

Septembre 2020



CAHIER
D'ACTEURS

ABORDER LA PLANIFICATION
ALIMENTAIRE ET LA
LOCALISATION DES
COMMERCES ALIMENTAIRES



Frugalresearch
Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

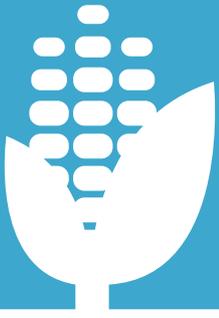
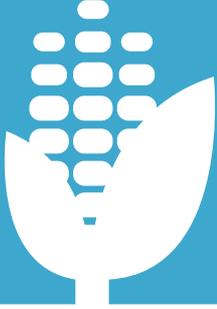


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
PROJET FRUGAL	6
CHAPITRE 1 - ÉMERGENCE ET DÉFINITION DU CONCEPT DE PLANIFICATION ALIMENTAIRE	8
• La structuration progressive de la réflexion	8
• L'approche FRUGAL et ses apports à la notion de planification alimentaire	10
CHAPITRE 2 - LE FONCIER AGRICOLE COMME OUTIL POUR LA RELOCALISATION DES FILIÈRES : EXPÉRIENCES EN RÉGIONS RHÔNE-ALPES ET GRAND OUEST	12
• LE PAEN : un levier pour le renouvellement de la gouvernance foncière	14
• Les impacts socioéconomiques des modalités de mise à disposition des terres sur les agriculteurs	16
• A retenir pour élaborer votre PAT	20
CHAPITRE 3 : LE COMMERCE, IMPENSÉ DE LA PLANIFICATION ALIMENTAIRE DANS LES STRATÉGIES TERRITORIALES ?	22
• Le commerce : éléments de compréhension	22
• Quels liens entre commerce et accessibilité socio spatiale à l'offre alimentaire ?.....	25
• Une méthode clé en main : diagnostic pour l'identification et la localisation des commerces dans l'aire urbaine	27
• A retenir pour élaborer votre PAT	30
CHAPITRE 4 : APPROCHE TRANSVERSALE : ABORDER LES FILIÈRES ET L'ALIMENTATION SOUS L'ANGLE DE L'URBANISME ET DE LA PLANIFICATION	32
• Fabriquer la métropole par le paysage alimentaire : le cas du pain à Grenoble	32
• Une approche par la marche et l'observation : la méthode du transect, outil de diagnostic pour la planification	35
• A retenir pour élaborer votre PAT.....	37
CHAPITRE 5 : AGIR : LA PLANIFICATION ALIMENTAIRE	38
• Mobiliser les compétences des collectivités.....	38
• Agir sur le foncier	39
• Agir sur les déplacements	41
• Agir sur le financement des structures et projets (de production, de transformation et de commercialisation).....	42
• Agir pour l'accès à une alimentation saine et de qualité	43
• A retenir pour élaborer votre PAT.....	45
CONCLUSION	46



introduction

Les travaux du volet de recherche 3 (VR3) "La ville façonnée par l'alimentation : quelle Formes urbaines ?" et du volet de recherche 4 (VR4) "Élaborer une approche systémique des systèmes alimentaires urbains" de la recherche action Frugal (FoRmes Urbaines et Gouvernances Alimentaire) ont abordé quatre grands objets de la planification alimentaire : le foncier agricole, le commerce alimentaire, le paysage alimentaire et les formes urbaines. Ce présent cahier d'acteur, quatrième d'une série de quatre, souhaite vous aider à aborder la planification alimentaire au travers de ces grandes entrées.

Il a été rédigé à partir des textes du livret de recherche FRUGAL sous la responsabilité de Terres en villes, référent acteur du projet Frugal. Les auteurs en sont Marie-Amélie Creps, Lisa Gerbal et Marc Nielsen assistés de Serge Bonnefoy qui ont travaillé en partenariat avec les chercheurs concernés. Il s'adresse à tous les acteurs et partenaires des stratégies ou projets alimentaires territoriaux.

CAHIER D'ACTEURS

APPRÉHENDER
LES FLUX ALIMENTAIRES
DE LAIRE URBAINE

Frugal research
 Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

CAHIER D'ACTEURS

COMPRENDRE
LA GOUVERNANCE
DES SYSTÈMES
ALIMENTAIRES URBAINS

Frugal research
 Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

CAHIER D'ACTEURS

COMPRENDRE L'ACCESSIBILITÉ
SOCIALE À L'ALIMENTATION,
LA JUSTICE ALIMENTAIRE
ET LA DÉMOCRATIE
ALIMENTAIRE

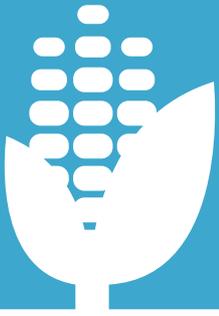
Frugal research
 Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

CAHIER D'ACTEURS

ABORDER LA PLANIFICATION
ALIMENTAIRE ET LA
LOCALISATION DES
COMMERCES ALIMENTAIRES

Frugal research
 Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

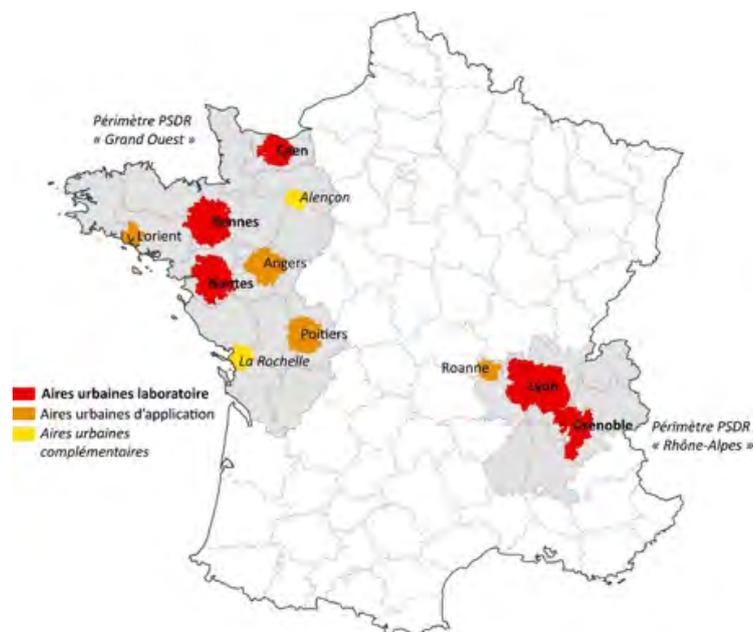
projet FRUGAL



La recherche-action FRUGAL (FoRmes Urbaines et Gouvernances Alimentaire) est un des 33 projets de la quatrième édition du programme de recherche "Pour et Sur le Développement Régional" (PSDR)¹, programme porté par l'INRAE en collaboration avec dix conseils régionaux.

Dans un contexte de crises agricoles et alimentaires qui a conduit à l'émergence de la question alimentaire sur les territoires et de pandémie Covid 19 qui en exacerbe la mise à l'agenda, l'objectif de FRUGAL est d'analyser les systèmes alimentaires des agglomérations et de proposer des pistes pour co-construire, avec les acteurs des territoires, des systèmes alimentaires urbains durables. Son ambition est de produire des méthodes d'analyse, des données et des outils d'aide à la décision à destination des acteurs.

La définition du système alimentaire dans le projet Frugal est très proche de celle du food system que l'on rencontre dans la recherche anglo-saxonne, c'est-à-dire qu'elle couvre l'ensemble des processus qui concourent à l'alimentation d'une population dans un territoire précis et à une époque donnée (production, transformation, distribution et consommation). Cette définition inclut également les dimensions socio-politiques, institutionnelles et symboliques qui caractérisent l'organisation de ce système. L'amont de la production agricole (intrants) comme l'aval de la consommation finale (déchets) n'ont en revanche pas été pris en compte dans le projet. Les systèmes alimentaires sont dits urbains lorsque la population nourrie est urbaine ou périurbaine.



Carte 1 : Aires urbaines étudiées dans Frugal



La recherche-action a été structurée en **quatre volets de recherche** qui permettent une analyse systémique du fait alimentaire et qui correspondent à **quatre volets de valorisation** :

- **Volet 1 - Les flux alimentaires métropolitains ;**
- **Volet 2 - Les acteurs et les modalités de la gouvernance alimentaire ;**
- **Volet 3 - Les formes urbaines et la gouvernance alimentaire ;**
- **Volet 4 - Les systèmes alimentaires urbains.**

Deux référents chercheurs, le laboratoire (UMR) de sciences sociales Pacte de Grenoble et l'UMR ESO (Espaces et SOciétés) du Grand-Ouest, et un référent acteur, Terres en Villes, en ont assuré le copilotage. 11 territoires d'étude ont été définis (carte 1) sur les deux régions concernées.



1 - ÉMERGENCE ET DÉFINITION DU ALIMENTAIRE

LA STRUCTURATION PROGRESSIVE DE LA RÉFLEXION

Le champ de l'Urban Food Planning s'est construit de manière progressive². Les prémises remontent aux années 2000, en Amérique du Nord, dans une perspective de sécurité alimentaire et de durabilité grâce aux travaux des chercheurs K. Pothukuchi et J. Kaufman sur les notions d'une part de justice, d'accessibilité en quantité et en qualité, et sur la notion de durabilité d'autre part. Le rapprochement du réseau de chercheurs et praticiens nord-américains se fait ensuite via l'American Planning Association (APA). L'alimentation était jusque-là un impensé de l'aménagement urbain, hors champ d'action des aménageurs, sauf de façon très lacunaire, et ce malgré son caractère vital.

Selon ce mouvement, le système alimentaire apparaît comme la pièce manquante du puzzle métropolitain qui pourrait s'assembler avec d'autres (système d'habitat, de transport, foncier, économique, social, etc.). L'intégration d'une réflexion sur le fait alimentaire permet ainsi de croiser de nombreux champs de l'aménagement comme le transport, les déchets, le social, la santé, l'économie ou l'environnement. Selon cette conception des politiques territoriales, l'alimentation devient un élément structurant, une opportunité et un défi pour les territoires.

A partir de 2009, en Europe du Nord, on observe une diffusion de la réflexion sur le lien entre les questions alimentaires et l'aménagement au travers des apports du groupe "sustainable food planning" de l'Association of European Schools Of Planning (AESOP) où l'accent est mis sur les systèmes alimentaires et urbains durables et leur gouvernance.

Au sein des villes et des régions métropolitaines est mis en évidence l'intervention nouvelle des acteurs urbains (consommateurs et gouvernements) dans la construction de systèmes alimentaires. La réflexion s'élargit à l'enjeu global d'aménagement durable des territoires en lien avec le processus d'urbanisation, intégrant des travaux de chercheurs au départ impliqués dans le développement rural.

Le mouvement de l'Urban Food Planning regroupe ainsi un ensemble de chercheurs et de praticiens qui s'inscrivent dans une mouvance et une perspective liée au processus d'urbanisation et au paradigme de la durabilité des territoires.

Il s'agit de repenser le rôle des acteurs agissant sur le système alimentaire et de repenser l'aménagement des espaces urbains et métropolitains à partir du fait alimentaire (figure 1).



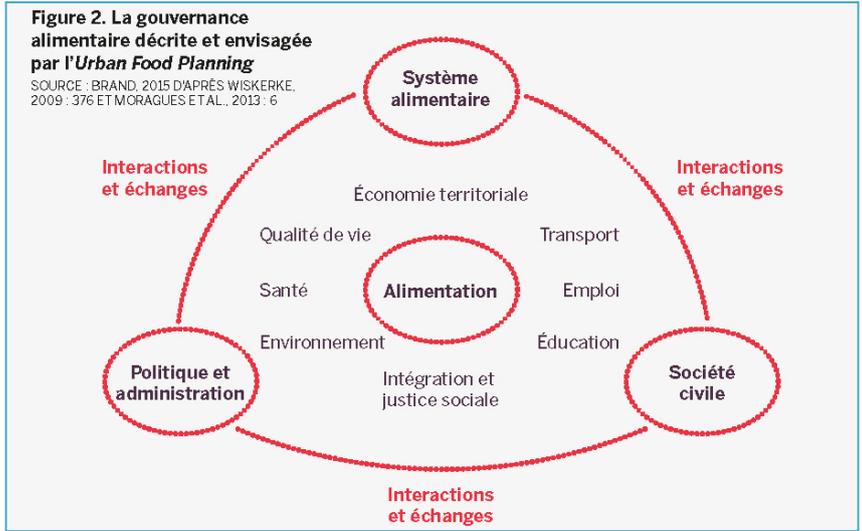
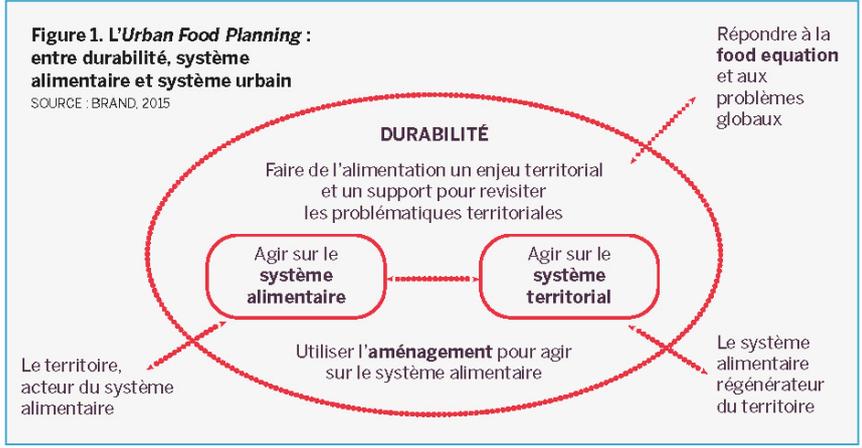
La réflexion s'élargit à l'enjeu global d'aménagement durable des territoires...

²Pour une analyse complète, voir Brand, C. (2015). "Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée", thèse de doctorat de géographie, Université de Grenoble-Alpes, 2015. Pour une synthèse, voir Brand, C. (2018). "Planification alimentaire : éléments de cadrage", In Les dossiers FNAU, "Planification alimentaire : enjeux et initiatives locales", n°44, 2018

CONCEPT DE PLANIFICATION

D'un côté à travers la variété de ses champs d'intervention, l'aménagement constitue un outil pour construire des systèmes alimentaires plus durables et équitables. De l'autre côté, il s'agit de repenser la place des systèmes alimentaires dans les mécanismes de production et d'organisation des espaces, notamment urbains. Les configurations territoriales constituent des laboratoires d'expérimentation de réponses aux grands enjeux globaux dans lesquels se trouve la "new food equation".

Ce champ propose une vision intégrée du système alimentaire dont la gouvernance articule société civile, acteurs privés et acteurs publics (figure 2). Il s'agit pour les urbanistes, aménageurs et architectes de prendre en compte la question alimentaire et sa complexité dans la gestion et la planification de la ville durable.



En France, le terreau de structuration de la réflexion a été l'agriculture périurbaine à travers la formulation et la diffusion de la notion de "gouvernance alimentaire" (plus particulièrement portée par le réseau Terres en villes). Les premières réflexions ont ainsi porté sur les circuits courts pour s'élargir à une réflexion plus globale sur les filières.



1 - ÉMERGENCE ET DÉFINITION DU ALIMENTAIRE

L'APPROCHE FRUGAL ET SES APPORTS À LA NOTION DE PLANIFICATION ALIMENTAIRE

Les "formes urbaines" dans le projet FRUGAL (telles que définies dans le "Glossaire") : ne sont pas opposées à des formes dites rurales, et sont à questionner dans une perspective de crises et recompositions contemporaines (urbanisation généralisée, enjeux environnementaux et climatiques, précarité économique, etc.). Les formes urbaines sont ainsi entendues au sens large et ne sont pas qu'une question de spatialisation d'enjeux théoriques et abstraits car, au contraire, elles reposent sur plusieurs dimensions : spatiales et matérielles, institutionnelles et organisationnelles, économiques et sociales, environnementales et agronomiques. Elles sont à aborder suivant plusieurs approches :

Formes spatiales et matérielles : interface rural-urbain (usage du foncier), gradient d'urbanisation, métropolisation, design urbain (des jardins partagés/familiaux à la ferme urbaine verticale, friches agro-alimentaires), urbanisme commercial (périurbain/ centre-ville), urbanisme agricole (parcs agricoles urbains, projets agricoles, etc.).

Formes organisationnelles et institutionnelles : espaces de partages, d'échanges, gradient d'urbanités, planification, réglementation (gestion du foncier, etc.).

Formes économiques et sociales : formes agricoles productives, agriculture urbaine citoyenne ("food activism" métropolitain), mixité des usages (usages urbains/usages agricoles/usages commerciales).

Formes du vivant : biodiversité, environnement, agronomie, nature en ville, etc.

Dans le projet FRUGAL, les formes urbaines ont été abordées dans le cadre du "Volet de Recherche 3 (VR 3)". Ce Volet de Recherche hybride des approches d'urbanisme et d'agronomie à des injonctions spatiales. Il interroge les modalités de construction de la ville, d'hybridation agri-urbaine ainsi que d'allocation et de gestion du foncier. Il s'intéresse aux systèmes de production agricole les plus propices au renforcement de l'autonomie alimentaire métropolitaine. Lui correspond, d'un point de vue opérationnel, le "Volet de Valorisation 3 (VV 3)", qui vise à aider à construire les formes agriurbaines de la métropole alimentaire.

Il s'agit de comprendre comment l'alimentation façonne la ville, et comment l'aménagement urbain, à l'inverse, organise les systèmes alimentaires. D'un point de vue opérationnel, il s'agit de définir les formes urbaines favorables à la construction de systèmes alimentaires durables.



Il s'agit
de comprendre
comment
l'alimentation
façonne la ville...

CONCEPT DE PLANIFICATION

Les principaux apports du projet FRUGAL, en termes d'approche, sont d'aller au-delà de la seule question du foncier agricole et d'aborder également le sujet du foncier urbain et des formes urbaines, principalement sous l'angle des commerces (augmenté de quelques indications sur la distribution de gros).

Le projet FRUGAL met également à disposition des méthodes de diagnostic et d'appréhension des formes urbaines et des pistes de travail pour le porteur de projet alimentaire territorial.



BIBLIOGRAPHIE

- Bonnefoy, S., & Brand, C. (2014). Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour*, 89(1-2), 95-103.
- Brand, C. (2015). "Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée", thèse de doctorat de géographie, Université de Grenoble-Alpes, 2015.
- Pothukuchi, K., & Kaufman, J.-L. (1999). Placing the food system on the urban agenda : The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, (16), 213-224.
- Pothukuchi, K., & Kaufman, J.-L. (2000). The food system. A stranger to the planning field. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 66(2), 113-124.



2 - LE FONCIER AGRICOLE COMME FILIÈRES : EXPÉRIENCES EN RÉGIONS

La démarche FRUGAL part du postulat que les formes territoriales et les flux générés par ces formes sont des traductions territoriales d'une gouvernance en place. Les formes urbaines sont les résultats d'une gouvernance, ou de l'absence de gouvernance. Ce chapitre développe des analyses sur les dispositifs de gestion du foncier agricole permettant d'orienter la production locale vers le bassin de consommation. Les modes de gestion du foncier agricole peuvent être extrêmement divers, en fonction des opportunités et surtout du contexte territorial. Ce chapitre permet d'identifier la diversité des modes de gestion du foncier (entre acquisition et contrôle de l'usage) et propose une méthode innovante de mesure des conséquences socio-économiques des différentes mises à disposition du foncier agricole sur les agriculteurs et leur activité.

LA DIVERSITÉ DES MODES DE GESTION DU FONCIER POUR RÉPONDRE À DIFFÉRENTS OBJECTIFS : EXPÉRIENCES DANS LA PÉRI URBANITÉ LYONNAISE

La thèse en doctorat de Adrien Baysse-Lainé développée en 2018 a permis de mettre en avant une diversité de modes de gestion du foncier. Les trois études de cas situées en frange urbaine de l'agglomération de Lyon (Monts d'Or, Grand Parc, Plaine de Vaulx) permettent de montrer divers modes de gestion du foncier afin de répondre aux enjeux agricoles et alimentaires qu'ils rencontrent. Grâce à des alliages d'outils de gestion du foncier, les territoires issus de cette étude de cas peuvent avoir une marge de manœuvre sur :

- La gestion d'un foncier en situation transitoire
- L'encouragement de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement
- L'encouragement d'un certain type d'agriculture, répondant aux besoins du bassin de consommation

La gestion d'un foncier en situation transitoire : l'exemple des Monts d'Or.

Le Syndicat mixte des Monts d'Or (SMMO) souhaite l'installation rapide de jeunes agriculteurs afin de répondre à la demande en produits locaux sur un patrimoine foncier constitué dans le cadre d'une coopération étroite avec la SAFER grâce à la délimitation d'un PAEN. Le SMMO utilise simultanément différents dispositifs de gestion du foncier (voir figure 3) :

- Mise à disposition en fermage, dans le "cœur du patrimoine" (60 ha), correspondant à des parcelles avec des exploitations fonctionnelles. Sur ces parcelles, plutôt que de recourir à des baux ruraux environnementaux, le SMMO propose des mesures agro environnementales et climatiques (MAEC), pour éviter les conflits avec les quelques agriculteurs conventionnels du massif.

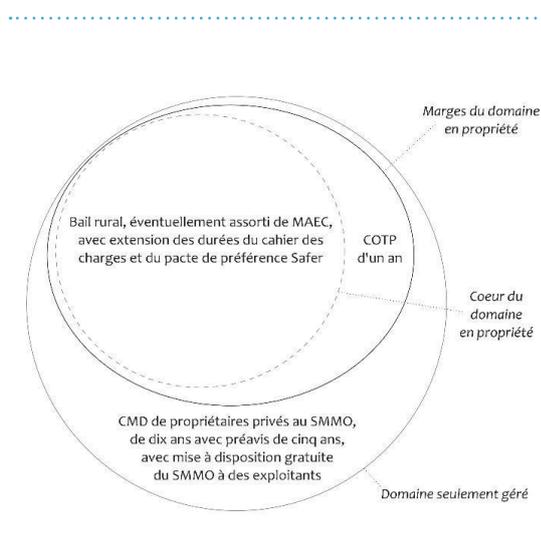


Figure 3 : Types d'espaces et types de contrats fonciers du mode de gestion opéré par le SMMO

OUTIL POUR LA RELOCALISATION DES RHÔNE-ALPES ET GRAND OUEST

- o Convention d'occupation temporaire et précaire (COTP), sur les franges du patrimoine propre, soit 10 ha. Les COTP servent à faire exploiter temporairement des parcelles trop petites pour constituer des "noyaux durs", dans l'attente d'une acquisition foncière à proximité qui permettrait une nouvelle installation.
- o Convention de mise à disposition ad hoc, sur un foncier n'appartenant pas au SMMO, sur environ 15 ha le SMMO propose à des propriétaires de gérer leurs terrains pour leur compte, et met en place des conventions de mise à disposition à des agriculteurs gratuitement pour compléter leurs parcelles à la marge.

La gestion du foncier pour favoriser l'agriculture respectueuse de l'environnement

Le Grand Parc Miribel Jonage gère 400 ha agricoles, dont une partie en régie (domaine public de la collectivité). Ces parcelles étaient exploitées par les agriculteurs de manière illégale mais tolérée, jusqu'à la formalisation de leur situation en 2005 via la signature de "conventions comportant occupation des dépendances du domaine public", qui limitent les droits des agriculteurs par rapport à la situation de référence du fermage.

A échéance de ces conventions, en 2015, le Grand Parc a instauré une différenciation suivant les pratiques agricoles, en choisissant de favoriser, en termes de durée des droits et de coût de la redevance, les agriculteurs les plus avancés dans une transition agroécologique (figure 4).

- o Les points positifs : la différenciation des termes des conventions favorise une agriculture plus respectueuse de l'environnement, et la production de produits qui correspondent à une nouvelle demande locale.
- o Les points négatifs : ces conventions restent précaires, sans durée minimale de préavis. Sur le Grand Parc ; trois exploitants qui n'ont pas respecté la charte agricole ont perdu leurs parcelles. De plus, dans les conventions, les exploitants s'engagent sur un type de culture auquel ils ne peuvent pas déroger.

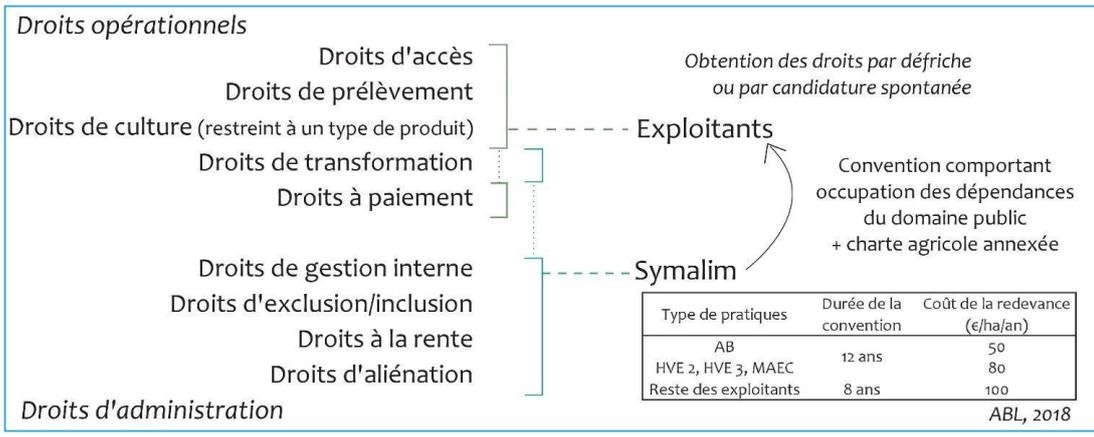


Figure 4 : Répartition des droits fonciers au sein du mode de gestion opéré par le Grand Parc



2 - LE FONCIER AGRICOLE COMME FILIÈRES : EXPÉRIENCES EN RÉGIONS

La différenciation des contrats fonciers pour favoriser un type d'agriculture qui répond aux besoins du bassin de consommation.

Les communes de Vaulx et Décines possèdent 68 ha de communaux et 20 ha d'autre type. Le grand Lyon cherche à favoriser le maraichage dans sa péri urbanité, en facilitant l'accès à des bâtiments d'exploitation adaptés à l'activité maraichère. Un travail d'identification des secteurs les plus optimaux pour l'activité maraichère, en se basant sur les données pédologiques des sols, est effectué. Les communes reprennent la main sur la gestion de ces terres (avant l'objet de baux emphytéotiques) et attribuent aux porteurs de projets de maraichage du foncier en fermage.

Les communaux qui n'ont pas trouvé de maraichers prêts à s'installer sont loués aux céréaliers mais par des COTP d'un an renouvelable : en permettant l'éviction rapide des occupants, ces "parcelles de réserve" peuvent ainsi servir à l'installation de prochains porteurs de projets en maraichage qui se présenteraient. La différenciation des contrats fonciers au sein d'une zone bien précise est donc mise ici au service d'une modification progressive de la production agricole et alimentaire.

LE PAEN : UN LEVIER POUR LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

Le PAEN, pour Péri-mètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels, est introduit par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et donne la possibilité aux départements de délimiter des espaces de protection robuste du foncier agricole et naturel, en les dotant d'un droit de préemption, ainsi que de la mise en place d'un programme d'action. La Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 ouvre cette compétence aux structures intercommunales (compétentes en matière d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT). Cet outil permet de contrôler et réguler l'usage des terres comprises dans le périmètre, évitant ainsi aux pouvoirs publics de passer par l'acquisition foncière de terres agricoles, souvent jugées comme financièrement et techniquement contraignant.

Le programme d'action, qui mobilise une grande diversité d'acteurs, opère des changements institutionnels et d'appréhension de la relation entre propriété et usage du foncier agricole. L'outil PAEN se révèle alors être un moteur d'innovation dans la gouvernance foncière d'un territoire.



OUTIL POUR LA RELOCALISATION DES RHÔNE-ALPES ET GRAND OUEST

LE PAEN permet l'émergence de nouvelles formes de propriété foncière

C'est ce que la recherche FRUGAL s'est attelée à analyser en prenant comme territoire d'étude l'aire métropolitaine Lyonnaise. En excluant les propriétaires des terrains de la démarche (perte de droit) et en donnant des nouveaux droits de gestions aux collectivités, associations et agriculteurs (gain de droit), le PAEN favorise l'émergence de nouvelles formes de propriété foncière (figure 5) :

- Les AFA (associations foncières agricole), associations syndicales de propriétaires fonciers qui délèguent la gestion de leur foncier à l'association, et cède dès lors la totalité de leurs droits.
- Les espaces tests agricoles : consistent à tester le projet d'installation agricole en étant supervisés par un réseau d'agriculteurs en activité. Ils facilitent l'accès au foncier des jeunes agriculteurs. Pendant la période de test, le propriétaire cède la totalité de ses droits à l'agriculteur en test.
- Les fermes intercommunales : répondent à un schéma classique de propriété-usage du foncier agricole, l'intercommunalité devenant propriétaire du foncier. Néanmoins, les agriculteurs installés sur ces fermes ont des droits de gestion du foncier de la ferme. Des schémas de mutualisation de matériels et de protection se développent dans ce cadre.

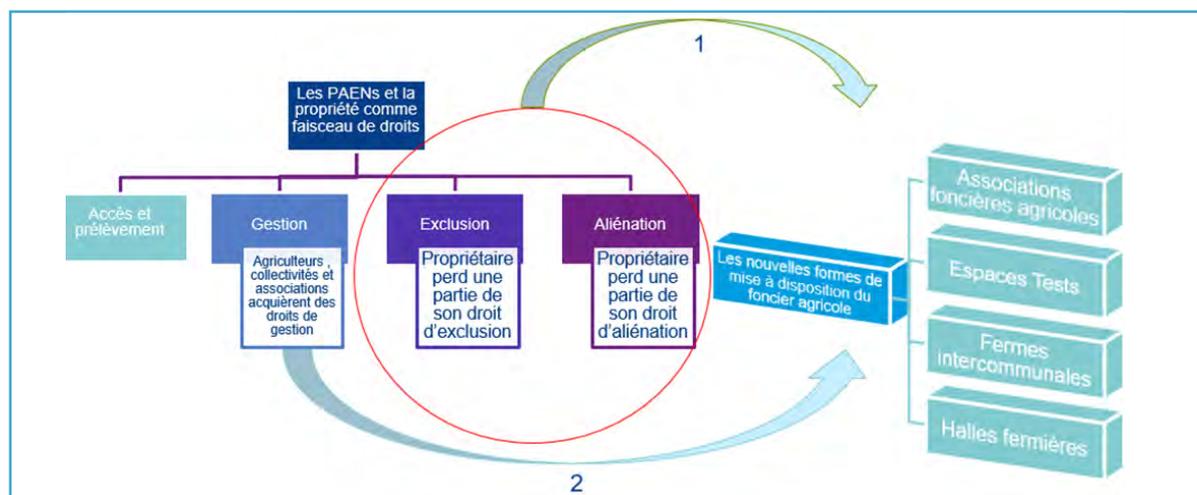


Figure 5 : Les PAEN et la propriété comme faisceau de droits, dans l'aire métropolitaine lyonnaise

Dans le cadre de l'étude FRUGAL, le PAEN a renforcé la mobilisation de ces trois formes de propriété foncière, mettant au premier plan l'usage de la ressource plutôt que la propriété, en priorisant un intérêt collectif, le foncier alimentaire, par la conception et mise en œuvre de programmes d'action définis pour 4 ans.



2 - LE FONCIER AGRICOLE COMME FILIÈRES : EXPÉRIENCES EN RÉGIONS

Des effets indésirables du dispositif PAEN sur les formes urbaines cependant

L'étude FRUGAL des PAEN (ou PENAP) dans l'aire métropolitaine lyonnaise a permis d'identifier deux conséquences potentielles de leur mise en place sur les formes urbaines comprises à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre :

- Report de l'urbanisation sur les communes environnantes, générant une urbanisation en "saute-mouton". C'est le cas dans l'Ouest Lyonnais, induisant des tensions sur les infrastructures, les temps de déplacement domicile-travail et la population à accueillir.
- Facilitation de certains modèles d'urbanisation, favorisé par les détournements d'usage. Les périmètres préservés renforcent la pression foncière sur les zones urbanisables restantes, pouvant induire l'éviction de certaines couches de population, face à la hausse des prix du foncier urbanisable. Les politiques alimentaires et de développement urbain et économique sont donc ici en concurrence.

LES IMPACTS SOCIOÉCONOMIQUES DES MODALITÉS DE MISE À DISPOSITION DES TERRES SUR LES AGRICULTEURS

Dans le cadre de leur politique agricole et alimentaire, de plus en plus d'acteurs publics et associatifs optent pour l'acquisition foncière. Mais il est difficile de savoir quels impacts les différents types de mises à disposition du foncier ont sur les exploitations agricoles et leur pérennité économique, et si la maîtrise foncière va toujours dans le sens d'une consolidation de l'entreprise et donc, in fine, d'un développement agricole et alimentaire durable. Le projet FRUGAL a mis au point une méthode innovante de mesure d'impacts socioéconomiques, qui pourra dès lors permettre un choix plus approprié du type d'acquisition foncière.

La méthode utilisée

- Une analyse des conditions socio-économiques des exploitations agricoles est menée en utilisant l'approche par les ressources (Pretty et Hine, 1999 ; Gafsi, 2006) qui analyse six capitaux sur lesquels s'appuient les exploitations agricoles : capital physique, financier, humain, commercial, naturel et social, se basant sur 25 critères d'analyse auprès des agriculteurs, données relevées par des entretiens semi directifs (22 entretiens) auprès d'un échantillon d'agriculteurs dans la région auvergne Rhône alpes.



OUTIL POUR LA RELOCALISATION DES RHÔNE-ALPES ET GRAND OUEST

- o Une typologie des modalités de mise en œuvre de la mise à disposition des terres en fonction du type d'acteur (public, associatif), des modalités de construction du projet agricole initial, du niveau d'implication et de la qualité du dialogue avec l'agriculteur est construite. Quatre grands types se dégagent (figure 6) :

Type n°	Acteur	Degré de participation à la définition des conditions de MAD	
1	Collectif (ex: Terre de Liens)	Variable	Appel à projet ou réseau (Facilitation de l'accès à la terre = 1 ^{er} objectif du mvmt) Dialogue se voulant continu
2	Public		Co-construction Intégration amont
3	Public		Appel à projet Intégration aval
4	Public		Usage préexistant => changement de bailleur Renégociation de conditions pré-existantes

Figure 6 : Les quatre types de modalités de mise à disposition du foncier aux exploitations agricoles par les propriétaires publics et collectifs

Type 1 : correspond aux agriculteurs locataires auprès de l'association Terres en Liens. Les modalités d'implication des agriculteurs sont variables (appel à projet, co construction...) mais l'accès à la terre est un des objectifs affirmés de l'association, un dialogue continu est souhaité, et des valeurs sont partagées.

Type 2 : Situations de co-construction du projet agricole entre propriétaire public et agriculteur. L'agriculteur est présent en amont de l'acquisition du foncier et les attentes des deux parties prenantes sont définies conjointement.

Type 3 : implication de l'agriculteur suite à sa sélection sur dossier après appel à projet du propriétaire (acteur public). Les attentes ont été définies en amont par le propriétaire et l'agriculture arrive en aval.

Type 4 : L'agriculteur est déjà locataire des terres mais les conditions de mise à dispositions changent sans son accord préalable.



2 - LE FONCIER AGRICOLE COMME FILIÈRES : EXPÉRIENCES EN RÉGIONS

Les résultats

Sur l'ensemble de l'échantillon (tout type d'acquisition confondu), l'impact est globalement positif sur le capital physique, financier, commercial (impact très positif grâce à l'accès à de nouveaux canaux de commercialisation et la communication accrue autour du projet d'acquisition), naturel (pratiques agricoles plus vertueuses) et social. L'impact est négatif sur le capital humain, à cause du temps important alloué à la relation avec le propriétaire et la charge de travail supplémentaire pour satisfaire ses attentes. Les résultats des impacts par type d'acquisition sont présentés dans la figure 7.

Le Type 1 sort du lot, ne présentant aucun impact négatif. Les contraintes sur les pratiques agricoles, qui dans les autres types impactent négativement le capital humain, ne ressortent pas. L'hypothèse est que l'acceptabilité des agriculteurs est plus importante, dû à une dimension militante importante de l'association.

Les types 2 et 3 ont sensiblement les mêmes résultats : le capital humain est impacté négativement par les contraintes de pratiques et coûts de transaction, mais l'impact est positif sur le reste des ressources.

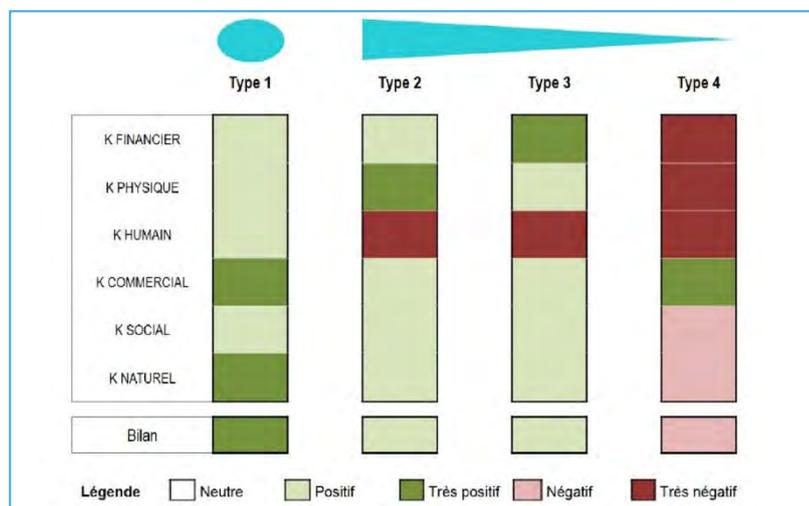
Pour le type 4, la quasi-totalité des capitaux sont dégradés, la mise à disposition n'apportant pas de nouveaux moyens de production, mais apportant de nouvelles contraintes sur les pratiques, et des relations avec le propriétaire qui se révèlent chronophages, et ce même si l'agriculteur concerné est déjà en agriculture biologique.

Cette analyse pose la conclusion suivante : un engagement militant des agriculteurs, une expérience du bailleur, l'intégration des agriculteurs en amont du projet, ou une définition claire des conditions de mise à disposition, impactent positivement in fine les exploitations agricoles et leurs ressources. Les modalités d'implication de l'agriculteur au sein du projet agricole initial et la qualité du dialogue induit apparaissent comme un déterminant important de l'impact de la maîtrise foncière sur les exploitations, en permettant le renforcement de leurs ressources et donc la pérennité de leur activité.



un engagement militant des agriculteurs...

Figure 7 : Impacts de la maîtrise foncière sur les différents capitaux des exploitations agricoles par type de mise à disposition



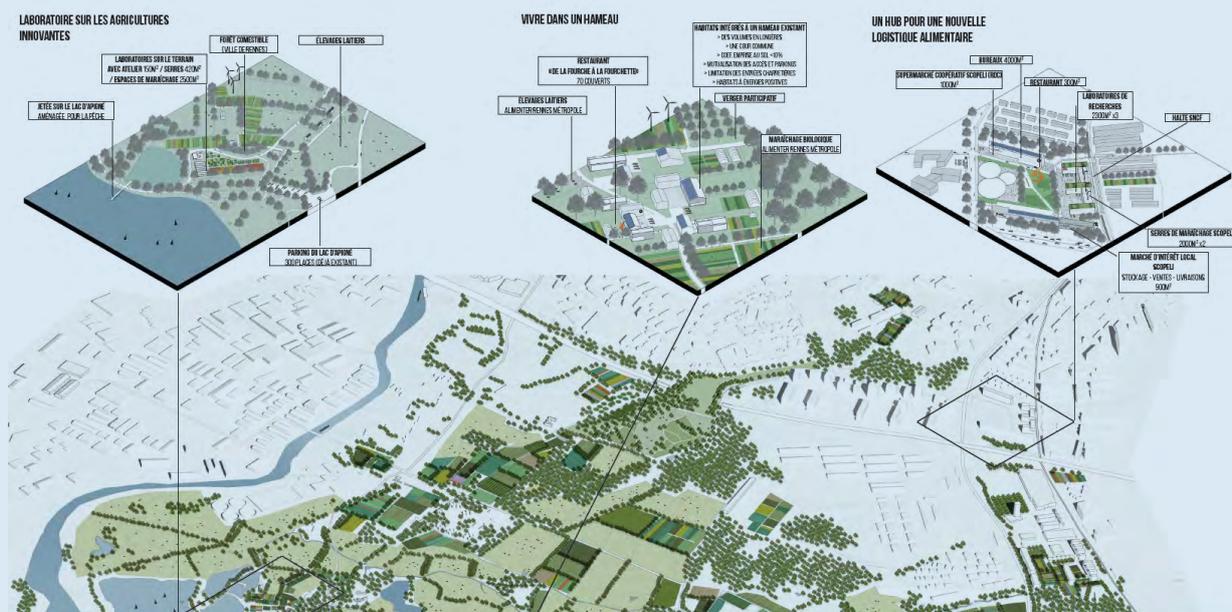
OUTIL POUR LA RELOCALISATION DES RHÔNE-ALPES ET GRAND OUEST

"DES FORMES URBAINES FREIN OU MOTEUR POUR NOURRIR LA VILLE" : DES PROJETS INNOVANTS AUTOUR DE RENNES

L'aire urbaine de Rennes se développe suivant son modèle de "la ville archipel", prônant à travers le SCoT une limitation de l'étalement urbain et la préservation des terres agricoles et des espaces naturels. Deux types d'agriculture cohabitent sur le territoire : une tournée vers l'agriculture intensive et l'agro-industrie et l'autre plus récente s'étant saisie des opportunités de la transition écologique et des enjeux de l'alimentation durable (Peltier, 2010). Cette dernière cherche à dépasser les logiques de filières conventionnelles pour construire nouvelles filières ancrées localement dans des demandes de services et d'aménités autour du produit alimentaire (produit bio, vente à la ferme, réseau des AMAP, etc.) (Maréchal, 2008). Ces initiatives sont localisées le plus souvent dans des lieux en mutation, des micro-territoires en ville ou en campagne (Nougarèdes, 2011). FRUGAL cherche à analyser les transitions à l'œuvre sur ces micro-territoires, qui y participent et comment elles se traduisent en termes spatiaux. Une douzaine de sites d'exploitations agricoles situées en périurbanité rennaise ont été étudiées par FRUGAL.

Parmi elles, la ferme des "petits Chapelais" à Chavagne, qui développe et diversifie ses activités agri-alimentaires (production de produits bio, vente à la ferme producteurs locaux, artisan-boulangier) et propose une offre de services (couturière, cours de yoga) destinée à une population citadine. Ce projet s'inscrit dans le périmètre du projet de valorisation de la vallée de La Vilaine "Vilaine Aval". Ce projet métropolitain vise à révéler le patrimoine écologique d'un territoire de 3500 hectares situé entre Laillé et Rennes, afin d'en révéler les atouts environnementaux, naturels, agricoles et faire émerger de nouveaux usages (agri-alimentaires, loisirs, culturels, sportifs, etc.).

En janvier 2014, les paysagistes et urbanistes de l'agence Ter et Cuesta sont retenus pour mener un projet d'aménagement à l'échelle de la vallée. Ce projet expérimental ouvre la voie à de nouvelles formes alimentaires sur la "ville archipel" rennaise grâce à la synergie de plusieurs acteurs associatifs ou publiques. Ce projet donne un cadre spatial à des objectifs de renouvellement de lien social entre agriculteurs et consommateurs.



Pour aller plus loin :

Darrot C., Sbiti N. (2018) "Formes urbaines et gouvernance alimentaire demain : l'exemple rennais", In Les dossiers FNAU, "Planification alimentaire : enjeux et initiatives locales", n°44, pp 18-19.



2 - LE FONCIER AGRICOLE COMME FILIÈRES : EXPÉRIENCES EN RÉGIONS

A RETENIR POUR ÉLABORER VOTRE PAT

Dans le cadre d'une acquisition foncière par un acteur public ou associatif et de mise à disposition, et afin de s'assurer un impact le plus positif possible sur les exploitations concernées il est indispensable de s'assurer de l'adéquation de la dynamique collective avec les stratégies individuelles des exploitations. Il s'agit d'intégrer les agriculteurs en amont de la définition des conditions de mise à disposition ; ou en cas d'intégration aval, d'explicitier les attendus autant que possible et les communiquer clairement dans l'appel à projet. Dans le même registre, il est important de réduire les coûts de transaction en simplifiant les sollicitations aux agriculteurs.

Il est également important d'avoir à l'esprit la diversité de type de conventions applicables et qui peuvent s'imbriquer selon les objectifs et le contexte foncier du territoire : fermage sur des parcelles pérennes aptes à l'activité agricole, convention d'occupation temporaire et précaire (COTP) sur des parcelles en situation transitoire, conventions à droits modifiables selon le respect d'une charte agricole établie.

Dans le cadre de la gestion de terres sans acquisition préalable, l'acquisition foncière peut être financièrement contraignante. Des types de gestion du foncier existent, permettant une gestion de l'usage du foncier pour relocaliser la production vers le bassin de consommation, comme le PAEN.

Sa gouvernance élargie crée des conditions favorables à la création de nouvelles formes de propriété foncière. Les effets négatifs indésirables d'un PAEN peuvent être évités si celui-ci est construit dans le cadre d'un projet de territoire transversal, sans être limité à une logique sectorielle agri-alimentaire.



Il s'agit d'intégrer les agriculteurs en amont de la définition des conditions de mise à disposition...

OUTIL POUR LA RELOCALISATION DES RHÔNE-ALPES ET GRAND OUEST



BIBLIOGRAPHIE

- Baysse-lainé A. (2018) Terres nourricières ? La gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire, thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université de Lyon, 489 p.
 - Kassis, G. (2017), Le foncier agricole, ressource commune pour les acteurs locaux : statut, évolutions et perspectives, mémoire de master d'économie de l'aménagement et du développement local, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.
 - Maréchal, G. (dir.) (2008), Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires, Educagri, 214p, 2008
 - Nougaredes, B. (2011), Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable? Le cas des "hameaux agricoles" dans l'Hérault. *Norois*, 221 | 2011, 53-66.
 - Peltier, C. (2010) "Agriculture et projet urbain durables en périurbain : la nécessité d'un réel changement de paradigme", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 10 numéro 2 | septembre
 - Werthle, E. (2017) Le fonctionnement économique des exploitations agricoles sous maîtrise foncière publique et/ou collective. Mémoire de fin d'études de cursus Ingénieur VetAgroSup, 120 p.
-



3 - LE COMMERCE, IMPENSE DE LA LES STRATEGIES TERRITORIALES ?

Le commerce est souvent oublié dans les politiques alimentaires, alors que sa place est déterminante : entre production et consommation, il est un véritable levier pour la construction des systèmes alimentaires durables, en permettant un approvisionnement en produits locaux de qualité et l'accès à une alimentation de qualité pour tous. La structure socio spatiale des commerces en zone urbaine est le fruit de multiples facteurs : contexte économique, politique immobilière commerciale, morphologie sociale de l'agglomération... Le projet FRUGAL met en avant le thème du commerce alimentaire au croisement des volets de recherche des champs abordés (flux, gouvernance, formes urbaines, accessibilité), dans une approche à la fois économique, sociale et spatiale. Dans ce chapitre sont développés des outils pouvant être mobilisés par le porteur de PAT souhaitant mieux aborder cette thématique : des éléments de compréhension des stratégies commerciales, des méthodes de diagnostic, et des outils pour l'action..

LE COMMERCE : ÉLÉMENTS DE COMPRÉHENSION

Ce premier chapitre propose des éléments de compréhension du secteur du commerce et de la distribution qui permettront de répondre aux questions suivantes :

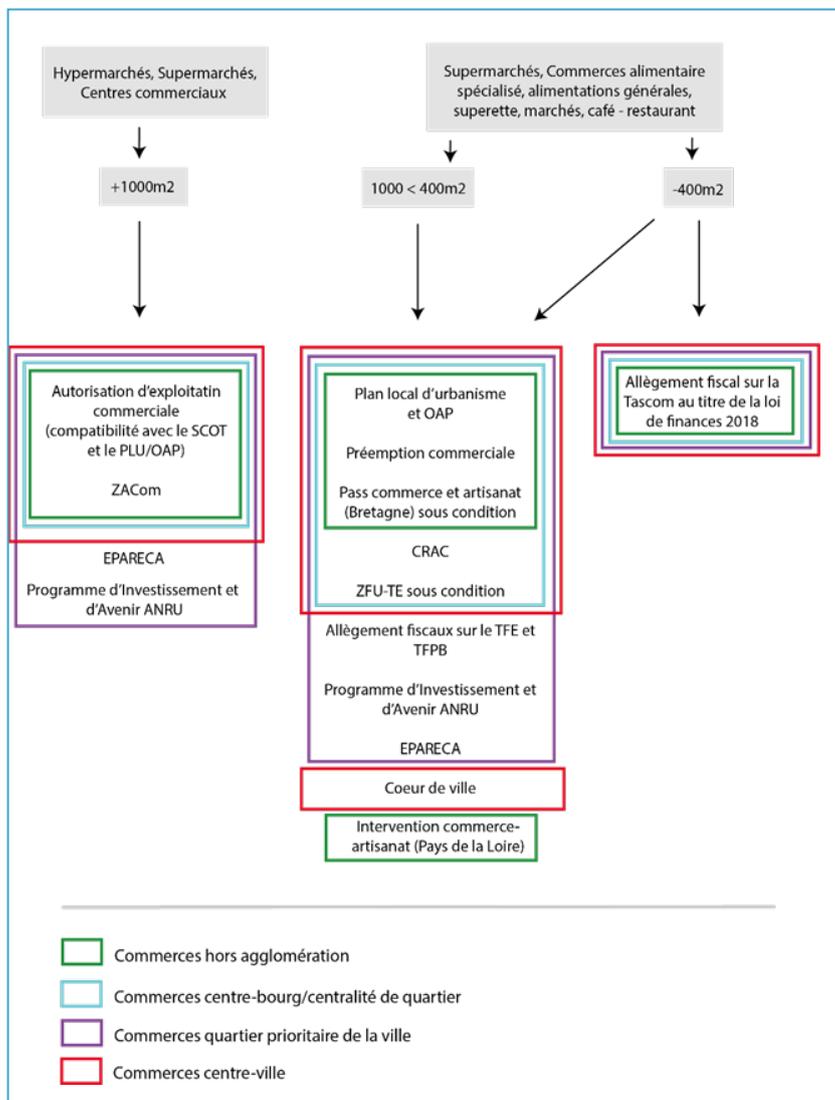
- Quels sont les facteurs, à la fois privés et réglementaires, d'implantation des commerces dans une aire urbaine ?
- Quelles sont les stratégies d'approvisionnement selon le type de commerce ?

Quels facteurs d'implantation des commerces ?

Des critères d'implantations réglementaires régissent l'implantation des commerces dans une aire urbaine : diverses réglementations, dispositifs juridiques, financiers et de politique locale, récapitulés dans la figure 8. Parmi ces dispositifs, deux sont déterminants pour l'implantation commerciale : la planification urbaine avec les documents d'urbanisme et les autorisations d'exploitation commerciale. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), et plus particulièrement le Document d'Aménagement Commercial (DAC) permettent de définir une politique d'implantation commerciale par la définition d'emplacements préférentiels des unités commerciales (cartographie de Zone d'Activité Commerciale et centralités dites ZACom), assorties de prescriptions. Ces documents constituent la référence lors de l'instruction par la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) des autorisations d'exploitation commerciale. Les orientations du SCoT doivent être reprises par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) de manière à assurer leur compatibilité avec l'ensemble des règles d'urbanisme local. Il s'agit de documents-cadre définissant les lignes directrices d'une politique commerciale territoriale qui vise avant tout à maîtriser l'implantation de la grande distribution en périphérie. Le projet MICAAL (développé dans le chapitre 5) identifie l'ensemble des dispositifs réglementaires et juridiques permettant d'agir sur la planification commerciale et la planification urbaine en général.



PLANIFICATION ALIMENTAIRE DANS



agir sur la
planification
commerciale et la
planification urbaine
en général...

Figure 8 : schéma récapitulatif des différents dispositifs juridiques et financiers selon la localisation d'implantation des commerces



3 - LE COMMERCE, IMPENSE DE LA LES STRATEGIES TERRITORIALES ?

D'autres **critères privés** régissent l'implantation des commerces comme la prise de décision des commerçants. Selon l'étude de cas FRUGAL, sur les critères privés d'implantation de grande distribution et les petits commerces de l'aire urbaine de Nantes et Lorient, les stratégies d'implantation sont différentes selon que l'activité commerciale relève de la grande distribution ou du petit commerce (figure 9).

- o **La grande distribution** peut suivre une stratégie de contagion (étendre le réseau et l'aire de chalandise sur le territoire national), d'implantation par tête de pont (ouvrir un magasin "test" dans une nouvelle aire de marché), d'acquisition (rachat d'un réseau concurrent) ou de restructuration en cas de difficulté.
- o **Le "petit" commerce** emprunte parfois aux stratégies de la grande distribution, mais le plus souvent, les facteurs d'implantation du petit commerce divergent entre étude de marché, reprise ou création. Dans le cas d'étude, seul un commerçant sur deux réalise une véritable étude de marché, car cela demande des compétences particulières ou un investissement conséquent lorsque l'on fait appel à un bureau d'étude spécialisé. Les commerçants qui ont créé un nouveau commerce en milieu urbain ont en particulier considéré le dynamisme communal et le pouvoir d'achat des habitants. En périphérie, les "créateurs" privilégient la proximité de leur domicile et l'absence d'une offre similaire.

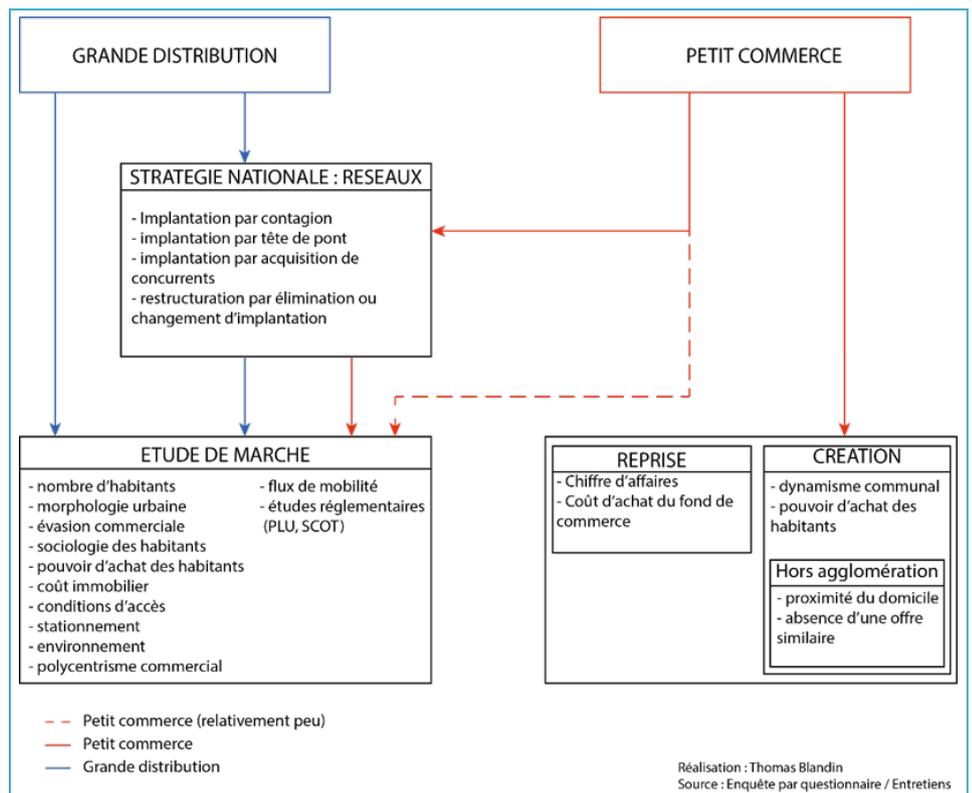


Figure 9 : Schéma récapitulatif des critères d'implantation privés des commerçants

PLANIFICATION ALIMENTAIRE DANS

Quels facteurs d'implantation des commerces ?

Une série d'enquêtes auprès de 73 commerces alimentaires de l'aire urbaine nantaise permet d'esquisser de grandes tendances en matière de stratégie d'approvisionnement. Les commerçants-artisans partagent des critères communs dans leurs stratégies d'approvisionnement : la décision individuelle, le relationnel et la confiance, un approvisionnement minime chez les producteurs, la qualité du produit comme facteur décisif. Mais le type d'approvisionnement diffère selon la spécialité du commerce :

- **Les bouchers-charcutiers** s'approvisionnent principalement chez des grossistes indépendants et des producteurs, en évitant les grands centres d'approvisionnement type Cash and Carry et centrales d'achat
- **Les primeurs** s'approvisionnent en majorité au MIN, leur permettant d'accéder à une offre centralisée
- **Les crémiers-fromagers** s'approvisionnent chez un nombre restreint d'acteurs, car peu répondent à la demande. La diminution et la concentration des grossistes empêche une diversification des sources d'approvisionnement, et les gammes des détaillants s'uniformisent.

Ces résultats soulignent la diversité des types d'approvisionnement selon les commerces et les produits, à garder en tête lors de la construction d'un projet alimentaire dans la prise en compte des problématiques de distribution et de logistique. Les commerçants-artisans sont rarement envisagés comme des porteurs de changements dans le renouvellement des systèmes alimentaires. Toutefois, ils peuvent être considérés comme des acteurs mobilisables par leur échelle de proximité, leur ancrage territorial et leur approvisionnement.

QUELS LIENS ENTRE COMMERCE ET ACCESSIBILITÉ SOCIO SPATIALE À L'OFFRE ALIMENTAIRE ?

L'accessibilité à l'alimentation est de plus en plus rapprochée à l'analyse de la structuration des commerces alimentaires sur un territoire. La reconnaissance du lien entre structures urbaines et accessibilité a notamment permis de mettre la lumière sur des problématiques socio spatiales liées à l'alimentation, dont la notion anglo-saxonne de désert urbain (food desert), soit des "quartiers urbains défavorisés où les habitants ne peuvent se procurer des aliments (de qualité) à des prix abordables du fait de l'absence de commerces alimentaires et/ou de difficultés à se déplacer pour s'y rendre" (Paddeu, 2012). Des méthodes issues de FRUGAL comme la méthode du transect, développée dans le chapitre 4, permet de révéler ces déserts alimentaires dans l'espace de l'aire urbaine.





3 - LE COMMERCE, IMPENSE DE LA LES STRATEGIES TERRITORIALES ?

Le cahier d'acteurs "Accessibilité" développe plus en profondeur ces notions. L'angle à la fois spatial, économique et social de FRUGAL questionne la relation réciproque entre commerces et accessibilité :

L'organisation spatiale des commerces alimentaires dans la ville contribue à déterminer les comportements d'approvisionnement et les choix alimentaires des habitants

Une étude de cas dans la ville de Rennes a permis d'identifier 8 profils de personnes interrogées en fonction de leur budget alimentaire, de leurs préférences alimentaires et de l'importance de leurs contraintes (routines, mobilités). Le profil le plus représenté dans l'échantillon est celui d'un budget contraint, d'une faible contrainte de temps et de préférences alimentaires marquées, présent en majorité dans les quartiers à densité d'offre alimentaire moyenne et surtout élevée. Le second profil le plus important est celui correspondant à un budget alimentaire contraint, un temps contraint et des préférences alimentaires marquées, présent dans les quartiers à faible densité d'offre alimentaire. L'enquête montre que sur Rennes, les personnes vivant dans les quartiers où l'offre alimentaire est faible ou moyenne ont généralement un budget contraint pour leur alimentation et également un temps contraint dédié à l'achat de denrées alimentaires. L'étude montre aussi que la perception de l'offre alimentaire dans leur quartier de résidence varie pour les personnes interrogées d'un même quartier en fonction de leur système de contraintes : budget alimentaire, contraintes de temps, préférences ou contraintes alimentaires, éthique alimentaire, modalités de déplacement (ainsi que capacité et volonté de se déplacer).

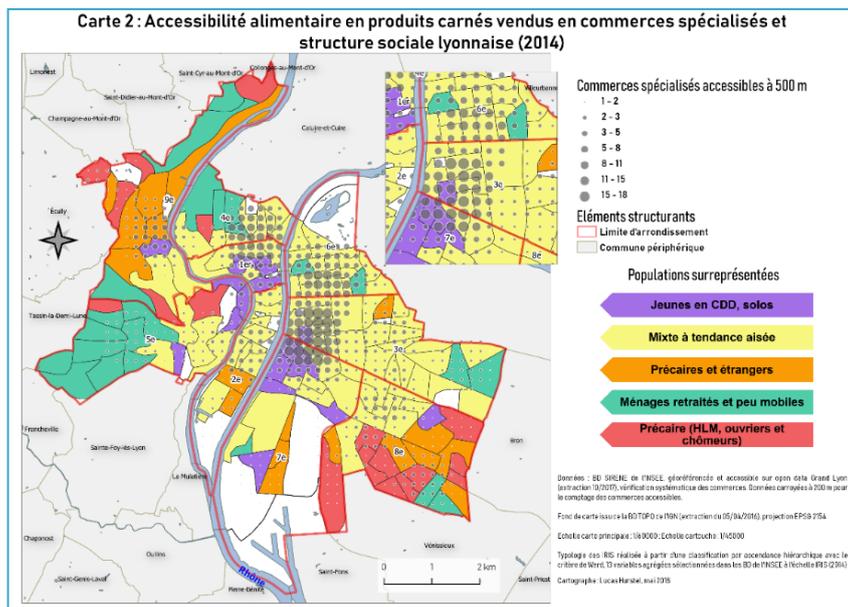


Figure 10 : Accessibilité alimentaire en produits carnés vendus en commerces spécialisés

PLANIFICATION ALIMENTAIRE DANS

Ces liens effectués entre composition sociale des habitants de quartier et composition spatiale des commerces est néanmoins à nuancer. Des infrastructures particulières d'offre alimentaire, comme les marchés de plein vent ne rentrent pas forcément dans cette même logique. Des enquêtes réalisées sur les marchés de l'agglomération de Caen montrent d'abord que les caractéristiques de la population rencontrée sont assez différentes de celles de la population résidente, les personnes fréquentant les marchés présentant des niveaux de diplômes supérieurs à ceux de l'ensemble de la population de plus de 15 ans de l'agglomération.

Néanmoins une analyse plus fine montre à nouveau un lien entre composition sociale des quartiers et composition sociale des clients des marchés de plein vent, comme sur les marchés de la Guérinière et d'Hérouville à Caen (deux quartiers prioritaires Politique de la Ville) ou une écrasante majorité des personnes interrogées appartient aux catégories populaires.

Dans ces marchés, producteurs et commerçants adaptent leur offre ou leurs prix au profil des clients. Ces résultats montrent que si la fréquentation du marché est en soit une pratique qui semble rester socialement sélective, il existe tout de même de forte différenciation suivant le quartier dans lesquels il s'inscrit. En retour, comme le montre l'exemple des maraîchers qui modifient leur offre de légumes, les exposants s'adaptent à ces différenciations.

UNE MÉTHODE CLÉ EN MAIN : DIAGNOSTIC POUR L'IDENTIFICATION ET LA LOCALISATION DES COMMERCES DANS L'AIRE URBAINE

Nous proposons ici une méthode pour l'étude des stratégies d'implantation et d'approvisionnement des commerces de détail spécialisés, pouvant être mise en pratique dans le cadre d'un diagnostic en amont de la construction d'un PAT. Le terrain d'étude est l'aire urbaine de Nantes.

Les objectifs de cette méthodologie sont de comprendre les stratégies d'implantation des commerçants alimentaires détaillants, appréhender leurs critères d'implantation, caractériser leurs stratégies d'approvisionnement et interroger la place des produits bio et locaux dans les commerces de détail spécialisés





3 - LE COMMERCE, IMPENSE DE LA LES STRATEGIES TERRITORIALES ?

Phase 1 : Repérer et classer les commerces alimentaires à partir de la base de données SIRENE

Phase 1.1 : sélectionner les données pour l'ensemble du département (par exemple, "44 -Loire-Atlantique")

Phase 1.2 : appliquer des filtres pour isoler l'objet d'étude (par exemple, le filtre "Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles").

Phase 1.3 : appliquer une série de filtres pour préciser le type de commerce (dans notre cas, les commerces alimentaires de détail)

Phase 1.4 : sélectionner les établissements situés sur le terrain d'étude

Phase 2 : pallier le manque d'actualisation de la base SIRENE par un protocole en trois temps

Phase 2.1 : vérifier chaque commerce à l'aide de StreetView (Google maps) en vérifiant la date de mise à jour sur la base et la date de la photographie StreetView

Phase 2.2 : vérifier sur le site société.com le statut de l'entreprise (radiation, liquidation, etc.)

Phase 2.3 : rechercher la présence de l'établissement dans le répertoire des pages jaunes et sur les réseaux sociaux
Application : le protocole a permis de supprimer 400 commerces qui ont cessé leur activité ; une quarantaine d'établissements n'ont pu être répertoriés par ce protocole

Phase 3 : créer une nomenclature pour classifier l'objet d'étude.

Dans un souci de compatibilité des données entre les terrains d'étude FRUGAL, une nomenclature du commerce alimentaire a été créé (figure 11). Elle est plus fine que celle utilisée par l'INSEE mais reste appareillable avec celle-ci.

Phase 4 : production de cartes

Phase 4.1 : Reprendre la base de données SIRENE géocodée et l'exporter en CSV (Comma-separated values)

Phase 4.2 : projeter les coordonnées sur un fonds de carte communale du terrain d'étude

Phase 4.3 : trier par type de commerce et générer des cartes spécifiques à chacune des activités étudiées (figure 12)

Phase 5 : procéder à la sélection de communes représentatives

Phase 5.1 : sélectionner les communes par leur dotation en commerces. Le seuil retenu a été de prendre soit les communes dotées des trois types de commerces étudiés, soit des communes ayant plus de dix commerces alimentaires dont au moins deux des activités étudiées représentées ou seulement deux des activités (17 communes)

Phase 5.2 : dans un souci de représentativité des différentes situations sociales du territoire, modifier la sélection communale au regard de la morphologie sociale en se basant sur une Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) par Catégorie socioprofessionnelle (CSP) et en fonction de la répartition géographique des communes (figure 12).

Phase 6 : construction d'un questionnaire.

Dans un souci de comparabilité, reprendre un questionnaire expérimenté par FRUGAL

Application : Pour Nantes, le questionnaire ciblait des questions autour de l'approvisionnement et de l'implantation, expérimenté sur des boucheries-charcuteries, crèmeries-fromageries et primeurs de 18 communes sélectionnées. Le taux de réponse fut de 52,7%. Les non-réponses sont liées aux refus des commerçants ou disparition du commerce suite à une cessation d'activité par exemple

Phase 6.1 : mettre à jour la base de données au vu des résultats de l'enquête

PLANIFICATION ALIMENTAIRE DANS

Figure 4 : Nomenclature du commerce alimentaire pour FRUGAL

Typecom niv1	Typecom niv2	Typecom niv3
Restauration	Restauration traditionnelle	Pizzeria
		Croquanterie
		Restaurant asiatique
		Couscouserie
		Restaurant africain
		Restaurant indien / pakistanais
	Restauration rapide	Restaurant traditionnel
		Sandwicherie
		Kebab
		Hamburger
Cafétéria et libre service	Cafétéria et libre service	
Restauration mobile	Restauration mobile	
Service de traiteur	traditionnel	
	asiatique	
	espagnol	
	italien	
	américains	
Commerce alimentaire de détail	Primeur	Primeur
	Boucherie-Charcuterie	Boucherie
		Boucherie-charcuterie
	Boulangerie-Pâtisserie	Charcuterie-traiteur
		Boulangerie / sandwicherie
		Boulangerie
	Crèmerie/Fromagerie	Pâtisserie
		Crèmerie/Fromagerie
	Poissonnerie	Chocolaterie
	Épicerie/magasin non spécialisé	Boulangerie-Pâtisserie
		Crèmerie/Fromagerie
	Supérette (120-400 m ²)	Poissonnerie
		Épicerie fine / prod régionaux
Grande surface (> 400 m ²)	Magasin bio	
	Épicerie de nuit (fermeture après 21h)	
Agriculteur en vente directe	Épicerie divers	
	Classique (120 à 400 m ²)	
Vendeur ambulant	Magasin bio / locale (120 à 400 m ²)	
	Magasin bio	
	Supermarchés (400 à 2500 m ²)	
	Hypermarché (plus de 2500 m ²)	
	Distributeur	
	vente à la ferme classique	
	Commerçant ambulant	

Figure 11 : Répartition des grandes et petites surfaces dans l'aire urbaine de Nantes

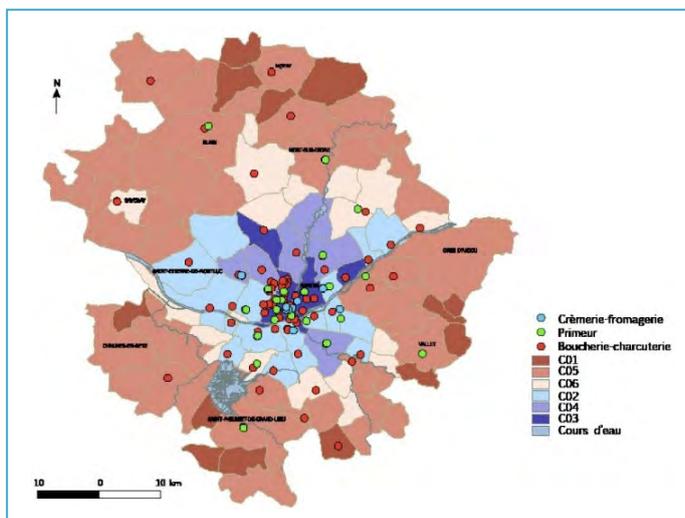
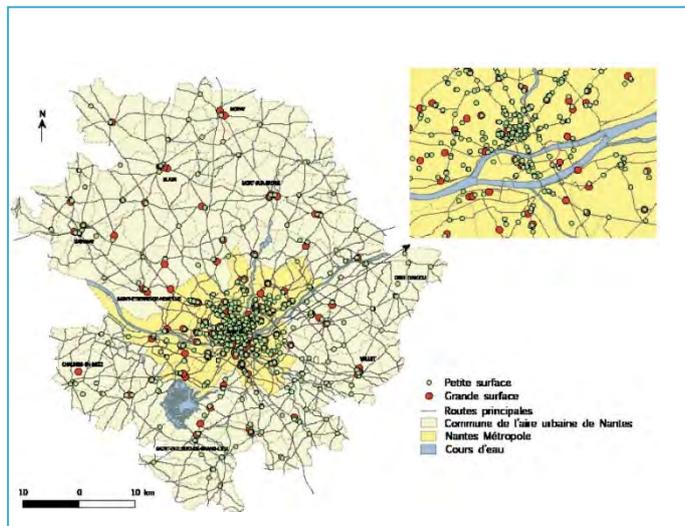


Figure 12 : Classification Ascendante Hiérarchique par Catégories Socio Professionnelle de l'aire urbaine de Nantes

Limites de la méthode :

Plusieurs difficultés apparaissent dans la mise en pratique de la méthode. La taille du territoire peut complexifier la recherche d'exhaustivité, notamment en raison des déplacements nécessaires pour enquêter chaque commerçant dans des communes dispersées. De plus, le travail d'enquête auprès des commerçants-artisans se révèle complexe par le manque de temps des personnes interviewées, entraînant un fort taux de refus, le métier d'artisan étant très prenant.



3 - LE COMMERCE, IMPENSE DE LA LES STRATEGIES TERRITORIALES ?

A RETENIR POUR ÉLABORER VOTRE PAT

Ce chapitre permet d'aborder un sujet trop rarement pris en compte dans l'élaboration d'une stratégie alimentaire. Les méthodes et résultats proposés dans FRUGAL ont vocation à apporter quelques pistes pour appréhender cet objet.

Premièrement, les implantations des commerces sont régies par des critères qui révèlent de l'ordre privé, mais aussi des critères réglementaires et juridiques, liés à la planification urbaine (SCoT, DAC et PLU), d'où l'importance d'une prise en compte des objectifs de la politique alimentaire dans les politiques de planification territoriale pour aboutir à une convergence d'objectifs entre documents d'urbanisme et projet alimentaire.

De plus, les liens démontrés dans ce chapitre entre implantation spatiale des commerces et accessibilité à l'alimentation invite à mieux prendre en compte la planification dans le PAT, avec l'objectif d'actionner les leviers qui régissent l'implantation des commerces.

Les stratégies d'approvisionnement des commerçants doivent être appréhendées dans leur diversité. Le système d'approvisionnement et de distribution est extrêmement divers et varie selon le type de commerce. Comprendre les stratégies d'approvisionnement et les contraintes des commerçants permet de faire des propositions plus pertinentes en termes de production locale et d'accès aux produits pour les commerçants : directement producteur, via un MIN...

Un diagnostic de l'offre commerciale de l'aire urbaine a vocation à être intégré au diagnostic du PAT, croisée avec sa morphologie sociale, permettant de mieux comprendre les problématiques d'accessibilité sociale à l'alimentation d'un point de vue spatial. Cette entrée croisée permet une fois de plus de mieux identifier les leviers en faveur de l'accès à des produits de qualité pour le plus grand nombre : entre planification urbaine, problématiques sociales et stratégies et contraintes économiques et spatiales des commerçants.



Un diagnostic de l'offre commerciale de l'aire urbaine
a vocation à être intégré au diagnostic du PAT...



BIBLIOGRAPHIE

- Blandin T. (2018) "Le commerce alimentaire ; quelles implantations, quels leviers d'action ? Etude des facteurs entrant en jeu dans les décisions d'implantation des commerces alimentaires dans les aires urbaines de Nantes et Lorient.", Mémoire Master de 2, sous la direction de Nicolas Hutten, 145p.
- Blandin T., de La Haye Saint Hilaire L. (2018), "Méthodologie pour l'étude des stratégies d'implantation et d'approvisionnement des commerces de détail spécialisés", 4 pages du projet FRUGAL, 4 p.
- De la Haye Saint Hilaire L. (2018) "Approvisionnement des commerces alimentaires de détail spécialisés de l'Aire Urbaine de Nantes. La place des commerçants-artisans dans la commercialisation des produits bio et locaux", Mémoire de Master 2, sous la direction de Claire Delfosse, 188 p.
- Hurstel L. (2018), Commercialisation des produits carnés à Lyon. Évolution et adaptation des grossistes et détaillants face aux changements, mémoire de master en études urbaines, ENS de Lyon.



4 - APPROCHE TRANSVERSALE : SOUS L'ANGLE DE L'URBANISME ET

FABRIQUER LA MÉTROPOLE PAR LE PAYSAGE ALIMENTAIRE : LE CAS DU PAIN À GRENOBLE

Le pain, très présent dans l'imaginaire et le quotidien des français, possède une forte valeur symbolique et culturelle. Pourtant sa matérialité, sa spatialité et sa durabilité sont relativement peu connues et rarement questionnées. Une approche par le "paysage alimentaire" menée dans le cadre du projet FRUGAL permet d'éclairer la question, en portant une attention particulière aux transitions économiques en faveur d'une alimentation durable, viable sur le plan économique et social, plus respectueuse de l'environnement, de la santé et des diversités culturelles.

Dans le prolongement de la vision du paysage de Tim Ingold pour qui les pratiques ne s'inscrivent pas dans ou sur un paysage mais donnent forme au paysage (Ingold, 1993), il été mobilisé la notion de "paysage alimentaire" où le celui-ci est certes une "portion d'espace soumis à la vue" mais plus encore "un construit social qui comporte à la fois des espaces matériels et immatériels et permet de saisir les représentations de l'individu qui l'observe" (Nikolli, 2016). L'ajout de l'adjectif "alimentaire" permet à l'expression de recouvrir "ce que connaissent les acteurs de l'offre commerciale et de leur environnement alimentaire et la façon dont ils se le représentent" (ibid.). Cette notion informe donc de la diversité des perceptions de l'offre alimentaire locale, tout comme des choix en matière alimentaire (des consommateurs, des producteurs, des acteurs publics) et des processus de connexion (ou déconnexion) qui en découlent (entre espaces urbains et ruraux notamment).

Cette approche a été appliquée à la filière pain à Grenoble en remontant la filière depuis les boulangeries, lieu de la consommation, jusqu'aux espaces de la production. L'inscription des formes de la filière pain dans la ville, croisée avec l'analyse des grandes tendances connues, permet de saisir en partie l'organisation et les évolutions du système alimentaire.

Les principaux constats de ce travail peuvent se résumer selon les différentes étapes de la filière : acheter du pain, transformer le blé, cultiver du blé.

"Acheter du pain" (les boulangeries)

Les boulangeries sont réparties de manière hétérogène au sein de la métropole grenobloise. On les retrouve majoritairement dans le centre-ville (boulangeries indépendantes et points chauds réchauffant sur place des produits réalisés ailleurs, souvent industriels) et le long des grands axes historiques. A l'inverse, des déserts alimentaires urbains et ruraux se forment, en particulier au sein des grands ensembles et dans les zones pavillonnaires à l'image des quartiers sud ou les quartiers populaires, où la politique de la ville vise à réduire les écarts de développement et à améliorer les conditions de vie des habitants, sont à quelques rares exceptions près dépourvus de boulangeries.



Boulangerie dans le centre-ville à Grenoble
(photo T. Courcoux)

ABORDER LES FILIERES ET L'ALIMENTATION

DE LA PLANIFICATION

Leur absence, à l'image de celle d'autres commerces de première nécessité, y renforce l'isolement et l'injustice spatiale.

On note de manière générale un nombre croissant de boulangeries indépendantes qui, pour survivre à la concurrence de la grande distribution et des chaînes de boulangeries, font appel à une image basée sur l'authenticité pour tenter de masquer un modèle de fonctionnement finalement proche du modèle industriel basé sur la mécanisation, la rapidité et la standardisation. En parallèle se développe une offre bio aux inscriptions spatiales diverses, de l'échoppe du centre-ville à la "boîte à chaussures" des zones commerciales.

Transformer le blé

La production de farine, étape clé de la filière, est fortement mécanisée et évolue dans un contexte de forte concurrence internationale et de fluctuation des prix du blé et de la farine. A l'échelle française, le marché se concentre au sein de quatre entreprises de grande envergure qui fournissent à elles seules la moitié de la production de la farine française laissant peu de place aux farines non standardisées et engendrant une uniformisation des produits et des pratiques ainsi qu'une perte de savoirs techniques et artisanaux.

Le cas grenoblois illustre ce contexte de concentration du marché et le peu de place laissée aux modèles économiques alternatifs. On y dénombre en effet un faible nombre de moulins : un moulin d'échelle internationale, deux moulins interrégionaux, trois moulins régionaux et quelques moulins communaux, tous situés à proximité des grands axes de transport. La Minoterie du Trièves et les Moulins de Bion (moulins d'échelle interrégionale) appartiennent tous deux au groupe Nicot Meunerie, l'un des dix plus grand meunier français, qui commercialise la célèbre marque Banette créée au début des années 80 et vendue par 1 500 artisans-boulangers sur 30 départements.

Le moulin d'échelle internationale n'est autre que l'établissement vironnais des Grands Moulins de Paris appartenant à Nutrixo, groupe industriel agroalimentaire de premier plan, premier meunier français et l'un des leaders européens de la meunerie.



Meule d'un paysan-boulangier de la métropole grenobloise – le Gaec d'Allicoud
(photo J. Buyck)



4 - APPROCHE TRANSVERSALE : SOUS L'ANGLE DE L'URBANISME ET

Cultiver le blé

La culture de céréales, à l'image de l'ensemble du système agricole français, a fortement évolué au cours du siècle précédent selon les principes d'une agriculture intensive et industrielle. La majorité des blés (dont le nombre de variétés est de plus en plus restreint) sur le marché des farines a été sélectionnée pour une teneur en gluten forte et montre une valeur nutritionnelle qui ne cesse de décroître.

La métropole grenobloise n'est que très marginalement un territoire de culture céréalière. Les pentes, ne convenant pas à l'agriculture industrielle, ont été délaissées par les céréaliers. Cependant, de nombreuses initiatives en faveur d'un pain durable et local émergent ponctuellement (sur les dents creuses de l'urbanisation, les pentes moyennement fortes, les délaissés d'infrastructures...) et cherchent à se détacher totalement ou en partie du modèle productiviste afin de gagner en résilience économique et environnementale. A l'image de paysans-boulangers, proches de la métropole (piémonts de Belledonne ou de Chartreuse), qui s'approprient l'ensemble de la chaîne de production et privilégient les ventes en local, soit via des contrats pain avec les Amap, soit en fournissant les magasins bio de la métropole.

La Ville de Grenoble et les régies de quartiers de La Villeneuve, investies sur les questions d'alimentation et d'un nouveau rapport au pain, ont procédé à deux moissons dans le parc de La Villeneuve de Grenoble (quartier actuellement en renouvellement urbain) grâce à une association de la Matheysine qui met à disposition des habitants ses outils et une vieille batteuse.

Cette approche du paysage alimentaire du projet FRUGAL a donc permis de mettre en avant les rapports de force sur le territoire, entre modèle industriel dominant et émergence de nouveaux modèles plus soucieux d'une alimentation durable. Cette approche permet également de contrebalancer les représentations de l'urbanisation, battant en brèche l'idée d'un arrière-pays rural productif et d'un espace urbain infertile.

En revanche, la notion de désert alimentaire est particulièrement pertinente tant dans le monde urbain que dans le monde rural, même si ces lieux de détresse sont aussi des lieux d'invention où s'élaborent localement de nouvelles économies en faveur d'une alimentation durable et d'une justice alimentaire.



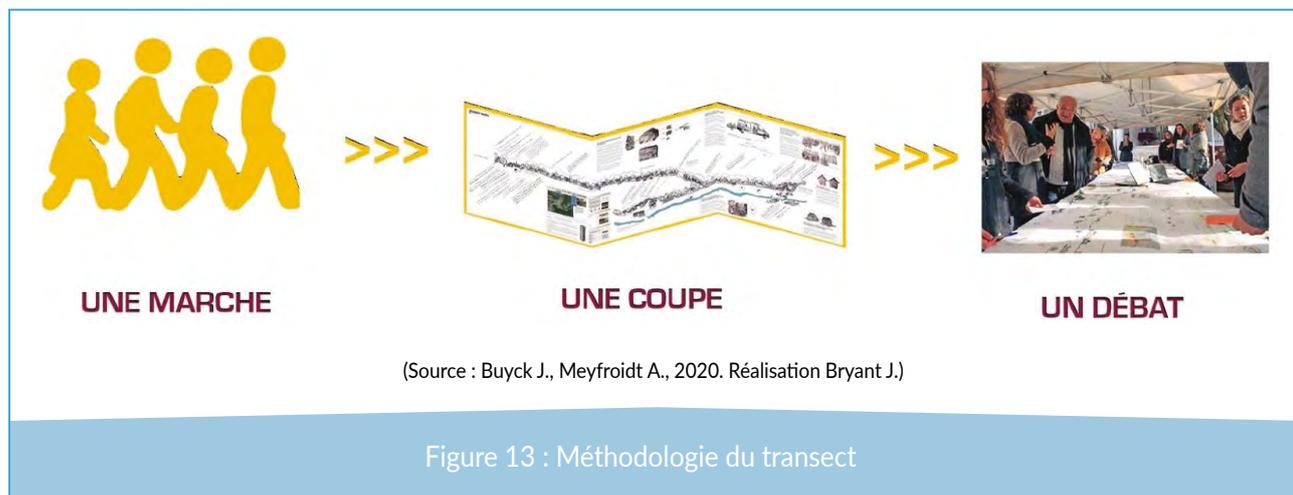
Les champs d'un paysan-boulangier de la métropole grenobloise – le Gaec d'Allicoud
(photo J. Buyck)

ABORDER LES FILIERES ET L'ALIMENTATION DE LA PLANIFICATION

UNE APPROCHE PAR LA MARCHE ET L'OBSERVATION : LA MÉTHODE DU TRANSECT, OUTIL DE DIAGNOSTIC POUR LA PLANIFICATION

Alors que l'approche planificatrice opère par grands ensembles (comme les unités paysagères), l'approche par le transect propose de décentrer le regard en observant à la loupe les paysages agri urbains et ce qu'ils nous disent des systèmes alimentaires. L'approche par la carte et le plan laisse la place à une approche sensible et une lecture du récit des lieux.

Les marches sous la forme de transect, qui se pratiquent en groupe, se soustraient à la passivité contemplative pour s'inscrire dans une position plus dynamique liée aux activités - agricoles, alimentaires ou urbaines - qui composent les lieux traversés. Elles s'enrichissent des débats qui émergent au fil des rencontres d'où émerge rapidement une réflexion prospective. Car au-delà d'observer le territoire, il s'agit de penser son devenir. La marche donne lieu à une représentation inédite du territoire, sous la forme d'une coupe dont la restitution permet la mise en débat public des problématiques rencontrées.





4 - APPROCHE TRANSVERSALE : SOUS L'ANGLE DE L'URBANISME ET

Le sens et les apports de cette approche dans le cadre d'une démarche alimentaire relève d'une méthodologie ouverte qui s'adapte à de nombreuses questions. Dans le cas du projet FRUGAL où l'exercice a été réalisé à Grenoble et à Caen, les participants ont spécifiquement porté leur attention sur les rapports entre métropoles et systèmes alimentaires. "A quoi ressemblera l'alimentation à Grenoble en 2050 ?" telle est la question à laquelle les transects grenoblois souhaitaient contribuer. Une question similaire a été formulée à Caen.

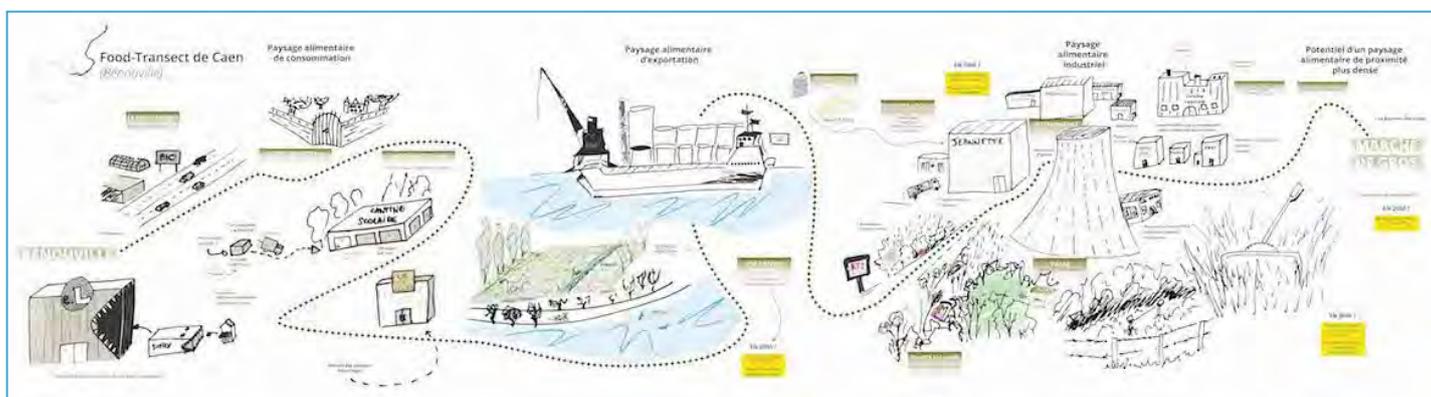


Figure 14 : Coupe du transect de Caen "Bénouville".
(Source : A-S Boisgallais, F Carette, U Legentil, C Bretin, S Valognes and M Esnault. Réalisation : J Bryant).

Les transects du projet FRUGAL sont l'occasion d'analyser les enjeux systémiques liés à l'approvisionnement alimentaire mais aussi les potentiels d'autonomie alimentaire, la question de l'accessibilité sociale à une alimentation durable et enfin l'équilibre environnemental. L'alimentation durable (viable sur le plan économique et social, plus respectueuse de l'environnement, de la santé et des diversités culturelles) est au cœur de notre investigation. Une meilleure compréhension des formes urbaines et de leurs usages est en effet indispensable à l'émergence, à la consolidation et à la structuration d'une alimentation durable.

En tant que recherche située - voire multi-située (Falzon 2009) -, ces transects sont une rare occasion de s'interroger sur les lieux traversés, leurs jeux de proximité et de voisinage tout en prenant en compte la dimension sociale de l'espace, et plus largement sur le statut de la recherche sur la ville et l'agri-alimentaire. A rebours d'approches synthétiques et modélisatrices, le choix est fait d'une approche relationnelle suggérant que les lieux et leurs usagers portent en eux un récit qui est déjà là et qu'il faut révéler.

ABORDER LES FILIERES ET L'ALIMENTATION DE LA PLANIFICATION

CONCRÈTEMENT, COMMENT S'Y PRENDRE ?

- 1- Rassembler les acteurs locaux.** Pour rendre le transect le plus enrichissant possible, il convient de mobiliser des acteurs aux perspectives et compétences variées (citoyens, décideurs, associations...). Le groupe captera ainsi de manière différenciée les informations collectées au fil des personnes rencontrées et des formes observées.
- 2- Explorer le territoire.** La méthode du transect est une histoire de découverte, et non une visite guidée. Il faudra néanmoins cibler au préalable des parcours qui permettent de traverser des zones d'intérêt, tout en couvrant une large diversité de situations : espaces agricoles, industriels, commerciaux, quartiers urbains de différents standing... Et ce, quelle que soit leur valeur esthétique. Les endroits considérés comme repoussants peuvent en effet faire l'objet de recommandations d'amélioration.
- 3- Produire les transects.** Il convient de choisir une question centrale et suffisamment vaste pour permettre le croisement des regards, comme par exemple le devenir de l'alimentation dans l'agglomération en 2050. Si les équipes de 4-5 personnes suivent un parcours décidé par avance, elles sont libres de l'ajuster in situ. Il est important de décider dès le départ le type de support pour collecter les informations en fonction du projet final (enregistrements des ambiances ou entretiens, croquis, photos, vidéos...). Des marches d'une dizaine de kilomètres sont idéales pour collecter un matériau solide. Ne jamais oublier que la base du transect est la rencontre : d'abord entre membres de l'équipe et ensuite au hasard des rencontres.
- 4- Le transect à l'épreuve de la médiation.** A la fin des marches, toutes les équipes se retrouvent dans un endroit convivial pour débriefer la journée. Elles couchent sur papier les longues coupes de la ville et son rapport à l'alimentation. Une restitution à chaud en lisant chaque coupe devant les autres groupes permet d'ouvrir le débat.
- 5 Diffusion des résultats du projet.** Suite à la restitution du transect, les résultats peuvent être approfondis. Les coupes peuvent être retravaillées et numérisées afin de faire l'objet d'une plus large diffusion ou d'un traitement comparatif plus systématique. D'autres canaux peuvent être mobilisés pour la diffusion et/ou la sensibilisation : plateau radio, carte des relevés vidéos, débat public, vidéos de communication...

A RETENIR POUR ÉLABORER VOTRE PAT :

Le concept de paysage alimentaire et la méthode du transect alimentaire permettent une lecture originale du territoire par la mise en évidence, souvent de façon ludique, de l'inscription de l'alimentation dans l'espace.

La notion de paysage alimentaire peut être mobilisée tant à la phase de diagnostic (compréhension des mécaniques fonctionnelles des filières) que pour les questions de sensibilisation (illustration visible de certains effets néfastes des modèles et des rapports de forces sous-jacents). Le transect alimentaire permet également une approche sensible du territoire par la lecture des formes urbaines. Par le débat qu'il engendre, il permet de réaliser un diagnostic partagé basé sur l'observation de l'inscription dans l'espace du fait alimentaire dans sa globalité.

Cette approche du transect permet également de saisir, toujours par l'observation, certaines anomalies du système alimentaire (déserts alimentaires, déconnexion production-consommation, urbain-rural...).

BIBLIOGRAPHIE

- Buyck J., Meyfroidt A., "Explorer les paysages alimentaires pour régénérer la fabrique agriurbaine", *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 44-45, 2020
- Falzon D.-M.-A., 2009, *Multi-Sited Ethnography : Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research*, Farnham, Angleterre, et Burlington, Vermont, Ashgate Publishing, Ltd.
- Ingold T. (1993) "The Temporality of the Landscape", *World Archaeology*, vol. 25, n°2, pp. 152-174
- Nikolli A., Le Gall J., Laval M. (2016) "Les marges sociales et les franges agricoles se tournent-elles le dos ?", *Projets de paysage*, n°13 [en ligne]



5 - AGIR : LA PLANIFICATION

MOBILISER LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes et Intercommunalités) se considèrent souvent comme démunies pour agir dans le domaine de l'alimentation car celui-ci ne relève pas explicitement de leurs compétences. Si l'Etat a bien la charge de définir la politique alimentaire (article L.1 du code rural), les collectivités territoriales bénéficient de compétences et de dispositifs leur permettant d'intervenir directement ou indirectement en la matière sur leur territoire.

De manière à identifier ceux-ci, le projet FRUGAL a procédé en plusieurs étapes :

- Inventaire et analyse des textes cadres (Constitution et lois applicables en France de source nationale et européenne UE) et de leurs déclinaisons réglementaires ainsi que des principes-clefs gouvernant l'action des collectivités locales.
- Synthèse des textes et principes.
- Regroupement thématique des champs d'intervention des collectivités territoriales communs aux différentes branches de droit afin d'établir une classification (ou nomenclature) juridique.
- Réalisation de schémas par domaine d'intervention présentant les compétences-cadre et les outils juridiques plus opérationnels au service des collectivités territoriales.

Au final, ce sont 12 champs d'action qui ont été identifiés et qui relèvent de l'orientation et de la planification des politiques locales (diagnostic, prescription) ou de la mise en place de dispositifs opérationnels (réglementation, financement, coopération, concertation...) (figure 15).

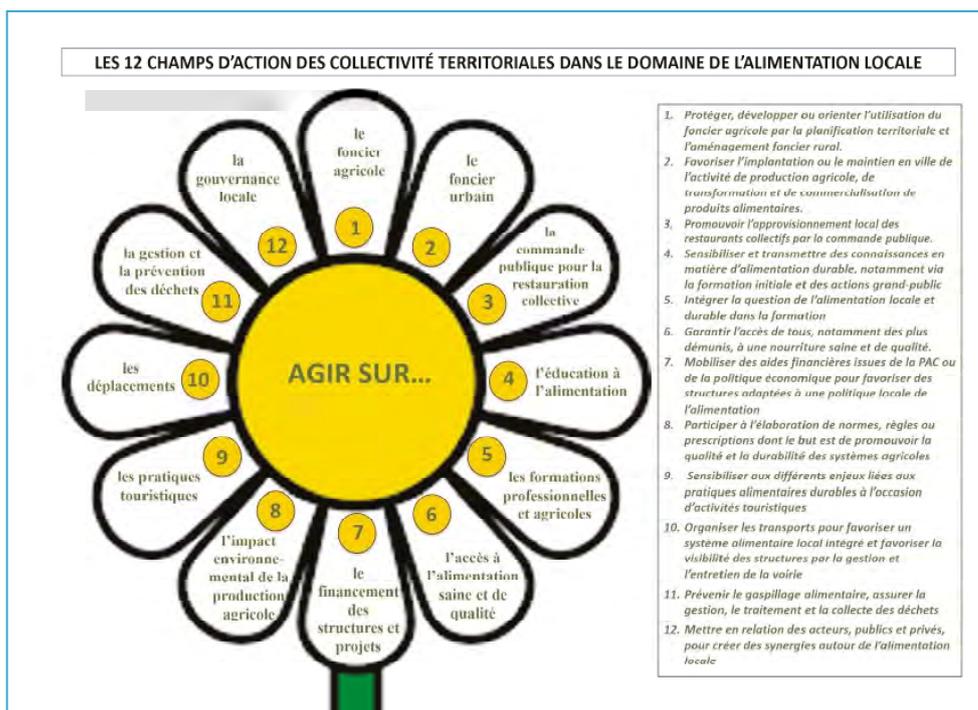


Figure 15 : les 12 champs d'action des collectivités territoriales dans le domaine de l'alimentation locale

(Projet MICAAL, 2019-2021 et FRUGAL, 2017- 2020).

AGIR SUR LE FONCIER

L'aménagement foncier rural au service de la protection et du développement de l'agriculture

L'aménagement foncier rural consiste, pour les collectivités territoriales ou l'Etat, à pouvoir acquérir des terres agricoles (dans des conditions relativement limitées) pour les préserver et les attribuer en fonction de certaines priorités et ainsi influencer sur les modalités d'exploitation (par exemple, agriculture biologique, vente directe ou circuit court).

Le Plan régional d'agriculture durable (PRAD, Art. L. 111-2-1 c. rur.) fixe les orientations de la politique agricole et agroalimentaire de l'Etat dans la région, et "précise les actions qui feront l'objet prioritairement des interventions de l'Etat et des régions". La lutte contre la disparition du foncier agricole et l'amélioration de la gestion quantitative ou qualitative de l'eau sont souvent mentionnées dans les PRAD.

Autre acteur clé : la commission d'aménagement foncier communale ou intercommunale regroupant des représentants de la ou des communes concernées, des agriculteurs, des propriétaires fonciers et de l'Etat sous la direction du Conseil départemental, définissent des orientations d'aménagement foncier.

Lorsque les collectivités territoriales souhaitent acquérir du foncier agricole, elles peuvent se saisir d'outils opérationnels :

- Le PEAN permettant la "Protection et la mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains" (Art. L. 113-15 c. urb. et suivants), le département ou les autres collectivités territoriales avec l'accord du département bénéficient d'un droit de préemption.
- Pour la protection des espaces naturels sensibles (Art. L. 113-8 c. urb.), le département dispose d'un droit de préemption (Art. L. 113-14 et L. 215-1 c. urb. ; également Art. L. 1112-6 CG3P).
- Pour l'acquisition de terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux, les collectivités territoriales ou EPCI compétents bénéficient d'un droit de préemption (Art. L.216-1 c. urb.).
- Pour constituer des réserves foncières, l'Etat, les collectivités territoriales et EPCI disposent d'un droit de préemption (Art. L.221-1 c. urb.).
- Pour contribuer à la préservation de la ressource en eau potable, les communes et groupements de communes qui contribuent à la préservation de la ressource en eau potable (Art. L. 2224-7 CGCT), peuvent obtenir de l'Etat (arrêté préfectoral) un droit de préemption des surfaces agricoles sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captage en eau destiné à l'alimentation humaine (Art. L.218-1 c. urb. depuis la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019).

Pour procéder à ces acquisitions, les collectivités territoriales peuvent souvent recourir aux sociétés d'aménagement et d'établissement rural (SAFER, Art. L. 141-5 c. rur.). Une fois propriétaires de foncier agricole, les collectivités territoriales peuvent louer les terres à un exploitant, les exploiter elles-mêmes ou les mettre à disposition.





5 - AGIR : LA PLANIFICATION

Le soutien aux activités de production agricole :

Certaines règles peuvent être mise en œuvre pour maintenir ou développer des activités agricoles dans l'espace urbain, qu'elles soient professionnelles ou non. Il faut dès lors distinguer selon que l'on parle d'agriculture fondée sur l'usage du sol ou hors sol. Pour la première catégorie, relevant de démarches citoyennes ou professionnelles, il faut se référer au règlement du PLU qui peut autoriser la protection de terres cultivées dans le cadre de deux régimes particuliers : les espaces verts et les continuités écologiques (article L. 113-5 et 151-23 code urb.). Ces instruments sont jusqu'à aujourd'hui plus favorables au maintien de l'agriculture en place et au développement du "jardinage en ville", beaucoup moins à l'agriculture professionnelle qui passe davantage par le classement en "zone agricole". Hors sol, l'agriculture professionnelle pourrait se développer dès lors que le PLU autorise des usages et constructions mixte ou uniquement agro-industriels (un débat serait à conduire sur la nature de ces activités pour l'urbanisme sur la base notamment des article L. 151-9 et R. 151-27 et 28 code urb.). Quant à l'agriculture citoyenne sur les toits ou terrasses, elle dépend pour l'essentiel du droit de la propriété privée (et plus complexe en cas de copropriété).

Le développement des activités de transformation et de commercialisation

Les communes et leurs EPCI, au titre de l'aménagement de l'espace et du développement local, peuvent agir sur la politique locale du commerce et le soutien aux commerces d'intérêt communautaire. Plus particulièrement en fixant des orientations favorables à l'affectation de foncier urbain pour les activités de transformation et de commercialisation au sein de leurs documents d'urbanisme. Le SCoT détermine en effet les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal (Art. 141-3 c. urb. et suivants ; voir principalement le document d'orientation et d'objectif du SCoT). Quant au PLU, il se charge de la délimitation des zones, de la destination des sols ainsi que de la nature des activités et par conséquent aussi du développement commercial ou tertiaire.

En matière de commercialisation de produits alimentaires, les communes peuvent instaurer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité (Art. L.214-1 c. urb.). Les communes ont aussi une compétence résiduelle en matière d'établissement de marchés (Art. L.2224-18, L.5215-20 et L.5217-2 CGCT), qui peut être transférée de plein droit à certains EPCI.

Ces derniers disposent en outre de la compétence en matière d'établissement de marché d'intérêt national (Art. L.5215-20 CGCT et Art. L.5217-2 CGCT) au sein desquels un aménagement peut être envisagé pour permettre une meilleure visibilité des producteurs locaux.



Enfin, l'ensemble des collectivités prennent part aux commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) qui autorisent les équipements commerciaux de plus de 1000 m² (Art. L. 752-2 c. com. sur la composition ; Art.L. 752-1 c. com. sur le champ d'intervention ; Art. L. 7582-6 c. com. sur les critères).

En matière de transformation de produits animaux, les EPCI disposent de la compétence abattoirs et plus généralement de l'établissement des activités industrielles et artisanales (Art. L.5215-20, L.5217-2 CGCT).

UNE MODERNISATION DU SCOT QUI PREND EN COMPTE LES BESOINS ALIMENTAIRES LOCAUX.

Les ordonnances de la Loi Elan relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme (ordonnance n°2020-745) et à la modernisation des schémas de cohérence territoriale (ordonnance n°2020-744) apportent des évolutions significatives aux documents d'urbanisme. Parmi celles-ci, la place désormais affirmée du Projet d'aménagement stratégique (ex PADD) qui devient le premier document du SCoT. Il définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans. "Ceux-ci concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires en favorisant [...] une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux [...]". Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine quant à lui les conditions d'application du Projet d'aménagement stratégique en mobilisant le commerce de proximité, la logistique commerciale de proximité et les constructions associées.

L'alimentation locale apparaît donc désormais clairement dans les documents d'urbanisme et il reviendra aux collectivités d'y donner un contenu en cohérence avec les ambitions de leurs politiques alimentaires et en particulier avec celles du dispositif PAT.

AGIR SUR LES DÉPLACEMENTS

Les actions des collectivités territoriales en matière de déplacement relèvent des voies de circulation et de l'information à destination de ceux qui se déplacent.

Dans le premier cas, les EPCI sont compétents pour établir un Plan de déplacement urbain (PDU Art. 1214-1 c. transp) qui organise la mobilité en diminuant le trafic automobile et, par-là, la diminution de la pollution et de la consommation d'énergie. Ce document de planification concerne tous les déplacements, qu'ils soient individuels ou collectifs, et concerne tant les marchandises que les consommateurs. Dans certaines communes rurales, ce plan peut donc prendre en compte les circulations agricoles et prévoir des aménagements à cet effet.



5 - AGIR : LA PLANIFICATION

AGIR SUR LE FINANCEMENT DES STRUCTURES ET PROJETS (DE PRODUCTION, DE TRANSFORMATION ET DE COMMERCIALISATION)

Le financement direct ou indirect de projets visant la production, la transformation ou la distribution de produits locaux provient de la politique de développement rural, de la politique de développement économique, et de la politique de la pêche.

Chaque conseil régional, au travers de son programme régional de développement rural (PRDR) peut lever des financements en provenance du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), complété par des fonds nationaux ou locaux (cofinancement). Les projets visant la production, la transformation ou la distribution de produits locaux peuvent prétendre, comme les autres projets agricoles, aux aides à l'installation, à la modernisation et à la transformation des produits, ainsi qu'aux pratiques respectueuses de l'environnement et du climat (les MAEC).

Ce règlement européen encadre aussi un programme spécifique "de liaison entre les actions de développement de l'économie rurale" (LEADER) qui a vocation à dynamiser les territoires au travers de la formation de groupes d'action locale (GAL). Il s'agit d'un cadre adapté pour des projets collectifs de gouvernance alimentaire locale multi-partenariaux.

Au côté de ces aides provenant du cadre européen, l'Etat et les collectivités territoriales peuvent contribuer au financement de l'ancrage territorial de l'agriculture et à la promotion de modes de production et de consommation intégrant les considérations environnementales et de santé publique : contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) pour créer des espaces tests agricoles (couveuse d'activités agricoles, Art. L. 127-1 c. com. ; Art. L. 722-1 c. rur.), soutien aux associations en lien avec l'agriculture, aides liées aux pôles ruraux d'exception ; contrat de transition écologique, etc.

Dans le domaine de la politique de développement économique, les collectivités territoriales sont compétentes en matière de gestion opérationnelle de proximité des zones d'activités artisanales, industrielles, commerciales, tertiaires, touristiques, portuaires ou aéroportuaires. Les communes urbaines et les métropoles sont compétentes en matière "d'action de développement économique" (Art. L. 5215-20 CGCT), comme les communautés de communes et d'agglomération qui peuvent plus précisément intervenir en matière de "politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire" (compétence nouvelle créée par la loi NOTRe, Art. L. 5214-16 et L. 5216-5 CGCT).

Quant aux aides fondées sur la politique de la pêche, les Etats membres peuvent accorder des aides au développement durable de la pêche et de l'aquaculture dans le cadre du fonds européen de la pêche et des affaires maritimes (FEAMP, Règlement (UE) n° 508/2014 du 15 mai 2014).



un engagement
militant des
agriculteurs...

AGIR POUR L'ACCÈS À UNE ALIMENTATION SAINTE ET DE QUALITÉ

Les actions des collectivités territoriales en matière de déplacement Suite aux Etats généraux de l'alimentation de 2018, l'accès de tous à une alimentation saine et de qualité est au cœur de la politique publique de l'alimentation (Art. L. 1 c. rur.). Pour répondre à cet objectif, trois dispositifs juridiques peuvent être mobilisés : la sécurité sanitaire des aliments, la justice alimentaire et la qualité nutritionnelle, environnementale et sociale des aliments dans la restauration collective.

La sécurité sanitaire des aliments

Les règles portant sur la sécurité sanitaire des aliments, définies au niveau national et européen, portent sur l'ensemble de la chaîne de production et de distribution alimentaire et concernent les aliments destinés aux hommes et ceux destinés aux animaux. Au travers d'un plan de contrôle pluriannuel, les Etats membres de l'UE déclinent des interventions dans les domaines suivants : la sécurité sanitaire des aliments, des animaux et des végétaux, la qualité des produits et la loyauté des transactions.

Plusieurs services et agences de l'Etat sont ainsi responsables de l'organisation et du déroulement des contrôles de sécurité sanitaire au niveau central (ministère de l'Agriculture, ministère de l'Economie, ministère de la Défense, ministère de la Santé, INAO) et au niveau territorial (via les directions départementales de la protection des populations-DDPP).

Si les règles liées à la sécurité sanitaire des aliments sont générales et ne font pas l'objet de dispositions locales particulières, les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle en mobilisant leur "Contrat local de santé" (CLS), outil programmatoire signés entre l'Agence régionale de santé (ARS) et les collectivités territoriales (principalement mais pas exclusivement les communes). Celui-ci qui porte "sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social" (Art.L. 1434-10 du Code de santé publique). Ces CLS visent à mettre en œuvre le projet régional de santé (PRS) correspondant qui a notamment pour objectif de réduire "les inégalités sociales et territoriales en matière de santé" (Art. L. 1434-1 et suivants du Code de santé publique).





5 - AGIR : LA PLANIFICATION

La justice alimentaire

La justice alimentaire vise à assurer à la population l'accès à une alimentation économiquement et socialement acceptables par tous et à lutter contre la précarité alimentaire (Art. L. 1 c. rur.).

La loi donne priorité aux aspects de « sécurité alimentaire », c'est-à-dire au fait de "donner à manger" à ceux qui ne peuvent pas y accéder, soit l'aide alimentaire, désormais définie par le Code de l'action sociale et des familles (CASF) depuis l'adoption de la loi EGALIM. L'accès à des produits "de qualité et adéquats" est aussi un objectif de la politique d'aide alimentaire, mais en ce domaine, la loi ne comporte pas de mesures contraignantes. Les collectivités locales sont donc libres d'agir (ou non) en la matière. L'aide alimentaire comprend l'achat et la collecte de denrées alimentaires, invendues ou non. Elle a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes "en situation de vulnérabilité économique ou sociale" - et non plus aux personnes "les plus démunies" - et elle est assortie "de la proposition d'un accompagnement" (Art. L. 266-1 du CASF). La politique d'aide alimentaire est ainsi une composante de la politique sociale de lutte contre la pauvreté et les exclusions (Titre VI du Livre II CASF).

LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Le financement de l'aide alimentaire se fait à plusieurs niveaux :

Les fonds permettant les achats et collectes de denrées alimentaires proviennent généralement de l'UE (Fonds européen d'aide aux plus démunis) ou de l'Etat (subventions).

Le département peut également distribuer des aides financières pour l'achat de denrées alimentaires au titre de ses compétences en faveur de la protection maternelle infantile, des personnes en difficultés et des personnes âgées. Les communes et intercommunalités compétentes peuvent octroyer des bons alimentaires ou permettre l'accès à des paniers à prix réduits ou à un groupement d'alimentation familiale, notamment par l'intermédiaire de leurs centres d'action sociale.

A RETENIR POUR VOTRE PAT

Si l'alimentation n'est pas un domaine de compétence explicite des collectivités territoriales, il existe de nombreux leviers à leur disposition pour agir en sa faveur.

Les nombreux codes (rural, de l'urbanisme, des collectivités...) et dispositifs mobilisables imposent d'avoir une vision décloisonnée de l'arsenal juridique. Il revient aux collectivités de mobiliser et d'articuler la grande diversité de dispositifs juridiques existants en vue de concrétiser les objectifs du PAT. Certains dispositifs sont à manipuler avec mesure et précaution, à l'image de l'expropriation, et doivent être accompagnés avant tout d'un dialogue avec les parties prenantes concernées (propriétaires, usagers...).



BIBLIOGRAPHIE

- Bodiguel L., Rochard C., Marechal G., Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux., 2018, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01842263/document>
Site internet du projet Micaal : www.agirpourelimentationlocale.fr
-



CONCLUSION

Résultat d'une lente prise en compte de l'alimentation dans le champ de la planification urbaine, le concept de planification alimentaire émerge et pousse à l'intégration du fait alimentaire dans l'organisation spatiale du territoire. Selon cette approche, le projet FRUGAL invite, au-delà de la seule prise en compte du foncier agricole, à intégrer le sujet du foncier urbain dans la construction de son projet alimentaire.

En termes de foncier agricole d'abord, des expériences dans le Rhône Alpes et le Grand Ouest montrent comment le levier du foncier agricole contribue à la relocalisation de la production locale vers le bassin de consommation. Diverses modalités de gestion du levier existent, et les collectivités territoriales font preuve d'innovation dans l'alliage de gestion du foncier en rapport avec le contexte foncier associé et les objectifs du projet alimentaire en termes de pratiques agricoles notamment. L'outil PAEN, au-delà de sa qualité juridique de protection robuste du foncier agricole, est, par les formes innovantes de gouvernance autour des programmes d'action, susceptible de permettre des conditions favorables à la création de propriétés foncières innovantes, en se focalisant plus sur l'usage que sur la propriété des terres. Point de vigilance intéressant, la recherche FRUGAL encourage à prêter attention aux impacts socio-économiques que peuvent avoir les différentes modalités de mise à disposition des terres sur l'agriculteur et son exploitation.

Une intégration de l'agriculture en amont du projet agricole, un dialogue continu et des valeurs partagées semblent être la clé pour que la mise à disposition des terres impacte positivement le porteur de projet sans dégrader ses conditions de travail.

Ensuite, la recherche FRUGAL intègre le foncier urbain et le commerce alimentaire en particulier dans la réflexion sur la planification alimentaire. L'identification des différents facteurs d'implantation des commerces en zone urbaine donne des éléments de compréhension des dynamiques de la structure commerciale alimentaire en ville.

Les analyses des stratégies d'approvisionnement des commerces invitent à reconsidérer la place du commerçant dans le projet alimentaire, qui, par ses contraintes et ses prises de décision, peut se révéler être un porteur de changement dans le système alimentaire. Enfin, le commerce est un facteur évident d'accessibilité ou d'absence d'accessibilité à l'alimentation en zone urbaine, invitant à intégrer le levier planification urbaine dans les problématiques de justice et de précarité alimentaire.

Le travail de FRUGAL d'étude d'une filière en particulier, celle du pain à Grenoble, par le prisme du paysage alimentaire met en avant les rapports de force sur un territoire et souligne la pertinence de la notion de désert alimentaire. La méthode du transect, par la marche, l'observation et le débat, est un outil de diagnostic qui se révèle être intéressant pour intégrer la dimension sociale de l'espace et des paysages alimentaires, racontés par ceux qui les habitent et les vivent.

Enfin, ce cahier donne une meilleure visibilité aux collectivités territoriales en identifiant de manière précise les compétences et les dispositifs intervenant sur le système alimentaire, permettant une vision décloisonnée des compétences et des outils juridiques autour de l'alimentation.





Ce cahier d'acteurs a été réalisé et diffusé grâce à l'appui du RnPAT



www.projetfrugal.fr

Frugalresearch
Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

TERRES EN VILLES
22 rue Joubert
75009 Paris

