Factors influencing the dietary adequacy and energy intake of older Americans. *J Nutr Educ*, 1990.
[29] Etude MONADIA, cf. n°26.

sains[30]. Les perceptions d'un individu proviennent de ses expériences alimentaires et sont conditionnées par trois facteurs : les aspects externes et internes de l'aliment, la pensée et l'évaluation de la situation, le « renforcement » provenant d'expériences passées. Une partie de ces perceptions est qualifiée de « complexe » en ce qu'elle peut référer à plusieurs stimuli sensoriels et qu'elles peuvent être influencées par des facteurs physiques, psychologiques ou bien sûr sociaux.

**Les facteurs psychologiques**

Là aussi, nombreux sont les facteurs pouvant influencer les choix alimentaires. L'estime de soi, l'image corporelle que l'on a et que l'on pense renvoyer, l'humeur ou encore un certain déficit d'attention guident nos choix en matière d'alimentation. L'inverse est tout aussi vrai : ce que nous mangeons peut directement influencer notre état d'esprit (les études sur les régimes plus ou moins riches en oméga 3 et/ou 6, par exemple, le soulignent). Les états d'anxiété, de colère, de joie, de dépression et autres changements d'émotions peuvent également jouer sur nos comportements alimentaires.

Ainsi, les paramètres physiologiques, psychologiques, les préférences alimentaires, les connaissances en nutrition ainsi que la perception de la saine alimentation concourent tous à influencer notre parcours alimentaire au niveau individuel. Ces déterminants ne suffisent toutefois pas à expliquer les comportements alimentaires dans leur entièreté, ceux-ci étant très soumis à un contexte.

**b. Les déterminants collectifs :**

**Les déterminants environnementaux**

De nombreuses études démontrent l'influence des environnements alimentaires sur les comportements[31]. On peut décomposer ces environnements en trois sous-entités potentiellement inter-reliés : environnements socio-culturel, économique et physique. Ils regroupent chacun un grand nombre de facteurs contextuels.

[30] Extrait de : Paquette M. C. Perceptions of healthy eating : state of knowledge and research gaps. *Can J Public Health*, 2005.
[31] L'environnement alimentaire est l'ensemble des conditions dans lesquelles une personne a accès aux aliments, les achète et les consomme.

### L'environnement socio-culturel

C'est l'ensemble des normes établies dans une société, des influences sociales qui participent de la détermination de nos choix alimentaires. La classe sociale à laquelle on appartient, l'ethnie, ou encore le sexe étant tous des facteurs d'appartenance ou non à un groupe, un contexte social, ils sont eux aussi bien sûr à considérer. Les interdits religieux sont une manifestation évidente des répercussions de cet environnement sur nos choix. De même, dans certaines cultures la consommation de viande possède une connotation « masculine » (c'est notamment le cas du bœuf[32]).

C'est l'environnement familial qui a la plus grande importance dans les choix alimentaires des enfants. Il s'agit en effet de l'environnement social immédiat dans lequel ils évoluent et acquièrent leurs premières habitudes alimentaires. A mesure que l'enfant avance en âge, l'influence familiale tend à diminuer au profit des relations sociales hors foyer : l'influence des « pairs » et de diverses autres personnes grandit et peut durer tout au long de la vie. Cette influence est d'autant plus forte lorsque l'on mange en compagnie d'autres personnes[33]. Certaines cultures ont aussi une tradition plus ou moins marquée du repas convivial et accordent de l'importance au temps passé à le partager avec d'autres. Cela peut se traduire par une appétence plus forte pour les plats préparés industriels.

### L'environnement physique

L'environnement physique, c'est l'ensemble des facteurs pouvant influencer l'accessibilité et la disponibilité des produits alimentaires. Pour s'alimenter correctement, il faut commencer par avoir accès aux aliments contribuant à un régime sain.

En France, on dénombrait 348 778 commerces de détail alimentaire en 2006[34], répartis sur l'ensemble du territoire. Mais ce n'est pas cette donnée qui est nécessairement la plus pertinente à prendre en compte. La présence ou non de nombreux points de restauration rapide est par exemple une donnée corrélée aux habitudes alimentaires des individus alentour et à la prévalence de maladies cardiovasculaires[35]. Plusieurs études font le

[32] MH Gossard. Social structural influences on meat consumption. *Human Ecology Journal*, 2003.
[33] Hetherington M. M., Anderson A. S., Norton G. N., et al. Situational efects on meal intake : A comparison of eating alone and eating with others. *Physiol Behav*, 2006.
[34] Source INSEE.
[35] Alter DA, K Eny. The relationship between the upply of fast-food chains and cardiovascular outcomes. *Revue canadienne de santé publique*, 2005.

même constat (études étudiant la prévalence de l'obésité chez les Américains) – même si corrélation ne signifie bien sûr pas causalité.

Le type de structures d'offre alimentaire disponibles, la distance à parcourir ainsi que les moyens de transport nécessaires pour s'y rendre paraissent avoir une influence sur la façon de se nourrir[36].

L'offre alimentaire au sein de ces structures est évidemment aussi un facteur éminemment important dans le parcours alimentaire du consommateur. Une offre abondante en produits à faible valeur nutritive tend à encourager leur consommation au détriment du reste.

**L'environnement économique**

Il fait référence, en premier lieu, au budget dont dispose un ménage, une personne, pour acheter des denrées alimentaires, ainsi qu'au prix de vente des dites denrées. Le revenu est, dans ce contexte, un déterminant majeur du choix alimentaire. Des différences notables sont observées au sein des ménages selon leurs revenus. Ainsi, les foyers français dont les revenus sont supérieurs à 3500€ par mois consacrent 539€ à leur alimentation, là où les foyers les plus modestes – revenus mensuels inférieurs à 1000€ – ne déboursent en moyenne que 222€. A taille de foyer équivalente, la quantité et la qualité des denrées alimentaires consommées sont affectées par ces contraintes économiques[37].

La structure de la consommation des ménages est elle aussi bien évidemment variable, avec des ménages modestes consacrant une part relative plus importante de leurs revenus à l'alimentation que les ménages les plus aisés. Ce phénomène est bien connu et se rencontre quasiment partout dans le monde.

[36] Pouliot N. Etude exploratoire de l'acessibilité physique aux aliments dans la région de la Capitale-Nationale. Université Laval, 2008.
[37] Source INSEE : Enquête sur le budget des familles 2006 et étude Le Sofinscope – Baromètre opinion Way pour SOFINCO, 2013.

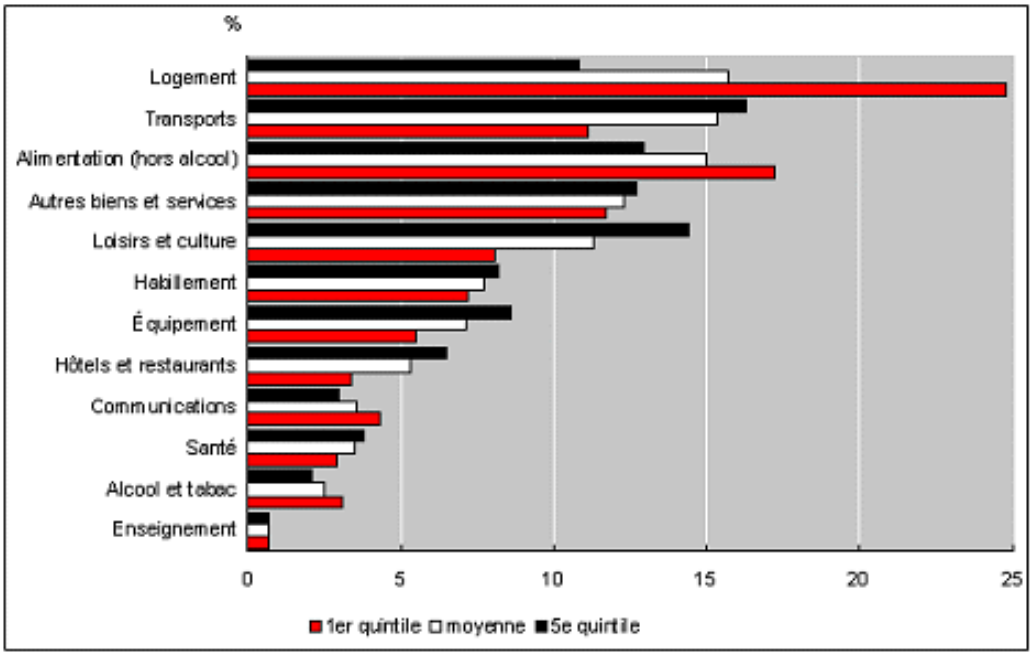



*Figure 5 : Répartition du budget annuel d'un ménage selon le niveau de vie*

La taille des portions, qui recoupe les environnements physique et économique joue elle aussi un rôle. Comme déjà évoqué, elle a des effets sur la quantité de nourriture que nous consommons : plus la portion en face de nous est grande, plus nous allons en consommer.

Sur les quatre ou cinq dernières décennies, la taille des portions proposées dans les commerces et restaurants a considérablement augmenté. Pour ne donner qu'un exemple révélateur : aux Etats-Unis, il y a quarante ans, l'unique format de boisson dans un McDonald's était de 20 centilitres. Aujourd'hui, le plus petit en fait désormais 35, et le plus grand presque 1 litre. Le hamburger de base était l'unique sandwich proposé à l'époque ; il est aujourd'hui servi aux enfants et considérés chez beaucoup d'adultes comme un en-cas en attendant le vrai repas[38]. Cela incite bien sûr à manger davantage.

**Les publicités et autres stratégies marketing**

Les produits alimentaires mis sur le marché sont avant tout des produits destinés à faire faire du profit aux entreprises qui les créent.

C'est presque un lieu commun que de dire que la saturation de l'espace publicitaire (que ce soit sur les panneaux fixes, à la télévision ou à la radio) par des messages vantant

[38] Benoît Bréville. Obésité, mal planétaire, *Le Monde diplomatique*, 2012.

l'image de produits à faible valeur nutritive et riche en énergie influence notre parcours alimentaire. La mode du *snacking* en particulier soulève de nombreuses questions sur les pratiques alimentaires qu'elle entraîne : ce type d'aliment bénéficie d'un nombre plus élevé de messages publicitaires que les fruits et légumes (les messages de mise en garde imposés dans certains pays comme la France ne sont pas pris en compte). C'est le cas pour les magazines féminins au Royaume-Uni [39], mais ce phénomène s'est généralisé.

Les publicités contribuent à modifier les normes alimentaires des groupes sociaux auxquels elles s'adressent. Et il est à noter que même si elles s'adressent pour beaucoup aux enfants et font la promotion d'aliments bien souvent riches en énergie et pauvres en nutriments. Ces messages modifient certains déterminants individuels tels que les préférences alimentaires et les perceptions de l'alimentation saine. De plus, les enfants sont également un vecteur d'influence des parents et peuvent contribuer là aussi à, in fine, faire évoluer les comportements alimentaires de tout le cercle familial.

Tous ces déterminants participent à définir notre parcours alimentaire. La question est de savoir si le politique peut – ou non – agir sur ceux-ci.

## 2. L'alimentation rentre-t-elle dans le périmètre des politiques publiques ?

### a. Dans les textes :

M. Pierre Muller[40] définit les éléments constitutifs d'une politique publique. Ils sont au nombre de cinq: un ensemble de mesures concrètes, des décisions de nature plus ou moins autoritaire, un cadre général d'action, un public et enfin des buts et objectifs[41]. Aujourd'hui, l'alimentation se situe clairement dans ce cadre. Elle fait en effet l'objet, en France, en Europe et ailleurs, de programmes d'actions spécifiques organisés par les autorités publiques ou les gouvernements successifs.

Mais plus globalement, il est intéressant de se poser la question des buts poursuivis par une politique alimentaire dans un contexte comme celui de la France, où l'offre alimentaire est abondante (en quantité, pas nécessairement en qualité), uniforme sur le

[39] Adams J. Simpson E., White M. Variations in food and drink advertising in UK monthly women's magazines according to season, magazine type and socio-economix profile of readers : a descriptive study of publications over 12 months. *BMC Public Health*, 2011.
[40] Directeur de recherche au Centre National pour la Recherche Scientifique et docteur en science politique.
[41] Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je ? 2009.

territoire et *relativement* accessible[42]: la prévalence de sous-alimentation en France est inférieur à 5% depuis plusieurs décennies[43], ce qui place la France parmi les pays les plus exemplaires en la matière.

Le graphique suivant (ordonnée : prévalence de la sous-alimentation, abscisse : année) le montre :

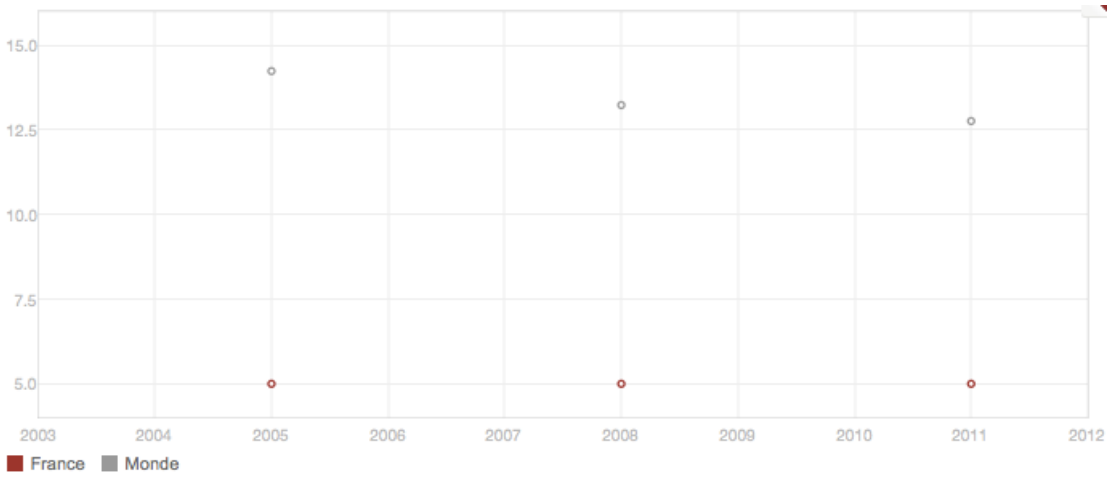



*Figure 6 : Prévalence de la sous-alimentation dans le monde et en France*

Ainsi, il ne serait pas des plus pertinents pour une politique publique de l'alimentation, en France, de se focaliser sur les aspects quantitatifs de l'alimentation[44]. En revanche, les considérations qualitatives méritent d'être explorées : une politique alimentaire pourrait viser à créer autant que possible les conditions d'accès à une alimentation saine et de qualité, et à favoriser les comportements alimentaires allant en ce sens. L'étude des comportements alimentaires menée en première partie prend ainsi tout son sens, en mettant en exergue les différents leviers d'actions.

### b. Quel rôle pour les politiques publiques ?

L'action publique se justifie en ce qu'elle est, nous allons le voir, susceptible d'agir sur plusieurs des déterminants alimentaires.

L'impact des politiques publiques se mesure davantage à l'échelle d'une population importante et de ses choix collectifs. Les recommandations nutritionnelles visent par exemple à améliorer les connaissances de la population en nutrition ainsi que sa

[42] Ce point peut être nuancer, notamment l'accessibilité à une alimentation de qualité.
[43] Source : Banque Mondiale.
[44] L'étude INCA 2 réalisée par l'AFSSA montre que les apports caloriques, par tranche d'âge, sont stables entre 1998 et 2007, et dans la moyenne des apports conseillés.

perception de l'alimentation saine. Les Plan National Nutrition-Santé et autres Programme National pour l'Alimentation[45] s'adressent à l'ensemble de la population, même s'il existe des actions spécifiques à certains groupes d'individus plus à risques que d'autres (femmes enceintes par exemple).

Plus globalement, les politiques publiques peuvent permettre de jouer sur plusieurs facteurs conditionnant nos comportements alimentaires, notamment tous les facteurs structurels collectifs (en favorisant l'agriculture biologique, on agit sur la disponibilité des produits, par exemple) et les facteurs individuels hors facteurs physiologiques, psychologiques et normes culturelles (c'est par exemple ce que fait la campagne « Au moins cinq fruits et légumes par jour » menée par L'institut national de prévention et d'éduction pour la santé).

Finalement, on peut résumer les différents facteurs d'influence des comportements alimentaires comme ceci :

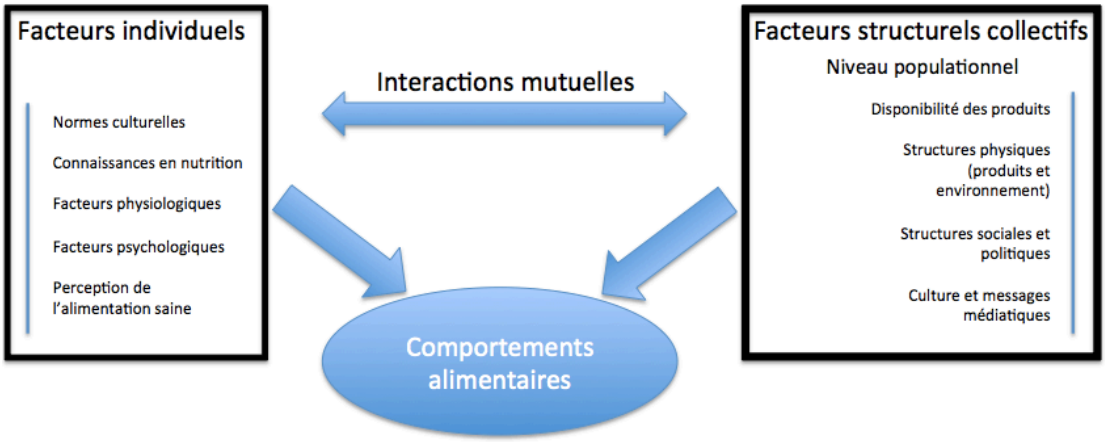



*Figure 7 : Les déterminants du comportement alimentaire*

## 3. Les grands programmes en faveur de l'alimentation :

### a. Les grands programmes français en faveur de l'alimentation :

Ainsi, comme nous l'avons vu précédemment, l'alimentation rentre dans le cadre des politiques publiques. Divers plans d'actions ont d'ailleurs été mis en œuvre à l'échelle nationale, en particulier le premier Plan National Nutrition Santé (PNNS) en 2001, prolongé en 2006 et revu pour la période 2011-2015 et le Programme National pour l'Alimentation. Le Grenelle de l'environnement a également été un moment fort du

[45] Détails sur ces mesures dans la partie suivante.

quinquennat Sarkozy en ce qui concerne les actions en faveur d'une politique alimentaire plus ambitieuse.

**Le Plan National Nutrition-Santé**

Le PNNS est un plan de santé publique visant à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition, via l'alimentation mais aussi l'activité physique.

Le premier PNNS se fixe neuf objectifs nutritionnels prioritaires en terme de santé publique (à l'échelle de l'ensemble de la population). Il fixe également autant d'objectifs spécifiques, cette fois au niveau de groupes à risque (femmes enceintes, enfants etc.).

En fin de période, le PNNS est évalué et de nouvelles actions sont programmées pour ajuster les résultats ou répondre à de nouveaux objectifs dans le cadre d'un nouveau plan d'actions pluriannuel (PNNS 2 pour la période 2006-2010, PNNS 3 pour 2011-2015)[46]. Comparativement aux PNNS 1 et 2, le PNNS 3 met davantage l'accent sur les inégalités de santé.

**Le Grenelle de l'environnement**

D'autres dispositifs ont vu le jour et permettent d'affirmer un peu plus la mise à l'agenda national de la question alimentaire. Le Grenelle de l'Environnement est l'un d'eux. Il a été lancé sur la période 2007-2012 afin de mettre l'écologie au cœur de l'action publique à long terme.

[46] C'est en tout cas la démarche la plus rationnelle. Dans les faits, les objectifs et actions du nouveau plan sont décidés bien avant l'évaluation de l'ancien, en gardant toutefois une certaine cohérence et en se basant sur des résultats intermédiaires quand c'est possible.

Le fonctionnement du Grenelle de l'environnement

Les deux premières phases de dialogue du Grenelle, de juillet à octobre 2007, ont été organisées dans le but de prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable, en intégrant à ces discussions les parties prenantes aussi larges que possible. Initié sous la mandature de M. Nicolas Sarkozy, il aura été essentiellement piloté par M. Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'écologie.

Il fonctionne de la manière suivante :

- Un débat organisé autour de six groupes de travail, ressemblant chacun 40 membres répartis en 5 collèges (Etat, collectivités locales, ONG, employeurs et salariés).
- Les six groupes de travail sont :
    - Groupe 1 : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie
    - Groupe 2 : Préserver la biodiversité et les ressources naturelles
    - Groupe 3 : Instaurer un environnement respectueux de la santé
    - Groupe 4 : Adopter des modes de production et de consommation durables
    - Groupe 5 : Construire une démocratie écologique
    - Groupe 6 : Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité.

- Chaque groupe a par la suite fonctionné en « ateliers » définissant ainsi des sous-thèmes sur lesquels travailler (Transports et déplacement, Bâtiments et Urbanisme, Energie et stockage du carbone pour le groupe 1, par exemple).
- Deux ateliers intergroupes ont été créés : l'un traitant de la question la question des OGM, l'autre des Déchets.

Des comités opérationnel ont été créés pour mettre en œuvre un certain nombre de chantiers du Grenelle.

Les résultats du Grenelle ont été assez largement contestés par la communauté associative, en particulier par l'Alliance pour la planète (regroupant 80 associations). Celle-ci critique vertement un processus décisionnel qualifié d'opaque (dans le sens où les engagements seraient arbitrairement pris par le Président, son Premier Ministre, et le Parlement. Le Grenelle a toutefois permis d'impulser ou de ré-impulser une certaine dynamique dans certains domaines.

L'agriculture ainsi que l'alimentation constituaient un des axes stratégiques de réflexion du Grenelle. C'est surtout la filière biologique qui a été le cadre d'un travail particulier des parties prenantes lors de ce processus. Un comité opérationnel « Agriculture et alimentation biologique » a ainsi été créé (il était initialement intitulé « Agriculture

biologique », ce qui dénote un certain cheminement intéressant de l'agriculture vers l'alimentation), et est chargé de mettre en oeuvre quatre engagements issus du Grenelle :

- Engagement 120 : Soutenir la structuration de la filière bio, avec l'objectif de passer progressivement à 20% de produits bio en 2012 dans les commandes de la restauration collective publique,

- Engagement 121 : Passer, en conséquence, en bio 6% de la SAU d'ici 2012 et 20% à horizon 2020,

- Engagement annexe 122 : Négocier des contrats pluriannuels avec la grande distribution pour développer les productions Haute Valeur Environnementale (HVE) et biologiques,

- Engagement annexe 123 : Bonus à l'installation des jeunes en HVE et agriculture biologique.

*Figure 9 : Le processus du Grenelle*

D'autres actions en faveur du développement durable ont vu le jour durant le Grenelle. C'est par exemple le cas des mesures d'éducation à l'environnement et au développement durable dans les écoles.

Dans le cadre de la Loi de Modernisation Agricole (LMA), en 2010, le gouvernement s'est un peu plus engagé sur le terrain de l'alimentation. Cette loi prévoit en effet l'élaboration d'une politique publique de l'alimentation, qui doit déboucher sur un plan national de l'alimentation dans le but de réaffirmer le lien entre les productions agricoles et l'alimentation. Là encore, l'entrée production agricole est privilégiée quand il s'agit d'aborder la question de l'alimentation.

La Loi de Modernisation Agricole et la politique publique de l'alimentation

La loi du 27 juillet 2010 se fixe un enjeu majeur : garantir aux consommateurs une alimentation sûre et de qualité. Elle poursuit en outre deux objectifs, à savoir garantir le revenu des agriculteurs et des pêcheurs, et leur faire gagner en compétitivité.

Une politique publique de l'alimentation a été, à l'occasion, inscrite dans le code rural. Elle vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé.

Le plan national de l'alimentation évoqué par le projet de loi de modernisation de l'agriculture a été présenté par le gouvernement sous le nom de Programme National pour l'Alimentation, en septembre 2010.

Le PNA intègre toutes les dimensions de l'alimentation, à savoir la qualité sanitaire et nutritionnelle des aliments, leur accessibilité à tous, les modes de productions respectueux de l'environnement et du bien-être animal, dans des conditions économiquement viables et socialement acceptables.

Le Programme National pour l'alimentation

Il s'agit d'un programme interministériel piloté par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire en lien, entre autres, avec :

- le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,
- le ministère de la santé et des affaires sociales,
- le ministère de l'éducation nationale,
- le ministère de l'économie et des finances,
- le ministère du travail et de l'emploi.

Il est constitué d'actions concrètes, opérationnelles, définies et mises en œuvre de manière coordonnée avec l'ensemble des acteurs impliqués (institutions publiques, associations, acteurs privés). Il doit également s'articuler avec les plans existants lorsqu'ils partagent des objectifs communs, notamment le PNNS, le programme national aide alimentaire (PNAA), le plan d'éducation pour la santé, le plan national santé-environnement II (PNSE 2)…

Les quatre cibles du PNA sont les suivantes :

- l'aliment (origine, composition, salubrité, accessibilité),
- le consommateur (éducation, information, facteurs favorisant les comportements alimentaires positifs),
- les opérateurs du secteur alimentaire (offre alimentaire, conditions de production, recherche, compétitivité),
- les aspects relatifs à la culture et au patrimoine alimentaires.

Il se déploie autour de quatre axes :

- faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité,
- améliorer l'offre alimentaire,
- améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation,
- promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel et immatériel.

Ces quatre axes sont complétés par deux axes transversaux :

- innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité,
- conduire des actions de communication.

La diversité des ministères engagés dans la conception et la mise en œuvre du PNA souligne bien l'attention portée au caractère transverse et multidimensionnel de l'alimentation. Les politiques publiques évoluent ainsi de plus en plus vers la prise en compte de son caractère social. A l'échelle nationale, l'intention se dessine clairement. Toutefois, la transposition de ces enjeux nationaux aux territoires locaux ne coule pas de source et il convient de s'intéresser au rôle des collectivités locales dans la mise en place d'une politique alimentaire.

## 4. L'importance de l'échelle locale et des acteurs non institutionnels :

### a. La place des collectivités locales dans la politique alimentaire :

Les programmes nationaux doivent bien souvent être déclinés au niveau régional puis local. C'est à ce niveau là qu'interviennent les collectivités. Elles peuvent travailler sur injonction de l'Etat (en retranscrivant à leur échelle les objectifs fixés dans les programmes nationaux), mais elles peuvent également avoir un rôle éminemment important dans les politiques alimentaires en se donnant, pour certaines d'entre elles, les moyens de mettre en place des actions plus ambitieuses et innovantes.

Les leviers d'actions des intercommunalités sont en effet nombreux[47] : foncier, commande publique, appui aux porteurs de projets, coordination d'acteurs et politique agricole ou de la ville, sont autant d'opportunités pour les agglomérations d'orienter – ou non – leur action en faveur d'une politique alimentaire.

### b. Le rôle de l'agriculture périurbaine :

Nous avons vu plus avant l'importance de la prise en considération des enjeux de l'agriculture périurbaine, et la dynamique dans laquelle se situent aujourd'hui de nombreuses collectivités locales. Ces enjeux sont multiples, mais son rôle nourricier et sa dimension paysagère sont ce qui domine dans les discours des élus et techniciens des agglomérations : la voie empruntée par les agglomérations et qui les mène petit à petit vers une politique alimentaire commence comme nous le verrons par la suite souvent ici, par l'entrée agricole et notamment les circuits-courts alimentaires.

L'agriculture périurbaine semble une opportunité à saisir essentielle pour les collectivités locales, car elle peut apporter une partie de la réponse aux désirs des consommateurs de revenir au « local ».

### c. L'importance du tissu associatif local :

Les mouvements associatifs sont souvent très impliqués sur certains des champs de la politique alimentaire. Même si leurs initiatives peuvent être très variables d'une intercommunalité à l'autre, les associations engagées sur cette question présentent

[47] Cela dépend toutefois des compétences transférées des communes à l'intercommunalité, et du statut de celle-ci (communauté de communes, communauté d'agglomérations, communauté urbaine…).

l'avantage de, généralement, bien connaître leur terrain d'action et d'apporter une réponse tout à fait adaptée à ses contraintes.

Il est inimaginable de penser pouvoir impliquer l'ensemble du réseau associatif dans la concertation du Grenelle de l'environnement ou la conception du PNA. En passant à l'échelle des territoires, il semble en revanche bien plus pertinent et opportun de profiter de ce vivier d'initiatives. Les associations peuvent, dans une certaine mesure, se faire le relai des politiques publiques sur le terrain[48].

### d. De la nécessaire localisation des politiques alimentaires :

D'autres éléments laissent à penser que la seule échelle nationale n'est pas suffisante, et qu'une territorialisation des politiques alimentaires est indispensable : est-ce la même chose, en effet, que de *bien manger* dans certaines banlieues qu'à Aix-en-Provence ? Peut-on même envisager, en Seine-Saint-Denis, de consommer des produits locaux ? Les paramètres avec lesquels les politiques doivent composer sont bien différents dans les deux cas.

| | Seine-Saint-Denis | Aix-en-Provence |
|---|---|---|
| Superficie en ha | 23600 | 18600 |
| Surface agricole utilisée en ha (% de la superficie) | 887 (3,8%) | 4438 (23,9%) |
| Population | 1,5 million | 0,14 million |

*Figure 8 : Tableau comparatif des superficies, surfaces agricoles utilisées et niveaux de population entre la Seine-Saint-Denis et Aix-en-Provence*

A taille de territoire comparable, les rapports surface agricole utilisée/population diffèrent grandement dans les deux cas, très nettement en défaveur du département d'Ile-de-France. Les différences de climat (température, ensoleillement, pluviométrie) sont également à prendre en compte et conditionnent en partie les types de productions.

Le département de Seine-Saint Denis est aussi un des plus pauvres de France. Accéder à une alimentation saine est pourtant bien sûr soumis aux contraintes économiques des différentes catégories de populations ciblées par ces politiques. En toile de fond ici, il y a toute la question de lutte contre les inégalités de santé, qui appelle une réponse.

[48] C'est d'ailleurs à ce titre que, par exemple à la CARENE (communauté d'agglomérations de Saint-Nazaire), les associations reçoivent leurs subventions.

Finalement, tous ces acteurs (au niveau européen, national, local mais aussi bien sûr international même si nous avons écarté cette échelle) s'organisent de manières plus ou moins coordonnées autour du système alimentaire et à différentes échelles, chacun trouvant un moyen d'agir selon ses prérogatives, ses préoccupations. Ces modes d'actions peuvent être représentés comme suit :

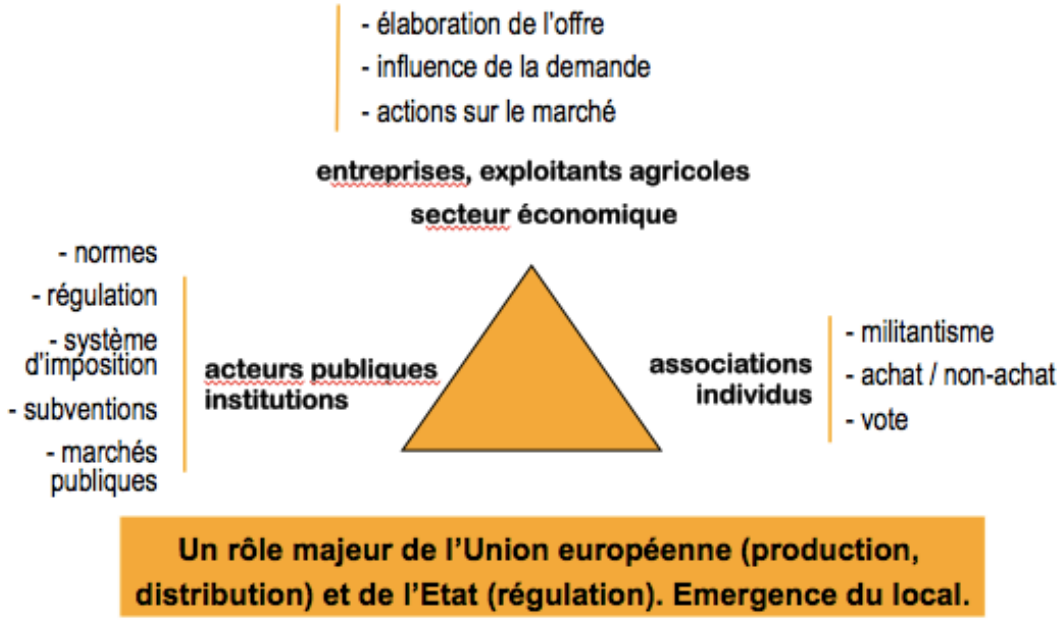



*Figure 9 : Modes d'actions des différentes catégories d'acteurs*

Ils ne disposent bien entendu pas tous des mêmes leviers et chaque acteur a un périmètre d'action relativement bien délimité. Une même thématique, si elle est abordée par plusieurs catégories d'acteurs, ne l'est pas nécessairement de la même manière. La santé par exemple : affaire sanitaire pour les uns, positionnement marketing pour les autres.

| | | Dimensions | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **écon.** | **santé** | **environt** | **social** | **eff. pol.** |
| **acteurs publics institution-nels** | Banque mond., FMI, OMC, FAO<br>Union européenne<br>Etat, institutions, agences<br>collectivités territoriales | | | | | |
| **entreprises** | IAA, logistique, distribution | | | | | |
| **associations** | consommateurs, environnt, etc. | | | | | |
| **individu** | consommateur, citoyen, etc. | | | | | |

*Figure 10 : Acteurs de la question alimentaire : une action ciblée par domaines*

Toutes ces données sont autant de grilles de lecture des politiques publiques en faveur d'une alimentation saine que nous allons pouvoir mettre à profit dans l'enquête menée par Terres en Villes.

# III. L'enquête : vers une politique alimentaire locale ?

## 1. Outils employés:

Pour mettre à jour sa banque d'expériences, Terres en Villes procède normalement par enquête directement auprès de ses référents au sein des intercommunalités ou des Chambres d'agriculture, ou de toute autre personne ressource d'une action à référencer.

Les documents fournis par les agglomérations et/ou les Chambres d'agriculture sont aussi une source d'information précieuse : charte d'agriculture, projet d'agglomération, documents d'urbanisme… sont autant de documents abordant, directement ou non, la question agricole.

La question de la politique alimentaire étant comme on l'a vu très transverse, pour approfondir la question au delà de la documentation davantage d'origine « agricole » il a été décidé d'explorer la voie des Agenda 21, Plan Climat-Energie Territoriaux (PCET)[49], et politiques d'Economie sociale et solidaire (ESS) des agglomérations du réseau.

**Des documents qui décloisonnent**

L'agenda 21 traite ainsi directement de l'agriculture locale (une première approche pour une politique alimentaire) en l'incluant dans un ensemble plus vaste et transversale de politiques publiques, tandis que le PCET peut aborder cette thématique via l'entrée énergie/carbone : ce sont là deux façons nouvelles de concevoir ces politiques, qui font sortir du cadre de réflexion habituel. Ces documents sont une opportunité, pour les collectivités locales (mais aussi toute partie prenante concernée, puisque la concertation est, en particulier pour l'Agenda 21, une étape centrale), de décloisonner leurs champs de compétences.

**De nouvelles sources d'informations**

[49] Pour plus de détails sur les agendas 21, PCET et ESS, voir annexes 1, 2 et 3.

Ces documents n'ont de plus jamais été étudiés par l'association, c'est donc aussi l'occasion d'évaluer la façon dont les intercommunalités se les sont appropriés à l'aune de leur façon d'y traiter la question alimentaire ou agricole.

## 2. Méthodologie :

L'étude devait porter, au départ, sur l'ensemble des agglomérations membres du réseau. Soit, en laissant de côté la région Ile-de-France, un total de 25 intercommunalités à sonder.

La démarche adoptée était la suivante (A21 et PCET uniquement) :

- Récupération de la documentation officielle : Agenda 21 et PCET
- Référencement des actions pertinentes à partir de cette documentation,
- Approfondissement des actions soit par la documentation si la documentation est complète, soit par un entretien avec la(les) personne(s) ressource(s).

Cet approfondissement a pour but d'évaluer la portée des actions référencées des intercommunalités. Pour cela, j'ai recueilli les données suivantes :

- Intitulé de l'action
- Dates de réalisation (début/fin de l'action)
- Maître(s) d'ouvrage
- Maître(s) d'œuvre
- Bénéficiaires de l'action
- Enjeux et objectifs
- Echelle d'action
- Description et déroulement de l'action
- Moyens mis en œuvre : acteurs mobilisés, coût global et source de financement
- Difficultés rencontrées

Cependant, la charge de travail que cela représente nous a amené à procéder autrement. Aussi, il a été décidé de définir un échantillon représentatif des membres de Terres en Villes, en tenant compte de la typologie mise au point par le réseau.

**Un point sur la typologie employée par Terres en Villes**

Les différents types de politique agricole périurbaine déterminés par l'association sont les suivant :

**Type 1 : l'espace agricole protégé** (Amiens, Caen, Le Mans, Nancy, Saint-Nazaire, Toulouse)

Les agglomérations de ce type sont des bassins de productions de masse avec de vastes exploitations, majoritairement acteurs de l'industrie agroalimentaire ou exportateurs. L'agriculture contribue au cadre de vie de la ville mais n'est pas porteuse d'identité territoriale forte.

Les politiques sont portées sur la préservation des espaces agricoles, sur la base du compromis dans un rapport de force défavorable aux exploitants : l'agriculture ne fait pas partie du projet de territoire et est plutôt considérée comme une réserve foncière.

**Type 2 : les campagnes urbaines** (Besançon, Ile-de-France, Rennes, SICOVAL)

Les productions sont intégrées dans l'économie locale et les paysages ancrés dans l'identité des territoires. Il s'agit là aussi de grands bassins de production – bassins laitiers ou de grandes cultures. Elles sont intégrées dans des filières agroalimentaires régionales ou plus larges et exportées hors du territoire (Comté AOP bisontin par exemple). L'agriculture y est considérée par les citadins comme un cadre de vie, un lieu de détente et de loisir auquel ils sont attachés.

L'agriculture entre dans le projet de développement de ces territoires (notamment via la valorisation de sa multifonctionnalité pour répondre aux attentes de la ville). L'aménagement du territoire reste le mode d'action privilégié pour valoriser l'agriculture cadre de vie qui structure le territoire. Les actions sont construites avec les partenaires agricoles classiques mais aussi plus alternatifs.

**Type 3 : les opportunités agri-urbaines** (Lille, Lyon, Strabourg)

Ici, les agricultures se distinguent entre d'une part la domination des grandes cultures et, d'autre part, le maintien minoritaire d'une agriculture de type ceinture verte, tournée vers la ville (maraîchage, voire arboriculture à Lyon). Les échanges directs entre agriculteurs et citadins sont plus développés que dans les types précédents, même s'ils restent assez marginaux.

Dans ces territoires très urbanisés, les espaces agricoles restent très présents spatialement et sont considérés comme de réelles ressources pour le cadre de vie (paysage, promenades), l'image et la qualité environnementale du territoire.

Les politiques agricoles comportent généralement deux volets : le premier axé sur les circuits courts et l'économie agricole de proximité, le second sur l'aménagement d'espaces périurbains (agricoles ou naturels). Elles sont construites majoritairement avec les Chambres d'agriculture avec qui les agglomérations partagent une vision commune.

**Type 4 : le développement agricole périurbain** (Aix-en-Provence, Angers, Aubagne, Chambéry, Grenoble, Lorient, Nantes, Saint-Etienne)

L'agriculture périurbaine y est diversifiée, bien ancrée et évolue de concert avec les dynamiques urbaines. Les productions sont bien valorisées (appellations de qualité et d'origine), tournées vers la ville et contribuent à l'image des territoires. L'économie agricole a un poids relativement important, non par ses liens avec la ville, mais aussi à travers les filières agroalimentaires locales et le tourisme.

Ces politiques sont les plus volontaires, avec une réelle ambition de conforter voire de renforcer le poids de ce secteur déjà important. Elles encouragent la multifonctionnalité pour maintenir une agriculture pérenne partie intégrante des projets de territoire. Les partenaires des agglomérations sont très variés, allant des professionnels agricoles aux acteurs de la société civile.

**Type 5 : le développement des filières agricoles territoriales** (Perpignan, Toulon)

Au sein de ce type, on trouve des agricultures spécialisées (horticulture à Toulon, vignes à Perpignan) à haute valeur ajoutée contribuant à l'économie locale via le tourisme de proximité mais aussi extraterritorial. La valeur ajoutée est faite sur le territoire, par des acteurs locaux.

L'entrée des politiques agricoles de ces territoires est essentiellement économique, distinctes des politiques environnementales ou d'aménagement et l'action est structurée par filières – et non par thèmes. Les acteurs (et les bénéficiaires) de ces politiques sont presque exclusivement des professionnels agricoles.

Finalement, l'échantillon suivant a été retenu :

- Type 1 : Amiens, Nancy
- Type 2 : Besançon, SICOVAL
- Type 3 : Lyon, Strasbourg
- Type 4 : Aix-en-Provence, Lorient, Saint-Etienne
- Type 5 : Perpignan

Les actions des intercommunalités ont été regroupées en cinq catégories qui permettent de balayer les différentes dimensions/échelles de l'alimentation :

- Accès social
- Nutrition – Santé
- Identité culturelle
- Production agricole et circuits courts
- Industrie agro-alimentaire et (grande) distribution

## 3. Les résultats de l'étude :

Les actions ont été regroupées sous forme de tableau et classées par dimensions/sous-thématiques (qui constituent les lignes du tableau) et par agglomération (colonnes du tableau).

Le tableau étant quelque peu indigeste à retranscrire tel quel, le choix a été fait de le simplifier en un tableau à deux entrées : les types d'actions engagées et les agglomérations. L'information contenu dans le tableau est, ainsi, l'existence ou non de tel ou tel type d'action au sein de telle ou telle intercommunalité : le contenu des actions ne sera pas discuté ici.

| | | | | | Type 1 | | Type 2 | | Type 3 | | Type 4 | | | Type 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Amiens | Nancy | Besançon | SICOVAL | Lyon | Strasbourg | Aix-en-Prov | Lorient | St-Etienne | Perpignan |
| Social | Inter co. | Jardins familiaux | | | | x | | x | x | | | | | x |
| | | Epicerie solidaire | | | | | | | | | | | | |
| | ESS | Restaurant solidaire | | | | | | | | | x | | | |
| | | Epicerie sociale | | | x | | | | | | | | | |
| | | Autre | | | | | | | | | | | x | |
| Nutrition - Santé | Inter co. | Alimentation et gaspillage | | | x | | | x | | | | | | x |
| | | Alimentation et santé | | | | x | | | x | | x | | | x |
| | | Autre | | | | | | | | | | | | x |
| | ESS | Alimentation et santé | | | | x | | | | | | | | |
| Identité culturelle | Inter co. | Mise en valeur du patrimoine | | | x | | | | | | x | x | | x |
| | | Marque locale | | | | | | | | | x | x | | |
| | | Appui filière | | | | | | | | | x | | | |
| | | Tourisme et agriculture | | | | | | | | | | x | x | |
| | | Autre | | | | | | | | | x | | | |
| Production agricole et circuits courts | Inter co. | Circuits de proximité | Communication CP | | x | | | x | | | | | x | |
| | | | Manifestations CP | | | x | | | | x | | | | x |
| | | | Magasin collectif | | | | | | | x | x | | | |
| | | | Marchés locaux (plein vent...) | | | | x | | | | x | | x | |
| | | | Restauration collective | | x | | x | x | | | x | x | x | x |
| | | Pratiques agricoles | Installation maraîchage | | | | | | | | | | | |
| | | | Pépinière/couveuse agricole | | x | | x | | | | x | | | |
| | | | Conversion bio | | x | | x | | | | | x | x | |
| | | | Agriculture durable | | x | | x | x | | | x | x | x | |
| | | Eco. des exploit. agr. | Diversification production | | | | | | | | | | | |
| | | | Diversification des activités | | x | | | | | | | | | |
| | | Autre | Partenariat (formation, recherche) | | | x | | | | | | | | |
| | | | Autre | | | | x | | | | | x | | |
| | ESS | Structure d'insertion | | | | | x | | | | x | x | | x |
| | | AMAP | | | | | | | | | x | | | |
| | | Logisitque CP | | | | | x | | | | | x | | |
| | | Autre | | | | | x | | | | | | | |
| IAA - Distribution | Inter co. | Développement partenariats (entreprises, GMS) | | | | | x | | | | | | | |
| | ESS | Développement partenariats (entreprises, GMS) | | | | | | | | | | x | | |

*Figure 11 : Tableau des actions engagées au sein des agglomérations de l'échantillon*

**L'ESS, un secteur à part**

La distinction entre actions portées par l'intercommunalité et actions relevant de l'ESS a été faite car ce sont des logiques assez différentes qui, généralement, amènent les unes et les autres. De plus, et ce sera l'objet d'une partie de l'étude, la position des agglomérations vis-à-vis des structures de l'ESS est très variable de l'une à l'autre et est en cela intéressant : elle pourrait, à ce titre, être un marqueur – ou un des marqueurs – de l'avancée de la politique alimentaire d'une intercommunalité.

| | | Type 1 | | Type 2 | | Type 3 | | Type 4 | | | Type 5 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Amiens | Nancy | Besançon | SICOVAL | Lyon | Strasbourg | Aix-en-Prov | Lorient | St-Etienne | Perpignan | Toulon |
| Social | Restaurant solidaire | | | | | | | x | | x | | |
| | Epicerie sociale | x | | | | | | | | | | |
| | Autre | | | | | | | | | | | |
| Nutrition - Santé | Alimentation et santé | | x | | | | | | | | | |
| Identité culturelle | Mise en valeur du patrimoine | | | | | | | | x | | | |
| Prod agricole et circuits courts | Structure d'insertion | | | x | | x | | x | x | | x | |
| | AMAP | | | | | | | | x | | | |
| | Logistique CP | | | | | | | | x | | | |
| IAA - Distrib. | Partenariat (entreprise, GSM...) | | | | | x | | | x | | | |

*Figure 12 : Tableau des actions de l'ESS au sein des agglomérations de l'échantillon*

Les résultats « bruts » sont intéressants mais, avant d'entamer une analyse globale, on peut déjà apprendre un certain nombre d'informations en les analysant sous différents angles.

### a. Analyse des résultats par type de procédure (A21 ou PCET) :

Pour cette analyse, Lorient a été exclue : le document mis en ligne par l'agglomération est le plan climat de l'intercommunalité constitue en effet le volet « climat-énergie » de son Agenda 21. Aussi, il est difficile de distinguer ce qui relève de l'Agenda 21 ou exclusivement du PCET (une même action pouvant, par exemple, avoir une entrée environnementale et une entrée santé).

Voici, donc, les résultats de l'enquête par procédure :

Légende: A21 / PCET

| | | | | Type 1 | | Type 2 | | Type 3 | | Type 4 | | Type 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Amiens | Nancy | Besançon | SICOVAL | Lyon | Strasbourg | Aix-en-Prov | St-Etienne | Perpignan |
| Social | Interco. | | Jardins familiaux | | x | | x | x | | | | x |
| | | | Epicerie solidaire | | | | | | | | | |
| | ESS | | Restaurant solidaire | | | | | | | | | |
| | | | Epicerie sociale | | | | | | | | | |
| | | | Autre | | | | | | | | | |
| Nutrition - Santé | Interco. | | Alimentation et gaspillage | x | | | x | | | | | x |
| | | | Alimentation et santé | | x | | | x | | x | | x |
| | | | Autre | | | | | | | | | x |
| | ESS | | Alimentation et santé | | | | | | | | | |
| Identité culturelle | Interco. | | Mise en valeur du patrimoine | x | | | | | | x | | x |
| | | | Marque locale | | | | | | | x | | |
| | | | Appui filière | | | | | | | x | | |
| | | | Tourisme et agriculture | | | | | | | | x | |
| | | | Autre | | | | | | | x | | |
| Production agricole et circuits courts | Interco. | Circuits de proximité | Communication CP | x | | | x | | | | x | |
| | | | Manifestations CP | | x | | | | x | | | x |
| | | | Magasin collectif | | | | | | x | x | | |
| | | | Marchés locaux (plein vent...) | | | x | | | | x | x | |
| | | | Restauration collective | x | | x | x | | | x | x | x |
| | | Pratiques agricoles | Installation maraîchage | | | | | | | | | |
| | | | Pépinière/couveuse agricole | x | | x | | | | x | | |
| | | | Conversion bio | x | | x | | | | | x | |
| | | | Agriculture durable | x | | x | x | | | x | x | |
| | | Eco. des exploit. agr. | Diversification production | | | | | | | | | |
| | | | Diversification des activités | x | | | | | | | | |
| | | Autre | Partenariat (formation, recherche) | | x | | | | | | | |
| | | | Autre | | | x | | | | | | |
| | ESS | | Structure d'insertion | | | | | | | | | |
| | | | AMAP | | | | | | | | | |
| | | | Logisitque CP | | | | | | | | | |
| | | | Autre | | | | | | | | | |
| IAA - Distribution | Interco. | | Développement partenariats (entreprises, GMS) | | | x | | | | | | |
| | ESS | | Développement partenariats (entreprises, GMS) | | | | | | | | | |

*Figure 13 : Tableau des actions engagées par les intercommunalités selon la procédure*

*Nota : Lorient ayant fusionner Agenda 21 et PCET a été exclue de cette première analyse*

Le référencement des actions dans l'Agenda 21 ou le PCET semble relativement homogène. En tout cas, l'un ne prédomine pas ostensiblement sur l'autre.

Afin de mieux analyser ces résultats, on peut faire le tableau de la répartition du nombre des actions en fonction des procédures et des dimensions étudiées. Les résultats sont présentés dans le tableau qui suit :

| | Nombre d'actions | | Proportion | |
|---|---|---|---|---|
| | A21 | PCET | A21 | PCET |
| Social | 2 | 2 | 50% | 50% |
| Nutrition - Santé | 4 | 4 | 50% | 50% |
| Identité culturelle | 6 | 1 | 86% | 14% |
| Production agricole et | 15 | 16 | 48% | 52% |
| IAA - Distribution | 1 | 0 | 100% | 0% |
| Total | 28 | 23 | 55% | 45% |

*Figure 14 : Répartition du nombre des actions engagées par type de procédure*

**Des résultats globalement conformes à ce qu'on pouvait attendre…**

Alors que, au sein du réseau, 65% des agglomérations sont engagées dans un Agenda 21 et 73% dans un PCET, cet échantillon montre que la question alimentaire est davantage traitée via l'Agenda 21 que le PCET : 55% des actions engagées se trouvent dans les Agenda 21 et 45% dans les PCET. L'entrée climat-énergie, si elle est pertinente pour aborder certaines questions liées à l'alimentation, peut sembler limitée si l'on veut traiter l'entièreté de la thématique.

Les champs couverts par l'Agenda 21 sont en effet bien plus vastes que ceux du PCET. Aussi, comme ces résultats le montrent, n'est-il pas étonnant de constater que six actions sur les sept en relation avec l'identité culturelle se retrouvent dans les Agenda 21 : cette procédure encourage une approche globale qui permet de prendre en compte cet aspect, contrairement au PCET.

De même, l'Agenda 21 entend également favoriser la concertation élargie et l'implication d'acteurs aussi nombreux et variés que possible. S'il est difficile d'établir une conclusion

définitive à partir de la seule action de développement de partenariats externes (entreprises, GMS) recensée, on peut noter qu'elle est communiquée dans un Agenda 21[50].

**…nonobstant quelques surprises**

Chose étrange, les aspects « Social » et « Nutrition – Santé » sont, dans l'échantillon, également couverts par les Agenda 21 et les PCET. On pouvait s'attendre à ce que ces dimensions soient davantage (voire exclusivement) traitées dans un Agenda 21 plutôt qu'un PCET. Sauf que, là encore, l'entrée choisie par une intercommunalité peut décider du contraire. Par exemple, l'éducation aux comportements alimentaires peut avoir une composante santé mais l'intention première est de sensibiliser aux impacts carbone des choix alimentaires (Amiens métropole).

Les actions portant sur l'animation ou la création de jardins partagés connaissent le même phénomène, suivant qu'on aborde cette idée par la proximité ou les modes de production ou qu'on considère les effets en termes de cohésion sociale de ces initiatives.

L'aspect « Production agricole et circuits courts » est presque également traité dans les Agenda 21 et PCET. L'approche environnementale permet en effet d'aborder la question des circuits courts ou de la production bio (via un bilan carbone par exemple), tout autant que l'approche agricole. On s'attend pourtant à ce que ce soit davantage l'Agenda 21 qui porte ces enjeux empreints de revendications sociétales fortes.

**b. Mise en perspective des résultats avec la banque d'expérience :**

On peut encore analyser ces résultats autrement, en s'intéressant cette fois à l'évolution des politiques menées par les agglomérations. Pour cela, l'idée est venue de se servir de la banque d'expériences du réseau pour comparer les résultats de l'enquête avec les actions déjà engagées renseignées dans l'historique de l'association, régulièrement mis à jour. Profiter de la richesse du réseau permet de faire la distinction entre les actions réellement nouvelles et celles simplement reprises ou continuées via l'Agenda 21 ou le PCET.

[50] L'étude des documents des agglomérations hors échantillon confirme ce point.

En passant en revue la banque d'expérience et en la croisant aux résultats de l'enquête, on peut dresser le tableau suivant :

Légende: BE seule / Commun A21/PCET et BE

| | | | | Type 1 | | Type 2 | | Type 3 | | Type 4 | | | Type 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Amiens | Nancy | Besançon | SICOVAL | Lyon | Strasbourg | Aix-en-Prov | Lorient | St-Etienne | Perpignan |
| Social | Inter co. | | Jardins familiaux | | x | | x | x | | | | | x |
| | | | Epicerie solidaire | | | | | | | | | | |
| | ESS | | Restaurant solidaire | | | | | | | x | | | |
| | | | Epicerie sociale | x | | | | | | | | | |
| | | | Autre | | | | | | | | | x | |
| Nutrition - Santé | Inter co. | | Alimentation et gaspillage | x | | | x | | | | | | x |
| | | | Alimentation et santé | | x | | | x | | x | | | x |
| | | | Autre | | | | | | | | | | x |
| | ESS | | Alimentation et santé | | x | | | | | | | | |
| Identité culturelle | Inter co. | | Mise en valeur du patrimoine | x | | | | x | | x | x | | x |
| | | | Marque locale | | | | | | | x | x | | x |
| | | | Appui filière | | | | | | | x | | | |
| | | | Tourisme et agriculture | | | | x | | | x | x | x | x |
| | | | Autre | | | | | | | x | | | |
| Production agricole et circuits courts | Inter co. | Circuits de proximité | Communication CP | x | | x | x | | | | x | x | |
| | | | Manifestations CP | | x | | | | x | | x | | x |
| | | | Magasin collectif | | | | x | | x | x | x | | |
| | | | Marchés locaux (plein vent...) | | | x | | | | x | | x | |
| | | | Restauration collective | x | x | x | x | | | x | x | x | x |
| | | Pratiques agricoles | Installation maraîchage | | | | | x | x | | | | x |
| | | | Pépinière/couveuse agricole | x | | x | | | | x | | | |
| | | | Conversion bio | x | | x | | | x | | x | x | |
| | | | Agriculture durable | x | | x | x | | | x | x | x | |
| | | Eco. des exploit. agr. | Diversification production | | | | | | | | | | |
| | | | Diversification des activités | x | | | | | | | | | |
| | | Autre | Partenariat (formation, recherche) | | x | | | | | | | | |
| | | | Autre | | | x | | | | | x | x | |
| | ESS | | Structure d'insertion | | | x | | | | x | x | | x |
| | | | AMAP | | | | | | | x | | | |
| | | | Logisitque CP | | | x | | | | | x | | |
| | | | Autre | | | x | | | | | | | |
| IAA - Distribution | Inter co. | | Développement partenariats (entreprises, GMS) | | | x | | x | | | | | |
| | ESS | | Développement partenariats (entreprises, GMS) | | | | | | | | x | | |

*Figure 15 : Tableau des actions A21/PCET croisé avec la banque d'expérience du réseau*

La lecture en nombre d'actions est toutefois, là aussi, plus aisée :

| | Nombre d'actions | | |
|---|---|---|---|
| | A21/PCET seul | Communes BE et A21/PCET | BE seule |
| Social | 4 | 0 | 0 |
| Nutrition - Santé | 8 | 0 | 0 |
| Identité culturelle | 5 | 5 | 5 |
| Production agricole et | 23 | 12 | 11 |
| IAA - Distribution | 1 | 0 | 1 |
| Total | 41 | 17 | 17 |

*Figure 16 : Répartition des actions engagées des Agenda 21/PCET et de la banque d'expérience*

Sur le total (BE + A21/PCET) des actions en cours au sein des agglomérations de l'échantillon, 55% sont issues des seules A21 et PCET. Par rapport aux dernières enquêtes de Terres en Villes, les mesures prises se sont assez largement étoffées au sein des intercommunalités : alors qu'aucune action à dimension sociale ou santé n'était enregistrée, ces deux thématiques représentent, dans l'étude, 16% du nombre total d'actions répertoriées. Par leur transversalité, les documents que sont l'Agenda 21 et le PCET donnent à considérer la question alimentaire dans son ensemble, ces résultats le confirment.

La dimension « Production agricole et circuits courts » reste toutefois l'entrée phare en matière de politique alimentaire au sein des agglomérations, avec 61% des actions répertoriées qui traitent de ce thème.

Globalement, les agglomérations ont donc entrepris de nombreux chantiers pour donner une réelle impulsion à leur politique agricole périurbaine et la faire évoluer vers une politique alimentaire plus cohérente aux thématiques élargies. Cependant, on ne peut faire l'économie de l'analyse de ces résultats au prisme de la typologie mise au point par Terres en Villes : les intercommunalités du réseau ne se comportent en effet pas toutes de la même manière vis-à-vis de l'enjeu alimentaire, ne serait-ce que parce que certaines sont bien plus en avance que d'autres sur la question.

### c. Analyse des résultats au regard de la typologie des intercommunalités :

En ne prenant en compte que les actions mentionnées par les Agenda 21 et PCET, voici ce que l'on obtient comme résultats :

| | Nombre d'actions | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Type 1 (Amiens, Nancy) | Type 2 (Besançon, SICOVAL) | Type 3 (Lyon, Strasbourg) | Type 4 (Aix-en-Prov., Lorient, St-Etienne) | Type 5 (Perpignan) |
| Social | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Nutrition - Santé | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Identité culturelle | 1 | 0 | 0 | 8 | 1 |
| Production agricole et | 8 | 9 | 2 | 14 | 2 |
| IAA - Distribution | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 12 | 12 | 4 | 23 | 7 |

*Figure 17 : Tableau des actions A21/PCET en fonction de la typologie des agglomérations*

Un élément ressort immédiatement : la dimension « identité culturelle » est presque uniquement portée par les agglomérations du type 4. Il n'y a que deux actions autrement (du fait d'Amiens et de Perpignan), sur les dix recensées. Les intercommunalités de ce type ont en effet historiquement une agriculture périurbaine importante, et un attachement à la dimension patrimoniale des produits qui en sont issus.

Autre particularité intéressante que montrent ces résultats, ce sont les trois actions dans le champs nutrition – santé de l'agglomération de Perpignan. Là aussi, cela peut s'expliquer, au moins en partie, par la longue tradition du régime méditerranéen et la reconnaissance de ses bienfaits. Il existe, dans cette région, une culture plus forte du régime alimentaire sain sur le plan nutritionnel.

Enfin, les agglomérations du type 4 semblent être les plus volontaires pour renforcer leur politique en faveur d'une alimentation saine et en particulier via l'entrée « Production agricole et circuits de proximité ». Même en normalisant le nombre d'actions entre les différentes agglomérations, le type 4 reste devant en nombre.

### d. Analyse qualitative des résultats :

Après avoir analyser les résultats de l'enquête en des termes quantitatifs, il convient de le faire sous un angle qualitatif, et de s'intéresser au contenu des actions mises en œuvre dans les intercommunalités du réseau.

#### L'accès social

Comme constaté précédemment, cette dimension de l'alimentation semble se généraliser indifféremment du type d'agglomération. C'est en particulier via des actions portant sur la création, l'animation de jardins partagés ou collectifs que se fait ce développement.

Dans le cadre de ces actions, les intercommunalités s'engagent généralement avec des acteurs bien implantés du monde associatif local à qui est confié la gestion de ces jardins. C'est le cas à Perpignan, à Besançon[51] (l'action n'est pas référencée car elle n'est plus à l'ordre du jour, mais elle a donné quelques résultats) ou dans le SICOVAL, où des parcelles sont mises à disposition/louées à ces associations accompagnées parfois même de matériel d'entretien.

[51] Le Grand Besançon a également travaillé avec les bailleurs sociaux dans le cadre de son action sur les jardins partagés.

Les jardins partagés

Ces jardins communautaires gérés en commun par un groupe d'habitants ont commencé à se développer en Amérique du Nord à partir des années 70 grâce à des initiatives populaires visant à investir des endroits laissés vacants pour en faire des jardins de quartier. Depuis, on en dénombre plus de 750 à New York.

Au milieu des années 80, le principe commence à intéresser la société civile qui y voient l'opportunité de développer du lien social en répondant à des enjeux d'autosuffisance alimentaire.

Le réseau national « Le Jardin dans tous ses Etats », créé en 1997, a permis de sensibiliser les collectivités locales à ce concept et, la même année, le premier jardin partagé voit le jour en France, à Lille (et la région Nord-Pas-de-Calais compte, en janvier 2013, 31 jardins communautaires).

Pour ce qui est de l'ESS, l'accent semble être mis sur les initiatives du type épicerie sociale/solidaire. Un restaurant solidaire est subventionné par la Communauté du Pays d'Aix également. On voit apparaître ainsi deux façons d'aborder la dimension sociale de l'alimentation : les intercommunalités l'envisage en tant qu'opportunité de cohésion sociale entre des populations hétérogènes qui ne se rencontrent pas nécessairement autrement, mais travaillent également sur l'accès social à plus proprement parler en encourageant des initiatives permettant aux populations en difficultés d'accéder, au même titre que les autres, à une alimentation de qualité avec parfois un travail poussé sur son caractère local (c'est le cas du restaurant solidaire du Pays d'Aix). A Saint-Etienne, la Métropole suit l'action d'une association promouvant les fruits et légumes frais locaux dans les quartiers difficiles.

La nutrition – santé

Là aussi, c'est une thématique qui apparaît depuis quelques années seulement. Cette dynamique a probablement été en majeure partie impulsée par le Plan National Nutrition Santé (PNNS) lancé à l'échelle nationale pour la première fois en 2001 (prolongé en 2006 et revu pour la période 2011-2015).

La santé étant un des volets de l'Agenda 21 c'est logiquement qu'on retrouve ce type d'actions dans ces documents plutôt que dans les PCET : quand les PCET abordent des actions de sensibilisation et d'éducation, c'est pour traduire des considérations environnementales telles que le gaspillage alimentaire ou le coût environnemental des comportements alimentaires (alimentation et carbone).

Ces actions d'éducation mêlant alimentation et développement durable sont, elles aussi, être nées d'injonctions nationales répondant aux objectifs d'éducation à l'environnement du Grenelle. Ce sont les personnels enseignants et de la restauration des établissements scolaires qui sont généralement en charge de ces actions d'éducation.

Aix-en-Provence va plus loin que cela avec les créations de jardins pédagogiques et d'animations destinées aux enfants, mais une des actions les plus ambitieuses est certainement la création de la marque « Nutrition méditerranéenne en Provence » déposée en 1998 par la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône. Elle permet de réunir des corps de métiers qui n'ont pas nécessairement pour habitude de travailler ensemble (nutritionnistes, agriculteurs et collectivités locales). La communauté du Pays d'Aix et la Chambre d'agriculture sont en train de réfléchir aux façons de relancer cette marque afin de promouvoir les bienfaits du régime méditerranéen.

Culture – identité gastronomique

Il n'y a donc presque que le type 4 qui est concerné par les actions de ce domaine. Les agglomérations utilisent le levier de la valorisation pour offrir de meilleures opportunités économiques aux producteurs : deux intercommunalités sur les trois ont une marque locale.

Pour les agglomérations du sud (particulièrement celles du type 5), c'est un placement stratégique en cela que ces communes souffrent plus que les autres de la concurrence espagnole et italienne quant à la production maraîchère. Aussi, ces agglomérations se dirigent vers la qualitatif et évitent le seul terrain du prix sur lequel elles ont du mal à rivaliser.

En parallèle, toutes ces agglomérations des types 4 et 5 mettent en œuvre des actions pour promouvoir le tourisme local et l'agri-tourisme. Il s'agit aussi de rapprocher les citadins et les agriculteurs, et de communiquer autour de la qualité de leur production. Les partenariats sont variés : associations diverses, coopératives agricoles et restaurateurs sont par exemple impliqués à Saint-Etienne et Lorient.

La Communauté du Pays d'Aix adopte une stratégie différente et très spécifique de son territoire et de sa culture. Ses actions sont ciblées sur le soutien et le développement de certaines filières qui rayonnent par delà le territoire du Pays. Ici, la stratégie est davantage de valoriser la production par des marques dédiées mais participe aussi à favoriser un

tourisme local déjà bien développé (les relations entre la ville et son agriculture sont durablement dynamiques).

De même à Perpignan, c'est l'agglomération qui prend directement en charge ces questions, notamment par l'appui à la traditionnelle filière viticole. Le tourisme est en outre depuis longtemps un axe de développement pour l'agglomération mais, contrairement à la plupart des autres intercommunalités, l'attractivité du territoire va bien au delà de ses frontières et la notoriété des vignes patrimoines en est un élément essentiel, qu'il faut préserver.

Production agricole et circuits de proximité

Toutes les agglomérations de l'échantillon prennent des mesures pour développer les circuits de proximité (sans surprise, pour des membres de Terres en Villes). Les actions se retrouvent dans les Agenda 21 autant que dans les PCET comme nous l'avons vu, plusieurs entrées étant envisageables pour justifier de telles actions (environnementales, agricole, sociétale…). Les actions derrière cet objectif sont très semblables d'une agglomération à l'autre. Toutefois, étant donné que toutes les agglomérations n'ont pas le même degré de maturité en ce qui concerne leur politique agricole périurbaine, on retrouve fort logiquement des différences d'actions, en nombre et en portée.

Une action revient systématiquement au sein de toutes les agglomérations[52] : celle sur la restauration collective, avec l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique et locaux. L'approvisionnement en produits bio, tout d'abord : c'est le Grenelle de l'environnement qui a défini un objectif de 20% de produits bio dans la restauration collective sur l'ensemble du territoire. L'approvisionnement local, ensuite : la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) votée en 2010 a introduit l'objectif, dans la restauration collective, de 20% des approvisionnements en circuits courts, produits de saison, à faible impact environnemental ou sous signes de qualité et d'origine (Label rouge, AOC, IGP…)[53]. Cette volonté s'inscrit dans la logique du PNA présenté la même année.

[52] Les agglomérations pour lesquelles aucune action n'est renseignée ont, malgré tout, elles aussi initiées des actions similaires.
[53] Source : site internet du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF).

Ce que l'on constate via cette enquête c'est qu'au sein d'une intercommunalité, l'initiative est systématiquement prise par la ville centre qui tente d'entraîner les autres dans son sillage, avec plus ou moins de succès[54].

Les préoccupations environnementales s'invitent elles aussi de plus en plus dans les politiques publiques. Ainsi, les actions portant sur la conversion au bio de certaines parcelles maraîchères (40% des agglomérations de l'échantillon) répondent à la fois à des impératifs environnementaux (protection de zones de captage au SICOVAL par exemple) mais également à une demande grandissante de la population (insuffisance de l'offre).

Industrie agro-alimentaire et grande distribution

Malheureusement, rien de significatif n'a pu être relevé dans l'échantillon. L'action de partenariat à Besançon n'est en réalité qu'une valorisation d'initiative prise par le magasin Biocoop la Canopée sur la base du volontariat : l'agglomération n'est pas rentrée, avec d'éventuels partenaires de la grande distribution, dans une logique d'objectifs à atteindre.

### e. Synthèse et conclusions de l'étude :

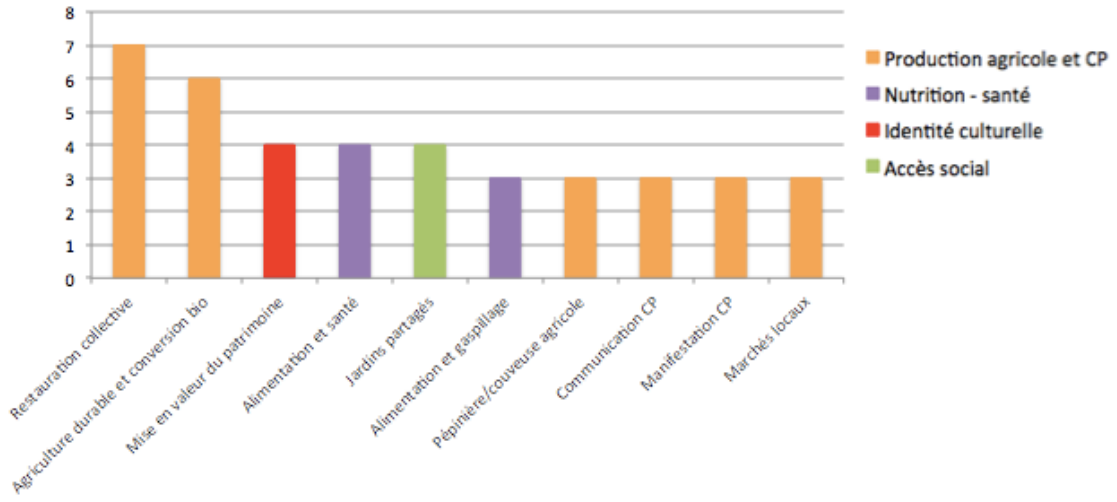



*Figure 18 : Les 10 actions les plus courantes au sein de l'échantillon*

[54] A Besançon, par exemple, l'intercommunalité est particulièrement déséquilibrée avec une ville centre de plus de 120000 habitants et 58 autres communes toutes de moins de 3000 habitants : difficile de mutualiser la démarche dans un marché si atomisé.

**Des agglomérations en progrès sur les circuits courts**

Finalement, lorsque l'on s'intéresse aux actions des agglomérations à travers les Agenda 21, PCET et mesures relevant de l'ESS, on constate plusieurs choses. D'abord, la stratégie de développement des circuits courts s'intensifie partout. Si toutes les dimensions de l'alimentation commencent à être prises en compte (avec un temps de latence plus ou moins important pour certaines intercommunalités moins avancées sur la question), la « politique alimentaire » que les agglomérations mettent en place est majoritairement axée sur **la production et les circuits courts** : cet aspect est vu comme la **réponse immédiate aux enjeux alimentaires**.

On est davantage dans ce que l'on pourra appeler une **politique « agri-alimentaire »** issue des politiques agricoles périurbaines dans laquelle l'alimentation est très liée à la question de la production agricole et des circuits de proximité. Ces ambitions se traduisent presque tout le temps [55] par des actions très semblables d'une intercommunalité à l'autre (guide des producteurs en circuit court, manifestations autour de ce thème, politique spécifique à l'installation de nouvelles exploitations et à la conversion au bio, points de vente collectifs, animation sur les marchés de plein vent…). Peu d'originalité donc, et des actions presque à la marge si l'on considère qu'elles ne se préoccupent généralement pas des circuits de distribution majoritaires (en termes de volumes) que sont les grandes surfaces, voire la restauration d'entreprises privées.

Pour ce qui est de la restauration collective publique, nous avons vu que toutes les intercommunalités de l'échantillon mettaient en œuvre des actions à cet égard. Si cela est ambitieux, il est important de rappeler que ces actions sont menées sur injonctions nationales pour répondre aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement[56].

**Une ouverture aux autres dimensions de l'alimentation…sur injonction nationale**

L'accès social (et le rôle social de l'alimentation) et la nutrition – santé sont deux thèmes qui percent. Mais là aussi, les actions des intercommunalités sont peu originales – hors Perpignan et sa marque « Nutrition méditerranéenne en Provence ». Elles portent encore une fois la marque de l'Etat, puisqu'elles transposent des objectifs nationaux (des PNNS, du PNA ou du Grenelle) à l'échelle locale (actions d'éducation à l'alimentation en particulier). La création de jardins communautaires, elle, est une action en réalité courante

[55] Toutefois, il y a des exceptions : la stratégie de l'agglomération de Lorient se distingue en cela de la majorité des autres, nous reviendrons dessus.
[56] Certaines intercommunalités, comme Saint-Etienne Métropole, ont cependant choisi de dépasser les objectifs de 20% fixés par le Grenelle.

de la politique de la ville voyant le jour à travers les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

L'aspect culturel et l'identité gastronomique de l'alimentation et d'un territoire constituent, avec l'IAA et les GMS, la seule dimension ne faisant l'objet d'aucun plan national. Et l'on voit bien que c'est le cas, puisqu'aucune intercommunalité (à l'exception d'Amiens Métropole[57]) n'a de projet en ce sens hormis dans les types 4 et 5 pour qui il y a historiquement une identité assez forte et un terroir bien marqué.

Toutes ces actions concourent à agir sur un certain nombre de déterminants du comportement alimentaire. En reprenant la figure 8[58], on se rend mieux compte des différents impacts de ces politiques publiques (pour faciliter la lecture, nous avons représenté l'impact des différentes dimensions et non l'impact des actions elles-mêmes, mais il s'agit d'une représentation et ce sont bien sûr les actions qui importent) :

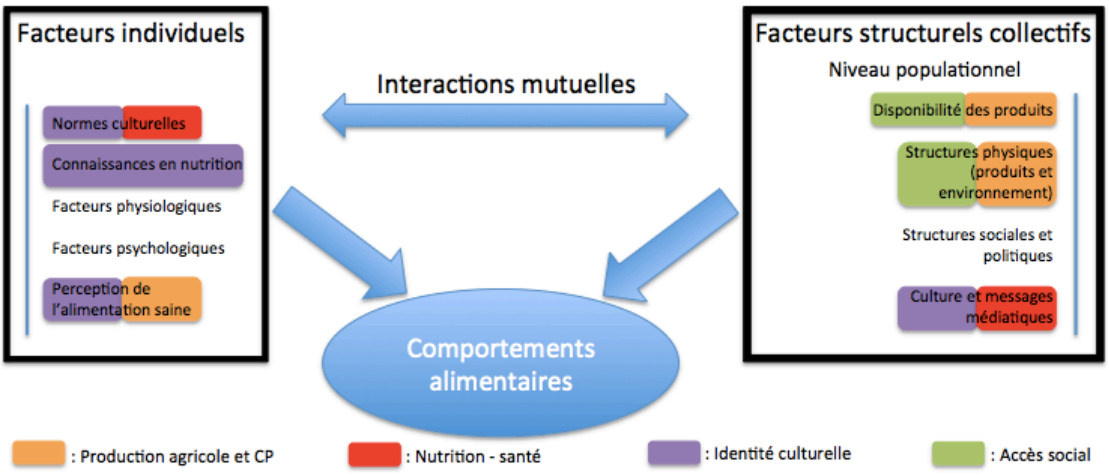



*Figure 19 : Impacts des actions des agglomérations sur les classes de déterminants du comportement alimentaire*

Les effets des mesures identifiées par l'enquête agissent donc chacun sur de multiples déterminants et permettent, tous ensemble, de modifier les comportements alimentaires et d'encourager une alimentation saine (au sens élargi : ces politiques publiques prennent en effet bien en compte les aspects environnementaux et économiques de l'alimentation)

[57] Mais même dans ce cas, la mise en œuvre de l'action n'est pas assurée.
[58] Cf. p. 25.

**L'ESS encore à la marge de l'action des intercommunalités**

On rencontre dans ce secteur principalement des actions d'insertion par l'emploi, dans des structures du type « Jardin de Cocagne » (activité maraîchère avec, la plupart du temps, vente de paniers de fruits et légumes en circuit court).

Les épiceries solidaires ou sociales sont assez fréquentes sur les territoires de l'étude, mais elles n'apparaissent pas ici pour deux raisons : soit les formes de soutiens à ces structures dépendent des communes et non des intercommunalités, soit…elles ne sont pas aidées.

De même pour les AMAP, emblématiques du mouvement civile de retour à la consommation locale, elles sont nombreuses mais elles sont la plupart du temps autonomes ou sont aidées par les communes.

## 4. Les limites de l'étude :

L'enquête a fait émerger quelques lacunes pour pouvoir se faire un avis plus définitif de l'état d'avancement de la politique alimentaire au sein du réseau.

### a. L'inégale valeur des Agenda 21 et PCET :

Tout d'abord, les Agenda 21 et PCET ne reprennent malheureusement pas toute la politique agricole (et, par extension, alimentaire) menée par les agglomérations. D'autre part, les documents étaient très inégaux en qualité et quantité d'informations : à Lyon et Strasbourg par exemple, très peu d'informations ont pu être trouvées dans les documents mis en ligne.

De plus, toutes les agglomérations n'ont pas d'Agenda 21 ou de PCET et conduisent pourtant des projets du type de ceux relevés dans notre enquête. Pour avoir une vision plus exhaustive de la situation, il conviendrait de s'informer directement auprès des agglomérations et de leurs personnes ressources (ce qui s'avèrera sans doute fastidieux). L'étude menée ici semble toutefois donner un aperçu fidèle de cette situation.

### b. Un périmètre de l'ESS encore à préciser :

De quelle manière aborder la question de l'ESS ? Nous nous sommes intéressés aux actions aidées, d'une manière ou d'une autre, par les agglomérations du réseau sur les

deux dernières années. Toutefois, ces actions dépendent bien plus de la population (qui les initie directement pour la plupart) que du politique. Un nombre important d'actions ne représente, quelque part, pas nécessairement l'orientation d'une agglomération. D'autant plus que l'on s'intéresse aux structures de l'ESS soutenues, et non plus à celles qui sont déjà en place.

Plutôt qu'à ces soutiens souvent ponctuels, peut être serait-il plus intéressant de regarder du côté de la politique ESS menée par les intercommunalités en générale (à savoir : l'alimentation au sens large est-elle un axe de développement de cette politique ?). Plus que les actions, c'est cette démarche qui semble pouvoir être un marqueur de l'état de la politique alimentaire locale. Cette démarche serait certainement à mettre en perspective avec les structures de l'ESS déjà existantes. Toutefois, la complexité de ce secteur rend ce travail particulièrement laborieux. Il est difficile en effet de trouver les ressources adéquates, le périmètre de l'ESS n'étant pas encore clairement défini et la communication de la part des intercommunalités étant très inégale.

Les politiques d'insertion sont à analyser plus en profondeur elles aussi. Les structures apparentées aux Jardins de Cocagne et les autres que cette étude a référencées méritent d'être incluses dans l'étude sur l'ESS car elle peuvent y jouer un rôle important (c'est notamment le cas à Lorient).

### c. La politique de la ville et l'action social en faveur de l'alimentation :

Un autre terrain d'étude à explorer est apparu : celui de la politique de la ville. Les actions à caractère social peuvent en effet rentrer dans ce cadre et ne sont pas toujours bien connues des services s'occupant d'enjeux plus agricoles ou environnementaux.

## 5. Perspectives et travaux futurs :

A travers cette enquête, le sentiment que les agglomérations utilisent les mêmes ressorts et mettent en place des actions similaires domine. Ce manque d'originalité peut s'expliquer par le fait qu'étant encore peu développées dans la plupart des agglomérations, les politiques alimentaires doivent passer une phase « générique » de développement et mettre en place un certain nombre de structures de base (type points de vente collectif, installation de maraîchers, communication autour des circuits courts, conversion de parcelles au bio…) pour répondre directement et rapidement à la demande citoyenne. Les impératifs fixés à l'échelle nationale (avec les actions sur la restauration

collective par exemple) tendent là aussi à imposer un panel d'actions presque standardisées pour atteindre ces objectifs.

Passé ce constat, la situation des agglomérations du type 4 laisse entrevoir des perspectives d'évolution positives. En effet, mettre en place ces premières actions permet de commencer à structurer une filière alimentaire locale, des pérenniser des modèles économiques et de diversifier les partenariats et interlocuteurs des collectivités locales. Ces actions donnent une première impulsion à la politique alimentaire locale et sont amenées à se complexifier avec le temps, une fois qu'elles seront bien en place.

## Des démarches innovantes au sein des territoires

Certaines des actions (toutes dans les types 4 et 5) méritent des approfondissements de la part de Terres en Villes, car elles pourraient gagner à être reproduites ailleurs.

### Fédérer les acteurs de l'aide alimentaire

A Saint-Etienne Métropole, une nouvelle action a été lancée récemment (au 04/2013, une seule réunion opérationnelle avait été tenue). Elle n'est pas présente dans l'Agenda 21 en cours de l'agglomération mais aura toute sa place dans le prochain.

En partenariat avec l'Agence Régionale de Santé (ARS) et le Conseil Général de la Loire, Saint-Etienne Métropole anime un réseau d'acteurs de l'aide alimentaire (excepté les Restos du cœur qui désirent garder une indépendance totale). Le but de cette collaboration est de créer des liens entre certains quartiers difficiles de la métropole et le monde rural, en mettant les problématiques d'alimentation en cœur de l'action. Dans un contexte de fortes inégalités de santé sur le territoire français, le projet est porteur de sens.

A l'heure actuelle, aucune action concrète n'a été mise en œuvre. Mais ce qui est d'ores et déjà intéressant, c'est la diversité des acteurs mis autour d'une même table. La réflexion portera en effet en partie sur les aspects nutrition – santé, et le rôle de l'ARS dans une telle optique est légitime. Au cours de l'enquête, il n'avait jamais été fait mention de l'ARS comme partenaire d'une action, y compris concernant la dimension « Nutrition – santé ».

Le rôle des Agences Régionales de Santé

Mise en place des ARS

Créées le 1er juillet 2010 par la loi « Hôpital, patient, santé et territoire » (HPST), et remplacent entre autres, totalement ou pour partie, les anciennes Directions régionales des affaires sanitaires et sociales et les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS). Elles reprennent également les missions des groupements régionaux de santé publique.

Les missions des ARS

L'objectif premier de l'ARS est d'assurer le pilotage unifié du système de santé à l'échelle régionale. Elle est notamment garante de la sécurité sanitaire et des actions de prévention menées dans la région.

Elle est aussi chargée de mettre en œuvre la politique de santé publique au niveau régional, en déclinant notamment les programmes nationaux (PNNS…) à l'échelle régionale.

L'action de l'ARS vis à vis des problématiques d'inégalité de santé (dont l'alimentation est un des vecteurs) est parfaitement justifiée, surtout lorsqu'on sait que le PNNS 3 (qui couvre la période 2011-2015) met l'accent sur cette problématique.

**L'ESS comme levier des politiques publiques**

La société civile s'est depuis longtemps emparée de la question alimentaire, et ses initiatives sont nombreuses, foisonnantes. Il peut même parfois être difficile d'avoir un tableau clair de ces structures. Pourtant, les ressources de l'ESS, son dynamisme et sa proximité directe avec les attentes de la société civile auxquelles elle entend répondre sont autant de raisons pour les pouvoirs publics de s'y intéresser.

Parmi l'échantillon, la démarche de Lorient et du C2SOL, le pôle de développement de l'ESS du Pays de Lorient, est singulière et mérite une attention particulière.

Constatant que l'offre de produits locaux est déjà très abondante mais qu'il y a peu de mise en relation des différents acteurs, l'agglomération a donné un mandat bien précis au C2SOL : structurer une filière alimentaire courte avec les acteurs de l'ESS.

Dans un premier temps (2009-2012), il a menés des travaux de référencement des structures en question. Pour cela, il a fallu définir le périmètre précis de l'ESS afin de ne cibler que les interlocuteurs pertinents.

Les principaux acteurs identifiés par le C2SOL sont les suivant[59] :

| Intitulé de l'action | Description de l'action | Infos supplémentaires | Type de structure (EI, ACI, Association,...) |
|---|---|---|---|
| Paniers de la Mer 56 | Action d'insertion de transformation et distribution de sous-produits issus de la criée | 16 salariés, 18 tonnes distribuées en 2011 | ACI |
| Les jardins de Cocagne du Pays de Lorient | | 5 ha, 30 salariés | ACI |
| AMAP | | Appuie pour identifier les pbmatiques | Association |
| Les 7 Epis, magasin biocoop | | S'intéresse à l'identité gastronomique de la région | Entreprise de l'ESS |
| Réseau Cohérence | Cohérence réunit 41 membres individuels, 19 entreprises, une collectivité et 100 associations du Grand Ouest | | ACI |
| Agora | | Service traiteur/restauration | Entreprise de l'ESS |

*Figure 20 : Acteurs de l'ESS du Pays de Lorient*

*Nota* : ACI : Atelier et chantier d'insertion ; EI : Entreprise d'insertion

Dans un second temps, le travail consistait à identifier les freins au développement de ces réseaux, dans le but de co-construire des réponses appropriées. Le C2SOL vient ainsi en complément de ces structures, comme appui : il ne finance aucun projet. Son action se fait sous deux formes :

- Aide à l'émergence de projet (aide à la recherche de financement, par exemple),
- Lancement de projets portés par les acteurs existant.

Le C2SOL étant très récent, nous n'avons aucun recul dessus et son action n'a pas encore donné de résultat significatif. C'est, cependant, un positionnement original au sein du réseau et il pourrait être intéressant de suivre les futurs résultats du C2SOL pour éventuellement les reproduire ailleurs.

**La RSE et l'ISO26000 pour impliquer le secteur privé?**

Au sein de l'échantillon, on constate que peu d'actions concernent le secteur privé, par exemple celui de le grande distribution (mais pas que : ne serait-ce que les entreprises pourraient être concernées). Pourtant, c'est la seule manière d'évoluer vers un volume conséquent qui puisse donner un poids économique significatif à la démarche. En effet, des études sont aujourd'hui en cours dans plus agglomérations[60] pour quantifier précisément l'impact des l'introduction des produits locaux dans la restauration collective.

[59] « Manger bio 56 » (plateforme virtuelle d'offre de produits locaux) et le « Groupement d'agriculteurs biologiques 56 » ne sont pas dans ce tableau mais travaillent eux aussi avec le C2SOL.

[60] Notamment à Saint-Etienne.

Les premiers résultats ne semblent démontrer qu'un intérêt à la marge. En tout cas, l'expérience montre que ce n'est pas la restauration collective scolaire seule qui peut inciter un agriculteur à s'installer et en aider d'autres à se maintenir.

Si l'ambition, et c'est ce qui se dessine par exemple à Lorient, est de passer à une *filière* alimentaire territoriale, l'implication des distributeurs (qui captent aujourd'hui la majeure partie des consommateurs) semblent inévitable.

Plusieurs initiatives ont été lancées en ce sens, à Aubagne mais aussi à la CARENE dans le cadre du partenariat entre le PNR et Système U. Ces expériences doivent être suivies et analyser afin d'en tirer les bonnes pratiques. D'autant que pour les distributeurs, le placement des produits sains et locaux est stratégique et peut s'avérer payant[61].

## 6. Quel rôle pour Terres en Villes ?

Le réseau attache beaucoup d'importance à la connaissance et l'analyse des politiques agricoles périurbaines de ses membres. Le chantier « Circuits de proximité et gouvernance alimentaire des agglomérations » est à ce titre emblématique de ce positionnement et les outils produits, dans ce cadre, par Terres en Villes aident à cela : la banque d'expérience, les fiches expériences ou encore la mise en œuvre d'une méthodologie d'évaluation croisée de politiques vont dans ce sens.

### Un gisement de connaissances de ses membres, à mettre à profit

C'est donc une mission essentielle que celle de l'accumulation de connaissances par le réseau, pour le réseau. Cette « veille » est en effet un élément déterminant pour un réseau qui se donne comme mission d'« expérimenter et d'accompagner » sur les territoires.

Partir de l'existant et des meilleures pratiques pour les adapter et les reproduire ailleurs devrait être une démarche plus souvent adoptée par l'association. Aussi, cette banque d'expérience n'est peut être pas suffisamment mise à profit. Autant par les membres eux-mêmes, qui ne s'en servent pas autant qu'ils le pourraient, que par le réseau, qui, de ce qui m'a été donné de voir, ne capitalise pas assez dessus. Le réseau pourrait davantage rentrer dans une démarche « proactive » vis-à-vis de ses partenaires en proposant des

[61] « Système U optimiste après une croissance de ses ventes et de ses clients depuis le début de l'année », *Libération*, 30/08/2013.

solutions d'accompagnement des collectivités à partir de la richesse de sa banque d'expériences.

**Participer davantage au débat public ?**

Une autre demande a émergée de la part de certains membres du réseau pendant mon stage, au sujet de la prise de position de l'association dans le débat public. En particulier au sujet des circuits courts, il s'agissait d'une réaction d'un technicien de la Communauté Urbaine de Strasbourg à l'avis de l'Agence de l'Environnement de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) sur les circuits courts alimentaires de proximité. L'avis, quoique nuancé, remettait en question le bilan environnemental des produits issus de ces circuits de distribution. Cet argument a, selon ce technicien, « *donné du grain à moudre à de nombreux détracteurs des circuits courts* » et « *décrédibilise les politiques menées par l'agglomération* ». Et de suggérer l'idée qu'«*une association comme Terres en Villes devrait prendre position sur ces thématiques* ». Il s'agit ici en effet de défendre le cœur des ambitions du réseau, et une réponse à cet avis permettant de conforter les actions mises en œuvre par les membres aurait pu être bienvenue.

**Etre à l'écoute de ses membres**

C'est un point qui m'a quelque peu marqué: le décalage qu'il peut y avoir entre les travaux conduits par le réseau et les attentes des techniciens. Bien que je comprenne tout à fait qu'il soit difficile pour une association avec ces moyens d'être systématiquement à l'écoute de ses membres et de produire de nombreux travaux en phase avec leurs demandes, j'ai trouvé surprenant que la réunion qui s'est tenue au sujet de mon chantier ait été programmée trois ou quatre mois après le début de mon stage. Encore plus surprenant a été le fait d'apprendre que ce fut la seule réunion en plus de deux ans. Lors de cette réunion, les propositions de sujets d'enquêtes n'ont pourtant pas manqués.

**S'ouvrir aux autres acteurs**

C'est enfin, je pense, un sujet très intéressant pour ce qui est du chantier de la politique alimentaire. Les dimensions sont en effet très variées, et les secteurs encore très cloisonnés, comme on a pu s'en rendre compte. Terres en Villes, qui se revendique comme étant une structure favorisant l'expérimentation, devrait mener des réflexions prospectives, en amont, afin d'apporter, avec dans un premier temps les agglomérations motivées, des réponses aux lacunes qu'elle a identifiées.

# Conclusion

Promouvoir l'accès à une alimentation saine est une démarche particulièrement ambitieuse. Une politique alimentaire ne peut en effet pas se focaliser, comme c'est couvent le cas, sur le seul aspect des circuits courts. On l'a vu, les enjeux vont bien au delà de cela, et les agglomérations continuent (ou, pour certaines, commencent) à aller dans le sens de la prise en compte de ces subtilités.

L'étude des déterminants de l'alimentation permet de dégager les leviers d'actions individuels et collectifs, qu'il convient pour les agglomérations d'actionner par des plans d'actions transverses, malheureusement encore rares : les politiques publiques ont tendance à n'aborder que certaines dimensions (production, nutrition/santé en particulier), se préoccupent parfois de social. Mais des difficultés persistent pour faire émerger des actions cohérentes permettant de faire le lien entre ces dimensions.

Terres en Villes, en tant que réseau et lieu de concertation à la fois politique et technique, doit se positionner sur les enjeux émergents et les actions innovantes sur les territoires de ses membres. Plusieurs intercommunalités (notamment Lorient) sont, par exemple, confrontées au défi du changement d'échelle et de la création d'une *filière alimentaire* locale, par opposition aux *circuits* courts, plus marginaux. L'association devrait également chercher à favoriser la rencontre d'acteurs non conventionnels, dont les travaux sont habituellement cloisonnés (on pense notamment au monde de la santé), à travers l'expérimentation ou la reproduction d'actions.

# Bibliographie

## Sites internet

www.saineshabitudesdevie.gouv.qc.ca
www.agriculture.gouv.fr
www.legifrance.fr

## Articles scientifiques

Adams J. Simpson E., White M., 2011. ***Variations in food and drink advertising in UK monthly women's magazines according to season, magazine type and socio-economix profile of readers : a descriptive study of publications over 12 months***, *BMC Public Health*.

Alter DA, K Eny., 2005. ***The relationship between the upply of fast-food chains and cardiovascular outcomes***, Revue canadienne de santé publique.

Aubry C., Chiffoleau Y., 2009, ***Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles***, Innovations Agronomiques n°5.

Bourgeois L., 2009, ***Soixante ans de politique agricole en France. Un volontarisme politique dans un contexte favorable***, Économie rurale, n°300, 35-41.

Cohen D. et. al., 2000, ***A Structural Model of Health Behavior: A Pragmatic Approach to Explain and Influence Health Behaviors at the Population Level***, Preventive Medecine, n°30, pp. 146-154.

Gossard MH, 2003. ***Social structural influences on meat consumption***, *Human Ecology Journal*.

Henk R. et. al., 2003. ***Understanding alternative food networks : exploring the role of short food supply chains in rural development***, Rural Sociology Group, Department of Social Sciences, Université de Wageningen, Pays Bas.

Hetherington M. M., Anderson A. S., Norton G. N., et al., 2006. ***Situational efects on meal intake : A comparison of eating alone and eating with others***, Physiol Behav.

Ledikwe et. al., 2005, ***Portion sizes and the obesity epidemic***, The American Society for Nutritional Sciences.

Mancuso J. et Roussez V., sept. 2010, ***SCoT du Pays entre Seine et Bray – Concilier évolutions démographiques et gestion de l'espace***, Cahier d'Aval.

Morley JE, 2001. ***Decreased food intake with aging***, *J Gerontol A biol Sci Med Sci*.

Muller, P. 2009. ***Les politiques publiques***, Que sais-je ?

Murphy SP, Davis MA, Neuhaus JM, Lein D., 1900. ***Factors influencing the dietary adequacy and energy intake of older Americans***, *J Nutr Educ*.

Poulot-Moreau, M. et T. Rouyres, 2000, ***La ceinture maraîchère et horticole francilienne, entre production économique et production de paysage***, Méditerranée, 95, 3-4, pp 54-57.

Pouliot N., 2008. ***Etude exploratoire de l'acessibilité physique aux aliments dans la région de la Capitale-Nationale***, Université Laval.

Paül, V., McKenzie, F.H., 2012. ***Periurban farmland conservation and development of alternative food networks: insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Spain)***, Land Use Policy journal.

SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, 2000. ***Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines***, Revue française de science politique, Volume 50, n°2.

## Rapports

***La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles***, Terres en Villes, 2009.

.

***La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture***, Rapport de la Food and Agriculture Organisation, 2009.

## Par territoire du réseau

### *Aix-en-Provence*

"Charte 2010-2015: Vers un développement durable en Pays d'Aix", 2010

### *Amiens*

« Agenda 21 », 2005
« Plan Climat-Energie 2012-2015, département de la Somme », 2012

### *Angers*

« Agenda 21 : 2006-2007», 2006
« Plan Climat-Energie Territorial d'Angers Loire Métropole », 2011
« Le projet agricole du Pays Loire Angers », 2009

### *Aubagne*

« Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Pays d'Aubagne », 2010
« Agenda 21 – Plan Climat-Energie Territorial (PCET) du Pays d'Aubagne et de l'Etoile », 2012

### *Besançon*

« Projet d'Aménagement et de Développement Durable », 2010
« Agenda 21 du Grand Besançon », 2010

### *Caen*

« Projet d'agglomération de Caen La Mer », 2009
« Rapport Développement Durable – Caen La Mer », 2011

### *Chambéry*

« Projet d'agglomération 2020 », Chambéry Métropole, 2007
« Plan Climat-Energie Territorial », 2010
« Les enjeux pour le territoire : orientations politiques et axes stratégiques pour le Schéma agricole », 2010.

### *Cholet*

« Territoire de la Communauté d'Agglomération du Choletais – Développement Durable », 2011
« Projet d'Aménagement et de Développement Durable », 2008

### *Dijon*

« Plan Climat Energie 2011-2020 du Grand Dijon », 2011
« Le périurbain agricole – Territoire- Grand Dijon », site internet de l'agglomération

### *Le Mans*

« Plan Climat Energie Territorial du Pays du Mans : plan d'action du Pays du Mans 2012 », 2012

### *Lille*

« Agenda 21 – Lille Métropole Communauté Urbaine », 2006
« Assises de la transformation écologique et sociale, Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais », site internet

### *Lorient*

« Agenda 21/PCET 2012-2021 de Lorient Agglomération », 2012

### *Lyon*

« Le Programme National pour l'Alimentation : déclinaison du PNA en Rhône-Alpes », 2011
« Agenda 21 du Grand Lyon », 2007
« Projet d'aménagement et de développement durable du Grand Lyon », 2010.

### *Metz*

« Agenda 21 », 2011
« PCET de Metz », 2011

### *Nancy*

« Agenda 21 du Grand Nancy », 2011
« Rapport Développement Durable », 2011

### *Nantes*

« Rapport Développement Durable de Nantes Métropole (et perspectives pour l'Agenda 21 », 2012
« Agenda 21 2006-2011 : bilan et perspectives », 2012

### *Pau*

« Agenda 21 Pau Pyrénées », 2011

### *Perpignan*

« PCET 2012 -2017 de Perpignan Méditerranée », 2012
« Projet d'Aménagement et de Développement Durable », 2010

### *Rennes*

« Agenda 21 de Rennes Métropole », 2009
« PCET de Rennes Métropole », 2010

### *Saint-Etienne*

« Agenda 21 de Saint-Etienne Métropole », 2009
« PCET de Saint-Etienne Métropole », 2011
« Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural : convention d'objectifs », 2009

### *Saint-Nazaire*

« Agenda 21 CARENE », 2011

« Projet d'Aménagement et de Développement Durable », 2008

### *SICOVAL*

« Agenda 21 2012-2030 du SICOVAL », 2012
« PCET du SICOVAL », 2013

### *Strasbourg*

« PCET de la Communauté Urbaine de Strasbourg », 2010
« Projet d'Aménagement et de Développement Durable », 2010

### *Toulon*

« Rapport Développement Durable », 2012

### *Toulouse*

« PCET Toulouse métropole », 2012

# Liste des annexes

## Annexe 1

### L'Agenda 21

#### Contexte et objet de l'Agenda 21

L'Agenda 21 est un plan d'actions de développement durable au niveau territorial pour le XXIème siècle. Il a été adopté par 173 chefs d'Etat lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992.

L'Agenda 21 propose des recommandations d'actions concrètes dans un certain nombre de domaines du développement durable, parmi lesquels :

- la pauvreté,
- la santé,
- le logement,
- la pollution de l'air,
- la désertification,
- la gestion des eaux, forêts et montagnes,
- la gestion des ressources en eau et de l'assainissement,
- la gestion de l'agriculture,
- la gestion des déchets.

Les pays signataires de l'accord engagent, de fait, les collectivités territoriales à adopter une déclinaison locale de l'Agenda 21, à leur échelle, sur la base essentielle et obligatoire d'une concertation avec la population.

#### La démarche Agenda 21

L'Agenda 21 est un projet politique impulsé par le premier élu de la commune et vise le développement durable des territoires, en y incluant toutes les sphères qu'il devrait recouvrir (économique, sociale,…), et ne se contente pas de mettre en place un management environnemental.

En 2006, un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux est élaboré. Il normalise les cinq finalités des ces démarches :

- Lutte contre le changement climatique
- Préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources
- Cohésion sociale et solidarité entre les territoires et les générations
- Epanouissement de tous les êtres humains
- Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Il consacre également les cinq principes de la méthode :

- Stratégie d'amélioration continue
- Participation
- Organisation du pilotage
- Transversalité des approches
- Evaluation partagée

Ainsi, la démarche Agenda 21 est fondée sur un diagnostique concerté qui permet de dresser un plan d'actions stratégiques périodiquement évalué et renforcé. Son facteur de succès repose sur l'intégration, dans cette démarche de tous les acteurs, aussi bien privés que ceux de la société civile.

*Les étapes de l'élaboration d'un Agenda 21*

Théoriquement, un Agenda 21 devrait être renouvelé tous les 4 ans environ.

Il existe également un référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable mis à disposition par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (MEDDE), qui recense des questions évaluatives et d'indicateurs liés aux objectifs de l'Agenda 21.

**L'Agenda 21 en France**

Une dynamique progressive

Votée en 1999, la loi Voynet inscrit pour la première fois le terme d'Agenda 21 dans la loi et promeut leurs déclinaisons locales. Par la suite, en 2003-2008 à est lancée la première stratégie nationale du développement durable et l'objectif de 500 Agenda 21 locaux en 2008 est fixé. En 2005, la Charte de l'Environnement est annexée à la Constitution et constitue le cadre de référence pour les Agenda 21 locaux.

Le 2 février 2006 est créé l'Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable, sous l'impulsion du MEDDE, de l'Association 4D, du Comité 21 et de l'Association des Maires de France. L'objectif de cet observatoire est d'être une plateforme d'information et d'échanges sur les pratiques de développement durable locales, foisonnantes à l'échelle du territoire national.

Enfin, une deuxième stratégie nationale du développement durable est lancée sur la période 2009-2013, avec cette fois un objectif de 1000 Agenda 21 locaux (949 au 03/2013) et des dispositifs de soutien aux collectivités de la part de l'Etat.

La situation des collectivités locales en France

- 674 communes ont élaboré un Agenda 21
- 201 intercommunalités
- 55 départements
- 19 régions

Parmi les agglomérations de Terres en Villes (au 08/2013) :

- 17 intercommunalités sont engagées dans un Agenda 21 (élaboration ou mise en œuvre du plan d'actions), sans compter l'Ile-de-France.

# Annexe 2

## Le PCET

### Contexte et cadre légal

Le Plan Climat Energie Territorial (PCET) apparaît pour la première fois dans le Plan National Climat (PNC) de 2004, élaboré après l'épisode meurtrier de canicule à l'été 2003 en France. Celui-ci engage, par son chapitre 7, les collectivités à élaborer l'équivalent du PNC au niveau local.

L'article 75 de la loi Grenelle 2 rend l'élaboration de ces démarches obligatoire au 31 décembre 2012 pour les régions, les départements, les communautés urbaines, d'agglomération, ainsi que pour les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants.

Le PCET peut constituer le volet « Energie-Climat » d'un Agenda 21.

### Objectifs du PCET

Les PCET sont des projets territoriaux de développement durable dont les actions sont prioritairement axées sur la lutte contre les changements climatiques. Les deux objectifs qu'ils se fixent de remplir sont :

- **l'atténuation** du changement climatique : limiter l'impact du territoire par réduction des émissions de GES. Facteur 4 d'ici 2050.
- **l'adaptation** au changement climatique : réduire la vulnérabilité du territoire, étant donné que certains impacts du changement climatique ne pourront être évités

Les objectifs chiffrés du PCET pour 2020 sont a minima ceux fixés par l'Union Européenne dans son « paquet 3x20 » :

- 20% d'émissions de GES en moins par rapport à 1990
- accroître l'efficacité énergétique de 20%
- 20% d'énergies renouvelables dans la consommation finale

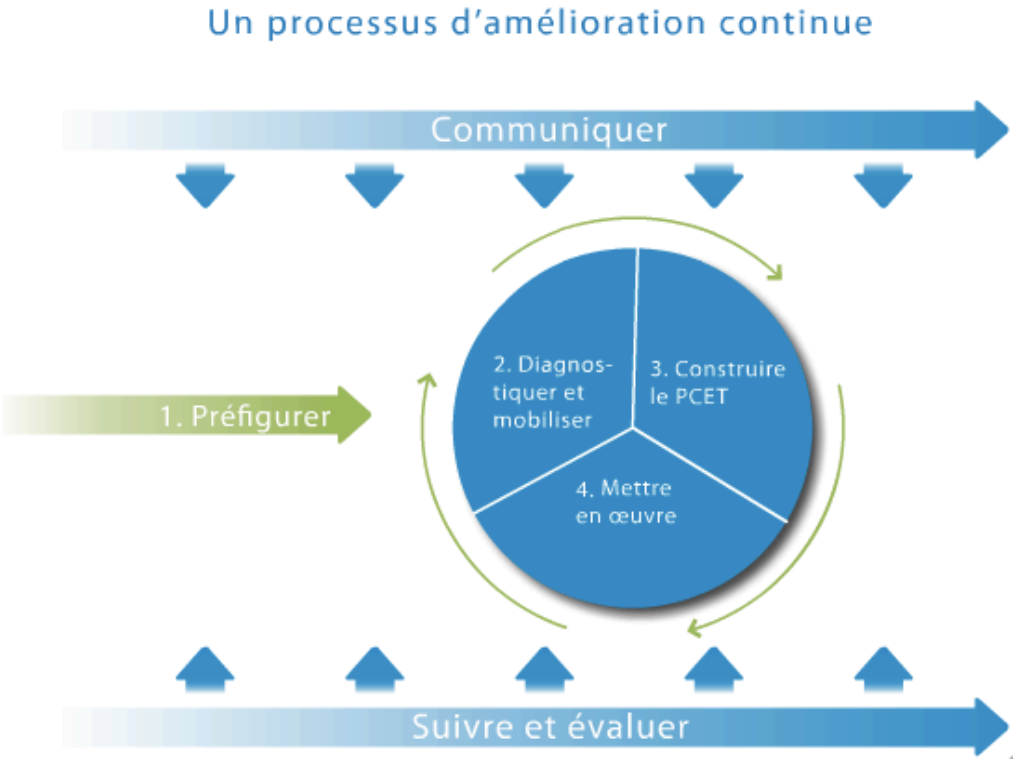
Pour 2050, la feuille de route européenne l'objectif est une diminution de 80 à 95% des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux émissions de 1990

**La démarche PCET**

Le PCET concerne toutes les activités et tous les acteurs intervenant dans (parfois hors) le périmètre, dès lors qu'ils génèrent des émissions de GES ou peuvent subir des dommage liés au changement climatique. La démarche est co-construite entre les élus, les services de collectivités territoriales en tant que maître d'ouvrage et tous les acteurs du territoire (associations, entreprises, université, habitants), en tant qu'animateur.

L'ADEME met à disposition un guide « Construire et mettre en œuvre un PCET ». Il détail les quatre étapes principale :

- **Préfigurer** : définition du périmètre, de l'organisation interne, cahier des charges pour calibrer le sujet
- **Diagnostiquer et mobiliser** : réalisation du Profil climat du territoire (diagnostic de vulnérabilité et bilan des émissions de GES), actions de sensibilisation de la population et formation des acteurs, engagement d'actions immédiatement possibles, mise en place d'un projet co-constructif,
- **Construire le PCET** : définition de la stratégie avec objectifs chiffrés et engageants, préparation du programme d'actions pluriannuel,
- **Mettre en œuvre le PCET** : mise en œuvre du plan d'actions précédemment voté.




*Les étapes de mise au point d'un PCET*

Le PCET s'inscrit, de la même manière que l'Agenda 21, dans une démarche d'amélioration continue, avec la conception de plans d'actions pluriannuels successifs pour atteindre l'objectif visé en 2050.

La situation dans les collectivités locales[62]

- 1 commune (Rennes)
- 271 intercommunalités ont lancé un PCET (y compris Pays, SCoT et PNR)

Parmi les agglomérations de Terres en Villes (au 08/2013)

- 19 PCET mis en oeuvre. En conception ailleurs (sauf à Toulon où le processus à échoué pour cause de divergences internes à TPM).

[62] Informations partielles, l'observatoire national de l'ADEME ne semblant pas bien à jour.

## Annexe 3

### L'Economie Sociale et Solidaire (ESS)

En France, l'ESS représente déjà près de 12% des emplois privés, soit 2,4 millions de salariés répartis dans 200 000 structures (associations, coopératives, mutuelles…). Sur les dix dernières années, la croissance du nombre d'emplois à été de 23%, contre 7% pour l'économie traditionnelle. Malgré la crise, ce secteur a maintenu son dynamisme.

*L'économie sociale et solidaire en France*

Un projet de loi a été présenté en juillet 2013 par M. Benoît Hamon, ministre délégué à l'ESS et à la consommation. Il doit notamment, et pour la première fois, définir le périmètre de l'ESS[63].

[63] C'est, on le verra, une problématique importante : qu'est-ce qu'une intercommunalité doit prendre en compte lorsqu'elle aborde la question de l'ESS ? Sachant que ce secteur comprend de grandes mutuelles, des coopératives de plusieurs centaines d'exploitants agricoles et en même temps de très petites AMAP.

**How can local public policies promote healthy food?**

# Abstract

Terres en Villes is the national network of periurban agriculture and alimentary local actors. This professional thesis aims at increasing the association's knowledge of its members and identifying their best practices regarding alimentary issues, so that these actions can be reproduced elsewhere. This goal has been achieved thanks to a survey among a sample of Terres en Villes' members: ten representatives agglomerations have thus been chosen. The survey consisted in analysing some public procedure such as Agenda 21, Plan Climat-Energie Territorial and public policies regarding Social and Solidary Economy. This work has shown a global improvement of public alimentary policies among Terres en Villes' members, regardless of their initial context. However, some agglomerations are noteworthy more advanced than some others. Several reasons can explain these differences but this is not this thesis' point. In order to enable the less advanced agglomerations to, somehow, catch up, several actions have been spotted, and further analysis should be conducted by Terres en Villes to assess the opportunity of their reproduction.

# Résumé

Cette thèse professionnelle doit apporter des éléments supplémentaires de compréhensions des politiques alimentaires locales. Pour le réseau Terres en Villes, il est en effet essentiel d'avoir une vision fidèle des politiques en construction au sein de ses membres. Le but est, d'une part, de renforcer son expertise sur certains sujets et, d'autre part, de mettre en relation et fédérer les parties prenantes autour de projets favorables à la prise en compte des enjeux globaux de la question alimentaire. Ce travail s'inscrit dans cette optique, et doit permettre, dans un premier temps, de repérer les meilleures pratiques afin, dans un second temps, d'étudier les freins et opportunités qui les caractérisent et d'étudier les conditions de leur reproductibilité sur d'autres territoires.

Pour remplir ces objectifs, une enquête a été menée auprès d'un échantillon représentatif de la typologie des membres de Terres en Villes. Aussi, les dix intercommunalités suivantes ont été choisies : Amiens, Nancy, Besançon, SICOVAL (agglomération du Sud-Est toulousain), Lyon, Strasbourg, Aix-en-Provence, Lorient, Saint-Etienne et Perpignan. La diversité de l'échantillon permet d'avoir une bonne représentativité géographique, politique et agricole des agglomérations membres. L'enquête a consisté en l'analyse des Agendas 21, Plan Climat-Energie Territoriaux et politiques de l'Economie Sociale et Solidaire en cours sur les territoires d'étude. Après quoi des entretiens téléphoniques ont été menés pour compléter l'analyse avec des données plus précises.

Les agglomérations s'emparent petit à petit de la question alimentaire. Conformément aux études précédentes réalisées par Terres en Villes, un « gradient » de maturité des politiques agricoles périurbaines et alimentaires est observé, avec des collectivités bien plus avancées que d'autres (Aix-en-Provence, Lorient, Saint-Etienne notamment). Les différentes dimensions de l'alimentation progressent néanmoins et les différents déterminants du choix alimentaires sont exploités pour y parvenir.

Ce travail a pu permettre de définir des chantiers prioritaires à explorer par l'association afin de mieux répondre aux attentes des techniciens de terrain.