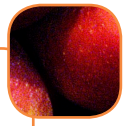
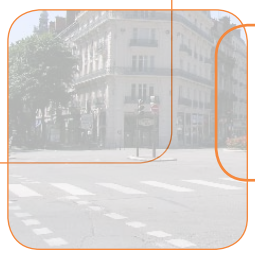




la GOUVERNANCE ALIMENTAIRE des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles

Les agglomérations et métropoles françaises jouent un rôle de plus en plus important dans la vie quotidienne et l'aménagement du territoire. La question alimentaire qui a longtemps été une affaire en grande partie régulée par l'Etat et l'Europe, n'échappe pas à cette évolution. Les enjeux de la durabilité renforcent cette tendance en reliant la question alimentaire à la lutte contre le réchauffement climatique, au développement économique, à la santé publique, à l'équité sociale ou encore à l'identité culturelle. Enfin l'émergence de politiques alimentaires revisite les politiques en faveur de l'agriculture périurbaine et des traditionnels circuits courts.

A la faveur de l'appel à projet pour la préparation du 1er séminaire rural français « *Territoires, activités économiques et développement durable* » initié par le Réseau Rural Français, Terres en Villes en collaboration avec l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, la Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation du Machinisme Agricole, la Fédération Nationale des Centres d'Initiative pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural, Trame (réseaux des groupes d'études et de développement agricole) et l'Institut National de la Recherche Agronomique ont souhaité approfondir cette problématique afin d'aider les acteurs à se repérer dans le dédale d'une politique complexe en émergence.

Les travaux réalisés en 2008 et début 2009 ont eu pour but de comprendre les enjeux qui conduisent les collectivités et leurs partenaires à rechercher à mettre en place une telle politique, de cerner ses champs et son système d'acteurs, d'identifier les modalités actuelles de construction et de gouvernance partielle, d'en commencer à pressentir les grands types d'impacts sur la nature et la localisation des productions agricoles et des « services alimentaires » ainsi que sur les solidarités inter territoriales.

Ce document présente les résultats du travail commun. Puisse t'il contribuer à favoriser une nouvelle approche des coopérations en faveur d'une politique alimentaire concertée.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
Premier ministre
DIACT
l'Europe s'engage en France avec le FEADER
Terres en villes
CHAMBRES D'AGRICULTURE ASSEMBLÉE PERMANENTE
CIVAM
Trame La force d'un groupe
cuma France

la méthode et le déroulement des travaux

Un partenariat pluraliste

Le projet a rassemblé le monde des agglomérations, les acteurs des réseaux nationaux agricoles et la recherche.

Terres en Villes est le réseau français des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine et regroupe aujourd'hui 20 agglomérations. Chef de file du projet, le réseau a traité les données de 18 agglomérations membres et de 2 métropoles européennes, Turin et Barcelone.

L'APCA est le réseau des chambres d'agriculture. Elle a apporté son expertise en matière d'analyse des grandes politiques publiques liées à l'alimentation et a réalisé l'état de l'art des principaux travaux sur l'alimentation.

La **FNCUMA** intervient en faveur de la mutualisation des matériels et des moyens nécessaires aux exploitations. Elle a apporté son expertise en matière d'outils collectifs de transformation et de valorisation des ressources locales; elle s'est chargée de traiter les données sur les CUMA.

La **FNCIVAM**, très impliquée dans le développement des circuits courts et d'initiatives alimentaires françaises et européennes, a traité les données sur les CIVAM et a permis, via le réseau Alimenterra, dont elle est membre fondateur, de prendre en compte l'expérience londonienne.

TRAME, dans le cadre de ses missions « ressource », a apporté son expertise sur ces différents sujets et s'est chargé de collecter et traiter les données sur les GEDA et CETA, qui sont impliqués sur les projets de diversification et action collectives ou actions liées à l'alimentation.

L'**INRA SADAPT** a contribué à la méthodologie générale du projet et à la mise en perspective des résultats au regard des questions actuelles de recherche.

Une méthode de travail « interactive »

Le choix a été fait de confronter travaux d'étude et débats entre acteurs et chercheurs en 5 phases.

1ère phase : stabilisation du champ et des notions complétée d'un recensement des acteurs intervenants sur la politique alimentaire aux différents échelons.

2ème phase : état des lieux simplifié de la situation dans 18 des 20 agglomérations[1] Terres en Villes qui intègrent le positionnement des réseaux agricoles (Cuma, Geda, Civam) en matière d'activités liées à l'alimentaire et aux agglomérations.

3ème phase : état des lieux approfondi de 4 agglomérations choisis pour leurs caractéristiques particulières et complémentaires : Aubagne, Grenoble, Lille et Rennes.

4ème phase : comparaison avec trois agglomérations européennes : Londres, Turin et Barcelone.

5ème phase : synthèse et mise au débat.

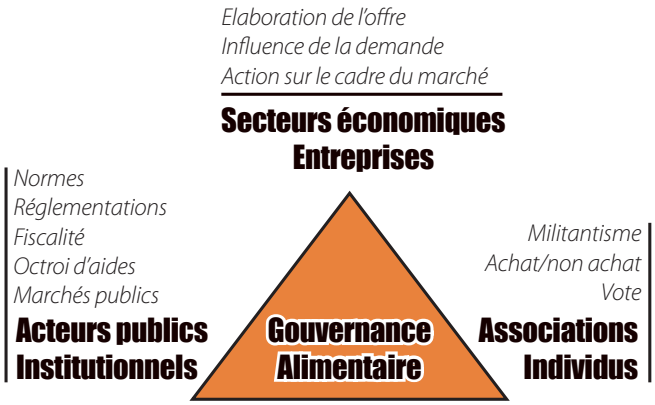
Des résultats

- Les états des lieux
- Les actes résumés du séminaire interne du 21 novembre 2008
- Le dossier des participants de l'atelier de Bordeaux du 9 décembre et les actes résumés
- Le film « Des prémices de gouvernance alimentaire » qui illustre les champs et les acteurs de la politique alimentaire à travers l'expérience d'Aubagne
- Le digest de 8 pages
- Un mini-observatoire de la gouvernance alimentaire

[1] *Les derniers territoires adhérents, Ile-de-France et agglomérations de Saint-Nazaire, n'ont pu être pris en compte*

le champ de la politique alimentaire et son système d'acteurs

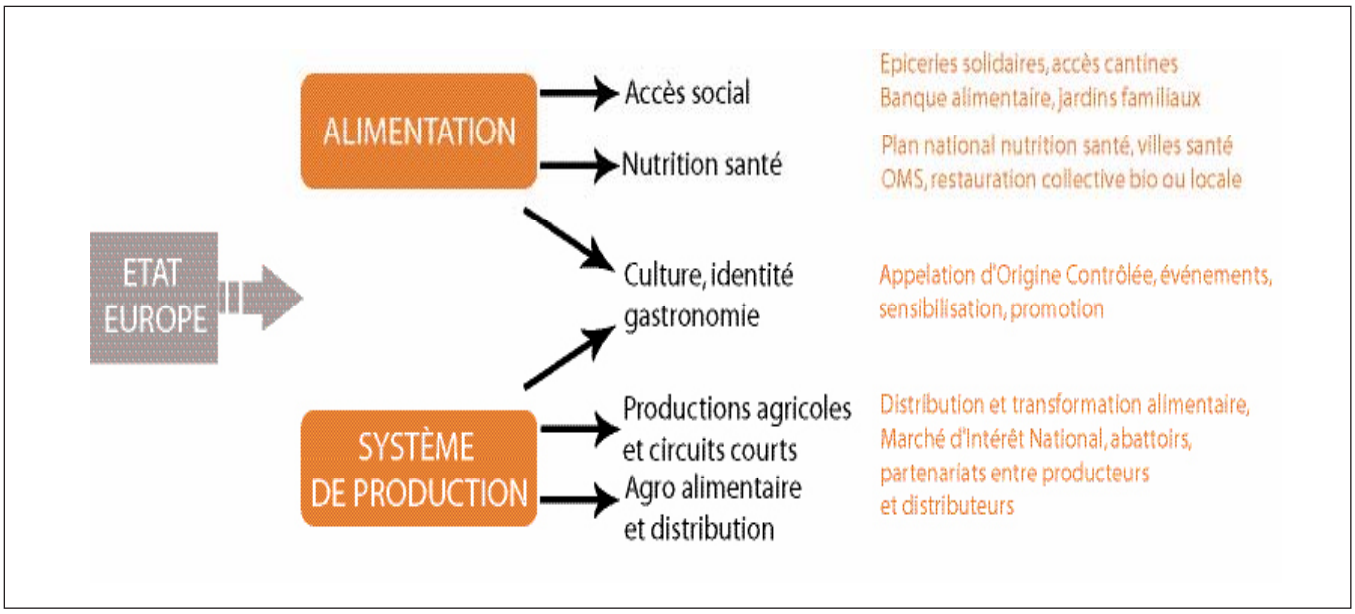
Les actions et les relations entre institutions publiques, entreprises, associations et individus structurent une sphère alimentaire marquée par le poids de l'Etat (politique agricole et agro-alimentaire, normes alimentaires, médecine scolaire, politique des revenus,…) et la puissance des firmes multinationales.

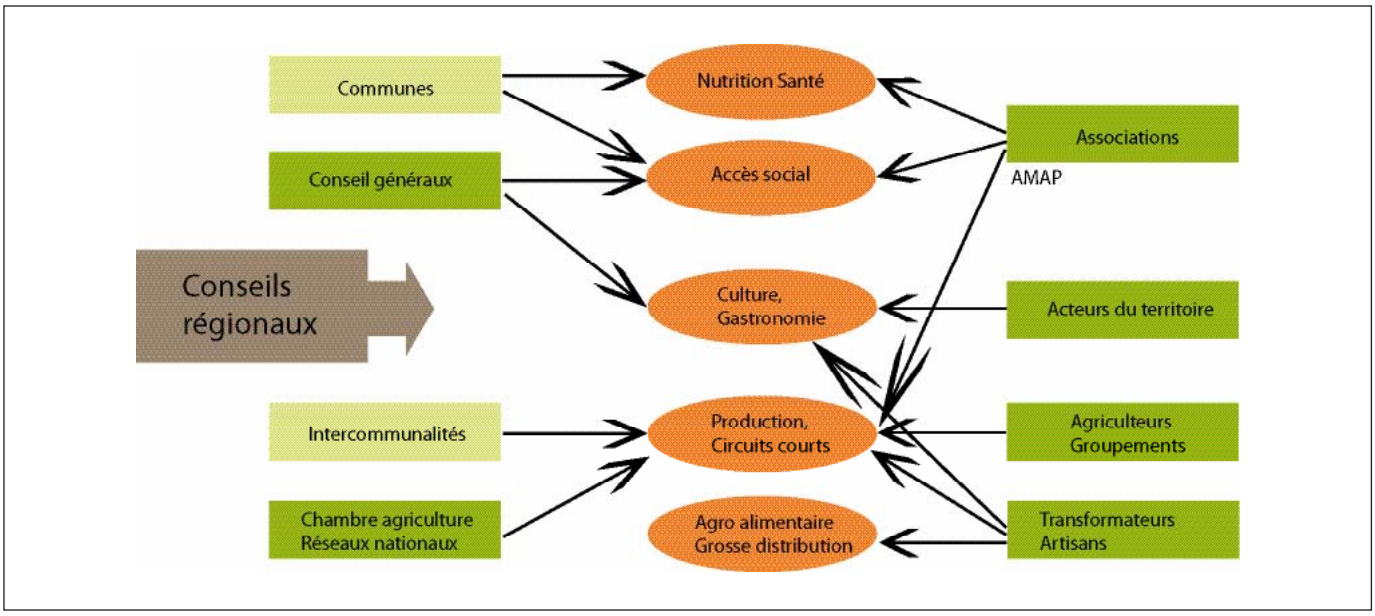


Les politiques étatiques constituent de véritables leviers en matière de gouvernance alimentaire, notamment en termes de méthode de production et transformation, de réglementation et de contrôle tout au long de la chaîne alimentaire.

Pour autant, les politiques alimentaires actuelles initiées par l'Etat sont très axées sur la sensibilisation des consommateurs et beaucoup moins sur l'incitation économique des entreprises. Par leur capacité à réguler la production et la distribution, l'Union européenne ou les organisations internationales (OMS, FAO, OMC, Banque mondiale) sont également des acteurs prépondérants du système alimentaire.

Ce contexte encadre fortement la territorialisation des politiques alimentaires (cf. le Plan National Nutrition Santé par exemple) qui n'en ont pas moins aussi leurs enjeux et leurs orientations propres ainsi que leur marge de manœuvre.
Dans les 18 agglomérations, les politiques alimentaires couvrent deux champs principaux : L'alimentation en tant que telle et le système de production.
Ces champs se segmentent en plusieurs « sous champs ».





Les acteurs présents dans le champ des politiques alimentaires sont divers, de plus en plus liés à la société civile urbaine.

La politique alimentaire est fortement marquée par les mondes aux cultures spécifiques qui peinent souvent à échanger : médecins et nutritionnistes dans le sous champ de la santé, travailleurs sociaux et associations solidaires dans celui du social, agriculteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs pour l'économique, militants et associations pour l'environnement.

L'implication forte du mouvement associatif est patente dans les actions de santé, d'accès social, mais aussi maintenant de production et de distribution des produits agricoles (AMAP).
L'investissement grandissant des communes et de l'intercommunalité dans ces différents thèmes est la preuve de l'émergence de cette politique dans les grandes agglomérations françaises.

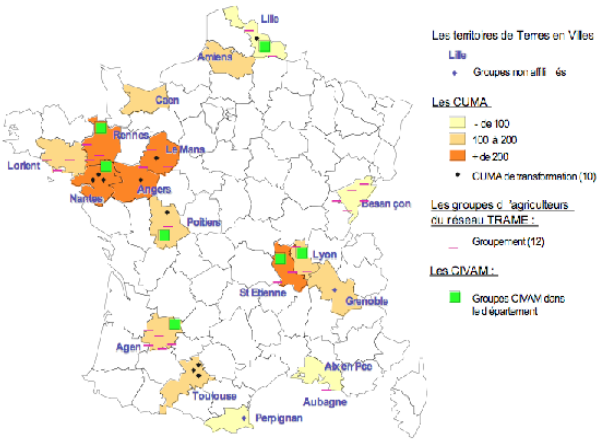
l'implication des agriculteurs et de leurs groupes de développement

Les groupes de développement agricole privilégient la sphère économique agricole et sont assez peu nombreux à investir la question alimentaire et à travailler avec les intercommunalités. Ce sont plus des agriculteurs individuels qui participent à ce mouvement ou constituent de nouveaux réseaux à la faveur des politiques territoriales agricoles périurbaines et/ou de la constitution des AMAP.

10 Cuma seulement sur les 765 du secteur d'étude ont investi le champ de la transformation alors que 15 des 32 GEDA ou Ceta se préoccupent d'alimentaire (et même si certains sont situés à plus de 20 kilomètres de la ville centre, ils sont impliqués dans les circuits courts des agglomérations).
Les 7 CIVAM, qui ont bien souvent un rayon d'action plus large que la région urbaine, investissent le thème.

Enfin, ce sont souvent des groupes spécifiques, peu formalisés, qui sont constitués par les intercommunalités, chambres d'agriculture ou associations de développement de l'agriculture périurbaine pour participer à la mise en place d'actions en faveur des circuits courts. Ils se structureront plus formellement à la faveur de la création d'une marque territoriale par exemple.
L'offre quantitative et parfois qualitative (bio, garanties environnementales) en produits agricoles de proximité est très souvent en deçà de la demande locale. Quant aux institutions du monde agricole, elles prennent encore peu de place dans les débats de la politique alimentaire d'agglomération.

Les groupes d'agriculteurs et les territoires de Terres en Villes



Les groupes de développement agricole sont des laboratoires d'idées, qui servent de lieux d'émergence de projet, où des responsables se forment et montent ensuite des projets liés à l'alimentation avec d'autres structures. Ils sont porteurs d'actions collectives et initient une réelle valorisation économique des productions agricoles par les circuits courts, mais qui est souvent concrétisée dans d'autres structures (cf. point de vente collectif), ils sont aussi parfois porteurs de formation ou actions sur l'Alimentation (exemple Association Forme en Ferme).

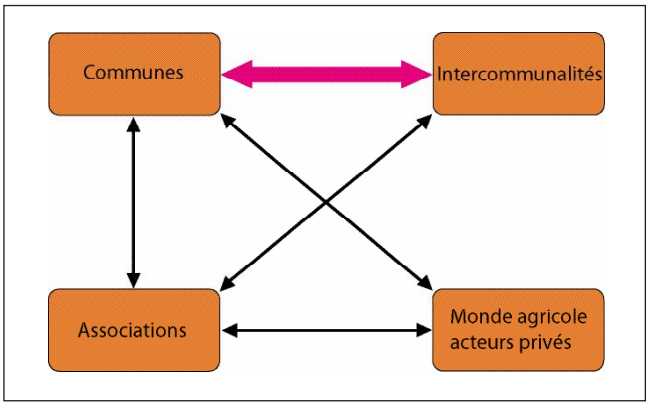
Une gouvernance alimentaire encore partielle, construite autour du binôme communes/intercommunalité

Pour les partenaires du projet, « *la gouvernance alimentaire territoriale désigne un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire* ».
Cette nouvelle gouvernance consiste à :

- Institutionnaliser la concertation
- Encourager une multiplication des politiques partenariales rapprochant sur le terrain acteurs publics et privés
- Ménager des combinaisons entre activités économiques et règles d'intérêt général
- Fonder solennellement les coopérations territoriales sur des contrats d'action publique

Les procédures de type contrat urbain social, plan climat ou agenda 21 ont accéléré, par leur transversalité, 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. Toutefois, la question alimentaire reste encore peu présente dans les grandes procédures ou outils de l'aménagement du territoire : projet d'agglomération, SCoT, schéma de développement commercial…

Première marche de la gouvernance alimentaire à l'échelle des agglomérations, le rapprochement entre les « communes centre » et les intercommunalités par un double mouvement croisé témoignent des premières concrétisations.
Les « communes centre » des agglomérations se sont rapprochées de l'intercommunalité pour optimiser leur politique sociale et trouver des solutions à leur problématique d'approvisionnement de la restauration collective, de soutien aux populations des quartiers défavorisés. Les agglomérations, maîtres d'ouvrage des politiques agricoles périurbaines, ont cherché à promouvoir les circuits de proximité et se sont rapprochées des communes. Dans le même temps les groupements de communes ont été investis d'un rôle majeur en matière de politique de la ville ou de politique de développement durable. Cette dynamique partenariale entre communes et l'intercommunalité a enclenché des relations nouvelles avec les acteurs privés du monde associatif et du monde économique. En effet, les programmes développés participent au maillage et à la mise en relation entre acteurs.

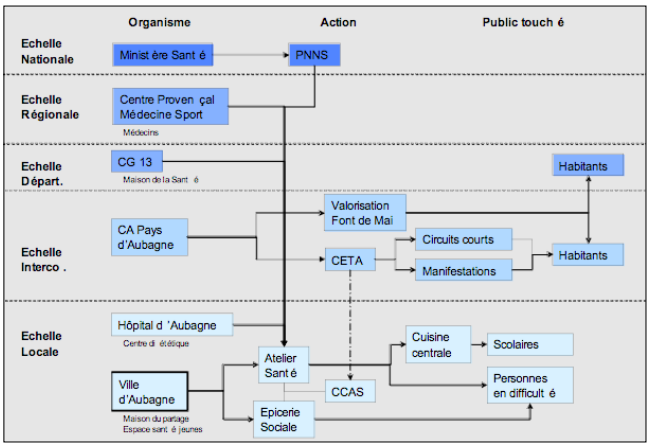


Toutefois, contrairement à la gouvernance du programme alimentaire du Grand Londres considéré comme le modèle européen, on parlera en France seulement « de segments de gouvernance ».
En effet, les orientations et actions sont encore souvent trop sectorialisées et trop limitées. Les lieux de concertation et de définition de ces politiques sont diffus, peu institutionnalisés. Certaines commissions intercommunales, conseils de développement ou ateliers santé pourraient évoluer vers ce statut, à condition de devenir une instance de concertation établie, stable, offrant une réelle place à l'ensemble des acteurs concernés dans la « co-construction » politique.

Illustrations françaises

L'agglomération d'Aubagne semble la plus en avance. Elle combine un volontarisme bien ancré en matière de démarche participative avec une tradition de politique sociale et de politique agricole périurbaine.

Le schéma d'acteurs simplifié de la politique alimentaire aubagnaise



La métropole lilloise est empreinte d'une forte tradition sociale. La désindustrialisation a très tôt conduit la ville centre et la communauté urbaine à s'impliquer dans des politiques volontaristes, notamment en matière d'économie sociale et solidaire et de programme nutrition et santé. L'agriculture métropolitaine combine quant à elle ceinture verte et grande culture. Le poids de l'agro alimentaire est important et le Marché d'Intérêt National de Lomme joue pleinement son rôle de plate forme. Aussi, l'intercommunalité et la profession agricole ont-elles cherché à favoriser le développement des circuits courts grâce à la marque *les maraîchers des campagnes lilloises*, au soutien apporté aux magasins de producteurs, à la mise en place de circuits de fermes comme dans le Parc de la Deûle. Pourtant, si la thématique alimentaire est reprise dans les politiques des collectivités locales et territoriales (implication particulièrement forte de la ville et du conseil régional, et plus récemment de Lille Métropole), les champs et les acteurs de ces politiques sont encore très peu reliés entre eux.

L'agriculture de Rennes Métropole est une agriculture de « bassin de production » spécialisée dans l'élevage laitier. Pourtant Rennes est une des métropoles les plus volontaristes en matière de circuits courts et de politique alimentaire. Ce territoire présente une offre faible en produits locaux du fait de la bonne organisation des filières longues et a fortement investi (recherche, programmes européens) les thématiques circuits courts pour innover dans l'expertise, l'appui et le développement. Rennes Métropole privilégie la figure territoriale de la ville archipel et recherche une grande cohérence entre ses différentes politiques sectorielles. L'intercommunalité relie production agricole, nutrition, accès social et culture. L'agriculture et l'alimentation sont ainsi visées dans l'agenda 21, dans le plan climat et en partie dans le schéma commercial. Comme Aubagne, Rennes s'appuie sur le binôme commune/intercommunalité voir le trinôme commune/intercommunalité/pays. La politique de la ville en matière de restauration collective bio/locale est soutenue par l'agglomération et l'offre locale est en voie de structuration. Plusieurs lieux comme la commission prospective (Communauté d'agglomération) et le conseil de développement (CODESPAR à l'échelle du Pays) préfigurent une gouvernance territoriale partagée.

Le territoire de l'Y grenoblois relève du type « ceinture verte » puisque le système polyculture-élevage local a toujours entretenu des relations fortes avec le marché urbain.
C'est aussi un territoire historique de l'innovation technopolitaine, urbaine… et agri urbaine. La création en 1984 de l'association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois, association paritaire entre le monde agricole et les collectivités, a facilité le dialogue entre mondes agricole et urbain contribuant à définir une politique concertée en matière d'agriculture, d'espaces, de forêt et de marchés de détail. La politique circuits courts débute dès la fin des années 80 pour être structurée en 2002 autour de la marque territoriale Terres d'Ici.
A cette occasion, la démarche a été élargie à la restauration collective et plusieurs actions communes ont été conduites avec les acteurs du secteur social, de la santé publique et de l'économie sociale et solidaire.
En effet, l'importante société civile grenobloise a investi la question alimentaire, notamment à la faveur de la mise en place de nombreuses AMAP ou d'actions solidaires.

Ville et intercommunalité ont choisi d'accompagner ces actions et de développer leurs propres projets. La recherche d'une stratégie intégrée et d'une gouvernance alimentaire stable apparaît aujourd'hui comme la nouvelle étape à franchir. La difficulté sera de créer un partenariat public/privé durable, équilibré et capable de prendre en compte l'ensemble des intérêts des acteurs du système alimentaire local. La commande publique semble pouvoir jouer un rôle pivot en la matière.

Illustrations européennes

Le «modèle» Grand Londres : la stratégie locale pour l'alimentation « London Food Strategy » a été conçue en 2006 avec l'ensemble des acteurs en réponse aux crises et problèmes alimentaires connus par la Grande-Bretagne (fièvre aphteuse, vache folle, obésité…) et dans l'idée de « refuser » que l'agglomération londonienne subisse les aléas agricoles extraterritoriaux.
Elle s'est traduite par la définition d'un plan d'actions organisé autour de 6 grandes orientations et s'appuie sur plusieurs acteurs publics (ville et agglomération) et privés (associations, dont Sustain et London Foof Link) pour sa mise en oeuvre.

1. Assurer la vitalité commerciale (London Development Agency)
2. Garantir l'engagement du consommateur (Regional Public Health Group)
3. Utilisation du pouvoir d'achat public comme outil de développement pour un système d'alimentation plus stable (Government Office for London, Sustain)
4. Développer les liens entre les régions autour de Londres (London Development Agency, Sustain)
5. Développer la santé dans les écoles (London Development Agency, Greenwich Co-operative, Sustain)
6. Réduire le gaspillage de la nourriture et les déchets (London Development Agency)

A Barcelone : comme en France, divers institutions ou acteurs interviennent dans la sphère alimentaire sans réelle stratégie intégrée.
Dans une métropole où la distribution de détail l'emporte sur la grande distribution, notamment grâce à un réseau dense de marchés couverts (40 halles couvertes pour 2 319 stands) qui écoulent la production catalane, les entrées qui privilégient la production agricole et l'intégration sociale prédominent. En témoignent les politiques en faveur de la production agricole et des parcs agraires (Diputacio et Généralitat) et les actions sociales via l'alimentation conduites par la ville de Barcelone.
Mais la complexité de la gouvernance barcelonaise (notamment à l'échelle métropolitaine) et catalane rend difficile leur mise en cohérence.

A Turin : la capitale du Piémont s'illustre par une forte tradition agro alimentaire, gastronomique et par un important soutien des collectivités aux produits de terroir, produits identitaires comme en témoignent le Salon du goût (Slow food) et Terra Madre, les paniers de la Province de Turin, le développement des fermes de l'Agriturismo Piemonte, les restaurants Kilomètre Zéro, le développement des groupements d'achat citoyens…
Là encore, la complexité de la gouvernance turinoise (absence de gouvernance métropolitaine, relations délicates entre Turin, ses premières couronnes et le rural montagnard sous influence urbaine) ne facilite pas la mise en cohérence des politiques publiques.

pour aller plus loin

En France

Terres en Villes et ses partenaires, souhaitent approfondir dans les prochains mois la **connaissance** de l'ensemble des champs de la gouvernance alimentaire d'agglomération, particulièrement sur le champ de la promotion des produits agricoles d'appellation, du tourisme gastronomique et des valeurs identitaires liées à l'alimentation, et le champ du commerce et de son organisation. Il s'agira aussi de mieux appréhender les modalités d'articulation des politiques publiques des différents niveaux territoriaux intéressant le champ alimentaire et leur mise en cohérence en agglomération : rôle des services de l'Etat, schéma de développement commercial, agenda 21, plan climat…
Enfin la question de l'inter territorialité à l'œuvre et des effets de l'émergence d'une politique alimentaire sur la localisation des productions agricoles reste à étudier plus finement.

La mise en débat des résultats du projet dans le cadre du projet mené dans le cadre du Réseau Rural Français 2009 et la parution en 2010 de la démarche Terres en Villes :
Le projet « Mise en perspective des circuits de proximité avec les enjeux alimentaires pour mieux accompagner les territoires », mené sur 2009 et 2010 dans cadre du groupe Valorisation économique territoriale des ressources locales du Réseau Rural Français, favorisera la mise en débat et l'approfondissement des résultats du projet autour de trois axes (politiques sociales, politiques environnementales, politiques identitaires) en s'attachant à la question de gouvernance territoriale.
Par ailleurs, faisant suite à ses travaux ainsi qu'à ce projet, Terres en Villes publiera au cours de l'année 2010 un guide pour le développement d'une stratégie en faveur des circuits de proximité. Ce guide, axé sur la spécificité périurbaine, proposera une démarche adaptable selon le type de territoire.

Afin de renforcer l'implication des acteurs agricoles dans cette nouvelle politique, Terres en Villes et ses partenaires souhaitent conduire une expérimentation dans six grandes métropoles françaises visant à mettre la qualité au coeur des stratégies de développement des circuits de proximité des agglomérations durables et à organiser la commande publique pour mieux développer l'offre des produits périurbains de qualité dans le cadre du **projet CasDar**.

En Europe

Si Terres en Villes et ses partenaires ont pu échanger avec Barcelone et Turin, c'est grâce à la coopération européenne tissée par des réseaux comme **Alimenterra** ou par des membres de Terres en Villes comme Rennes Métropole ou l'ADAYG.

Alimenterra, dont la FNCIVAM est un des membres fondateurs, travaille à l'échelle planétaire les questions alimentaires et la production agricole durable. C'est un compagnon fidèle du programme alimentaire du Grand Londres.

Rennes Métropole participe à un projet Interreg IVC qui souhaite capitaliser les bonnes pratiques en matière de systèmes alimentaires territoriaux durables afin d'en proposer un modèle d'organisation. Le chef de file est la région anglaise du South West England. Une dizaine d'autres gouvernements régionaux ou locaux sont partenaires. Le projet sera déposé en novembre 2009.

L'ADAYG a tissé très tôt des liens avec la Province de Turin et Agriturismo Piemonte à la faveur des programmes transfrontaliers Interreg IIA, puis IIIA. Depuis 2009, elle participe à la mise en oeuvre du projet Interreg IVB Med Rurubal, retenu lors du premier appel à projets. Rururbal cherche à construire une gouvernance de la chaîne alimentaire à même de garantir le polycentrisme des métropoles européennes en valorisant les ressources des espaces ouverts périurbains. La réalisation d'actions pilotes concrètes donnera du crédit à la Charte européenne annoncée pour la fin du projet. Le chef file catalan, le Consell comarcal du Valles orientales, est secondé par la Diputacio de Barcelone et la Generalitat de Catalogne. La Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, autre membre de Terres en Villes, y participe ainsi que les Provinces de Sienne, Turin et l'Université de Thessalonique. Ce projet est le symbole du partenariat construit entre les trois réseaux : Terres en Villes, Arc Latin et Purple, réseau européen des régions périurbaines.

Enfin plusieurs Leader des teritoires de Terres en Villes font la part belle à la valorisation de la production agricole locale de qualité : Pays de Lorient, Pays du Mans, Pays Voironnais et Plaine de Versailles...

pour en savoir plus

Réseau rural français :
www.reseaurural.fr

MAP, Diact :
www.diact.gouv.fr
http://agriculture.gouv.fr

Terres en Villes :
www.terresenvilles.org

APCA :
www.apca.chambagri.fr

Ville santé :
www.villes-sante.com

Alimenterra :
www.alimenterra.org

FNCUMA :
www.cuma.fr

FNCIVAM :
www.civam.org

Trame :
www.trame.org

Réalisation Terres en Villes / octobre 2009 / illustrations : AURAN, Terres en Villes