Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture : le cas de Perpignan

Coline Perrin, Christophe-Toussaint Soulard

▶ **To cite this version:**

Coline Perrin, Christophe-Toussaint Soulard. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture : le cas de Perpignan. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2014, 89 (1-2), pp.125-134. 10.4000/geocarrefour.9456 . hal-02632164

HAL Id: hal-02632164
https://hal.inrae.fr/hal-02632164

Submitted on 29 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Géocarrefour

89/1-2 | 2014
Agriculture urbaine et alimentation : entre politiques publiques et initiatives locales

Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan

Enablers and barriers to local food governance linking cities and agricultures. The example of the urban area of Perpignan

Coline Perrin et Christophe-Toussaint Soulard

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/geocarrefour/9456
DOI : 10.4000/geocarrefour.9456
ISSN : 1960-601X

Éditeur
Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Édition imprimée
Date de publication : 23 décembre 2014
Pagination : 125-134
ISSN : 1627-4873

Ce document vous est offert par INRAE Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement

INRAE

Référence électronique
Coline Perrin et Christophe-Toussaint Soulard, « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan », *Géocarrefour* [En ligne], 89/1-2 | 2014, mis en ligne le , consulté le 29 septembre 2022. URL : http://journals.openedition.org/geocarrefour/9456 ; DOI : https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9456

© Géocarrefour

Coline PERRIN
INRA UMR Innovation 0951,
Montpellier

Christophe-Toussaint SOULARD
INRA UMR Innovation 0951
Montpellier

Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan

MOTS CLÉS
Alimentation, agriculture urbaine, politiques publiques, gouvernance, territoire

RESUME
Cet article vise à comprendre la relative absence de politiques alimentaires à l'échelle des régions urbaines en France. Après avoir situé la problématique française par rapport aux travaux anglo-saxons sur la gouvernance alimentaire urbaine, l'article explore le cas de Perpignan, une ville moyenne où sont menées de nombreuses actions dans les domaines agricole et alimentaire. A partir d'un travail d'analyse documentaire et d'entretiens, l'étude caractérise la diversité des initiatives locales. Elle offre une lecture systémique de la question alimentaire urbaine en géographie, fondée sur l'analyse des politiques, des acteurs et des lieux qui assurent des fonctions d'intermédiation ou de régulation à l'échelle du système urbain et qui pourraient créer du lien entre la ville, l'agriculture locale et l'alimentation des citadins.

KEYWORDS
Food planning, urban agriculture, public policies, governance, territory

ABSTRACT
This article aims to understand why there are so few urban food policies in France. After a brief review of the literature on urban food governance, the paper contextualizes the issue in France, and then presents the case of Perpignan, a medium-sized town where many activities are carried out in the agricultural and food sectors. Based on documentary analysis and in-depth interviews, this study characterizes the diversity of local initiatives. It highlights some policies, actors and places that ensure intermediation or regulation functions across the urban food system, and could connect cities, local agriculture and urban food.

Comment pourrait se structurer une gouvernance alimentaire urbaine en France ? Depuis une quinzaine d'années, des chercheurs anglo-saxons ont montré le rôle que peuvent jouer les villes si elles prennent en compte l'alimentation dans leurs politiques d'aménagement (Pothukuchi et Kaufman, 1999). Des plans stratégiques pour l'alimentation ont été adoptés à New York, Londres, San Francisco ou Toronto (Morgan et Sonnino, 2010). Les programmes d'action qui en découlent combinent des objectifs de développement économique (emploi), de santé publique (lutte contre l'obésité), de cohésion sociale (accès des plus démunis à une alimentation de qualité), d'aménagement urbain (écoquartiers, trames vertes) et de préservation des ressources naturelles (eau, foncier, paysage, gestion des déchets, etc.).

En France, l'alimentation est peu présente dans l'aménagement du territoire et les projets urbains (Brand et Bonnefoy, 2011). Quelques collectivités locales commencent à mettre en réseau les acteurs de l'alimentation, en partant souvent d'un intérêt pour l'agriculture locale que ce soit sous l'angle du cadre de vie ou de l'approvisionnement alimentaire. Le renouvellement des liens entre les villes et l'agriculture est-il un point d'entrée vers la structuration d'une gouvernance alimentaire ?
Cet article vise à éclairer les conditions d'émergence d'une gouvernance alimentaire locale reliant les villes et l'agriculture en France, à partir d'une étude de cas à Perpignan. La première partie présente la notion de « gouvernance alimentaire urbaine », en confrontant les travaux anglo-saxons aux approches françaises de l'alimentation des villes. La seconde partie analyse les initiatives agricoles et alimentaires dans la région urbaine de Perpignan. Cette analyse permet ensuite de caractériser les politiques, les acteurs et les lieux reliant la ville, l'agriculture locale et l'alimentation des citadins. Elle débouche sur une analyse de la gouvernance alimentaire locale.

VERS UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE LOCALE ASSOCIANT VILLE ET AGRICULTURE

L'idée d'une gouvernance alimentaire locale associant ville et agriculture s'ancre dans une critique des dysfonctionnements du système agro-alimentaire mondial, remis en cause par les crises sanitaires des années 1990, la menace du changement climatique, l'envolée des prix des céréales en 2008, les acquisitions massives de foncier agricole et de nouveaux problèmes nutritionnels (malnutrition et obésité). Face à cette « *nouvelle équation alimentaire* » (Morgan et Sonnino, 2010), les villes sont présentées comme une échelle adéquate (Sonnino, 2009) pour tisser de nouveaux liens entre les acteurs de la chaîne alimentaire et construire un système alimentaire plus durable.

Une grille d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale et intégrée

Par opposition au système agro-alimentaire mondialisé, le schéma de Wiskerke (2009) (fig. 1) permet de préciser ce que pourrait être une gouvernance alimentaire territoriale et intégrée. Il décrit un champ de recherche émergent en Amérique du Nord, mais aussi en Europe.

A l'interface entre marché et société civile, le courant le plus ancien et le plus développé est celui des réseaux (ou systèmes) alimentaires alternatifs (re)connectant consommateurs et producteurs (Renting *et al.*, 2003 ; Watts *et al.*, 2005). Ces recherches analysent des circuits courts de commercialisation qui rapprochent des consommateurs principalement urbains et des producteurs agricoles (Lamine, 2008 ; Chiffoleau, 2009 ; Minvielle *et al.*, 2013). Elles mettent aussi en évidence l'importance des mouvements citoyens autour de la question alimentaire. Ce *food movement* n'est pas seulement porté par des citadins aisés et éduqués, il est également investi par des

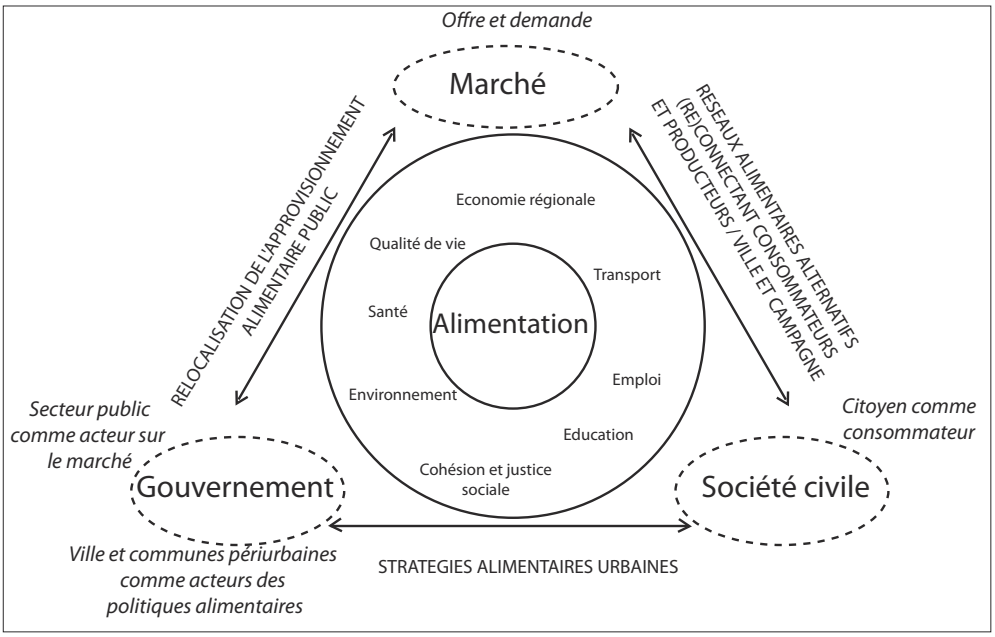

Figure 1: Grille d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale et intégrée, d'après Wiskerke (2009)

populations urbaines marginalisées ou confrontées à la crise économique (Paddeu, 2012).

A l'interface entre gouvernement et marché, une autre série de travaux s'intéresse à l'approvisionnement de la restauration collective publique (écoles, hôpitaux). L'amélioration de l'alimentation dans les écoles est présentée comme un levier pour agir simultanément sur l'environnement, l'éducation, la justice sociale et la santé publique (Morgan et Sonnino, 2008). En France aussi se développent des accords entre des institutions et des producteurs locaux, là où prévalaient jusqu'alors les acteurs intermédiaires du marché (Le Velly et Bréchet, 2011).

Enfin, entre gouvernement et société civile, un troisième courant s'intéresse à la construction de stratégies alimentaires urbaines articulant des politiques sectorielles jusque-là séparées (Morgan, 2009 ; Mansfield et Mendes, 2013). Des politiques dédiées à l'alimentation ont été lancées dans des villes d'Amérique du Nord, d'Europe du Nord et de pays du Sud[1]. Certaines villes se limitent à formuler une vision pour l'avenir, à partir de l'identification des problèmes locaux et des liens à créer entre politiques existantes. D'autres déclinent leur stratégie en une feuille de route et un programme d'actions. La gouvernance locale est parfois assurée par une instance distincte des pouvoirs publics : un conseil de politique alimentaire (*food policy council*) regroupant des acteurs de différents organes publics, des représentants d'associations et d'entreprises locales (Stierand, 2012). Ce troisième courant de recherche est focalisé sur les villes et comporte des liens forts avec le domaine de l'aménagement du territoire. Sous le terme d'*urban food planning* (Morgan, 2013), un champ de recherche émerge autour de la gouvernance alimentaire des villes incluant les travaux sur les mouvements citoyens autour de l'alimentation et sur l'agriculture urbaine.

La gouvernance alimentaire des villes en France : une problématique nouvelle

En France, les réflexions autour de la gouvernance alimentaire des villes ont d'abord été impulsées par des acteurs du développement (collectivités locales, associations) à travers des études de Terres en villes (2009), du Réseau rural français (2010) ou de l'*international urban food network* (IUFN, 2012). Les travaux soulignent l'absence de politiques alimentaires intégrées à l'échelle des villes ou des agglomérations (Brand et Bonnefoy, 2011). L'alimentation n'est pas encore perçue comme un problème ou un bien public nécessitant une politique volontariste à l'échelle locale. Elle est abordée à travers des politiques sectorielles (agricoles, environnementales, sanitaires, sociales) pilotées par différents acteurs (municipalités, intercommunalités, Conseil général, Chambre d'agriculture). Les collectivités locales se sont intéressées principalement à la dimension productive de la sécurité alimentaire urbaine, avec une évolution des objets : préservation de l'agriculture périurbaine dans les années 1990, circuits courts de commercialisation dans les années 2000, nature et agriculture urbaines (jardins) depuis quelques années (Bonnefoy, 2011).

Pour l'instant, nous n'assistons pas en France au développement de stratégies alimentaires urbaines comparables à celles des villes anglo-saxonnes. La structuration française en collectivités locales emboitées crée plusieurs échelons de représentation intermédiaires entre le gouvernement central et les habitants. Les villes n'ont pas le même poids politique que leurs homologues européens ou américains. Elles n'ont pas de compétences spécifiques pour agir sur l'alimentation, qui relève principalement de politiques nationales[2] et européennes[3]. Les politiques sociales sont partagées entre communes et département, l'éducation entre tous les niveaux de collectivités, et l'urbanisme entre communes et intercommunalités. L'agriculture (péri) urbaine est mal représentée au sein du monde agricole, plutôt structuré en filières productives à l'échelle départementale. Cette superposition des échelles d'action rend probablement plus difficile la structuration d'une gouvernance alimentaire locale, reliant villes et agricultures.

Quelques régions urbaines commencent toutefois à réfléchir à leur « souveraineté » ou « autonomie alimentaire », tels le pays d'Aubagne, le

1 - Voir deux numéros spéciaux de la revue *International Planning Studies* (vol. 14, n° 4, 2009 et vol. 18, n° 1, 2013) et l'ouvrage coordonné par Viljoen et Wiskerke (2012);

2 - Programme National Nutrition Santé (PNNS), Programme national de l'alimentation (PNA), décliné en Plan régional de l'Alimentation (PRA) en 2011 en Languedoc-Roussillon.

3 - Politique agricole commune, législation sur la sécurité alimentaire et Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

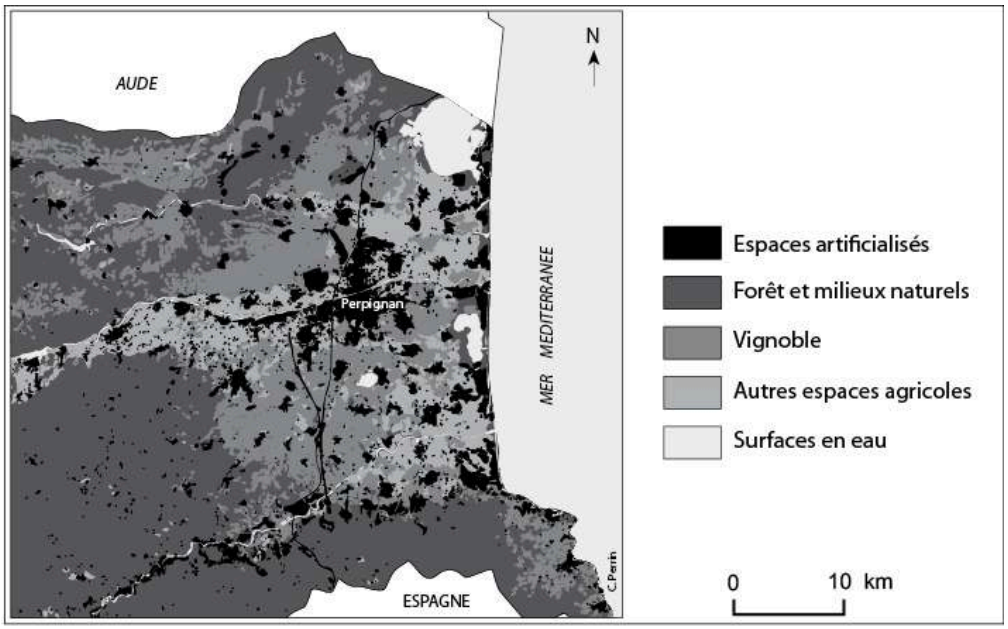

Figure 2 : Étalement urbain dans la plaine agricole littorale de Perpignan

(source: OcSol SIG LR d'après Corine LandCover 2006)

Tableau 1: Surfaces agricoles dans Perpignan Méditerranée Communauté d'Agglomération (source: PMCA, 2012)

Superficie totale de PMCA	34 100 ha
Occupations agricoles	18 981 ha
dont Vignes	7 000 ha
Céréales et prairies	1 902 ha
Fruits et légumes (plein champ)	2 784 ha
Serres	295 ha
Friches	7 000 ha

pays Voironnais ou l'agglomération de Rennes. Les chercheurs sont sollicités pour étudier l'approvisionnement des villes. Leurs travaux sont parfois fondés sur l'évaluation du potentiel productif régional (Darrot, 2012) et parfois sur l'analyse des flux de matières et d'énergie sur le temps long (Billen, 2011). Ils mettent en évidence l'empreinte spatiale importante de l'alimentation urbaine, le degré de dépendance des villes vis-à-vis de territoires producteurs situés à proximité. C'est pourquoi nous avons choisi de considérer les liens entre la ville et l'agriculture pour aborder le système alimentaire urbain, qui peut être défini par l'ensemble des flux et des acteurs parties prenantes de la production, l'approvisionnement, la restauration et la gestion des déchets alimentaires, ainsi que de la régulation de ces différentes fonctions (Rastoin et Ghersi, 2010).

Pour identifier la diversité des acteurs et des champs d'actions reliant villes, agricultures et alimentation, nous avons mené une étude exploratoire sur la région urbaine de Perpignan.

PERPIGNAN : UN CAS D'ETUDE DES RELATIONS VILLE, AGRICULTURE ET ALIMENTATION

Une ville moyenne dans un bassin de production de fruits et légumes

Perpignan offre un cas d'étude intéressant des relations entre une ville, son agriculture et les enjeux alimentaires locaux. C'est dans cette ville qu'a été fondée en 2000 Terres en villes, une association paritaire entre élus d'agglomération et responsables agricoles (Chambres d'agriculture) visant notamment à promouvoir les politiques agricoles périurbaines. Les liens ville-agriculture font donc l'objet d'une attention ancienne à Perpignan, ce qui pourrait être un facteur favorable à l'émergence d'une gouvernance alimentaire locale. C'est ensuite une agglomération de taille moyenne (260 000 habitants), ce qui rend l'hypothèse d'une meilleure autonomie alimentaire via la relocalisation de l'approvisionnement plus facile à envisager que pour une mégapole : la demande alimentaire urbaine est moins importante en quantité et les liens avec *l'hinterland* nourricier peuvent être plus faciles à structurer.

Perpignan est située au cœur d'une région spécialisée dans les fruits et légumes et le vin (fig. 2). L'agriculture est en crise. La filière viticole peine à achever sa reconversion qualitative ; la filière des fruits et légumes souffre de la concurrence des produits à bas prix importés d'Espagne et du Maroc. Les surfaces en friches occupent 7 000 ha, soit autant que la vigne (tabl. 1).

Perpignan est également une ville où la précarité est forte. Le revenu moyen par foyer fiscal (17 409 €) est inférieur à la moyenne régionale (20 139 €) et nationale (23 433 €, INSEE, 2009). Le taux de chômage de la zone d'emploi de Perpignan est parmi les plus élevés de France, atteignant 15,9 % mi-2013, contre 10,5 % en France métropolitaine. La région est aussi marquée par une forte prévalence du surpoids chez les enfants[4]. La question de l'accès des populations défavorisées à une alimentation équilibrée, notamment en fruit et légumes, est donc essentielle. La région urbaine accueille par ailleurs chaque année plus de quatre millions de touristes de passage, ce qui représente une clientèle potentielle pour les produits locaux, en particulier les produits de terroir comme le vin.

Ces caractéristiques suggèrent que la mise en synergie de l'agriculture locale avec la demande alimentaire urbaine pourrait être bénéfique pour la ville comme pour l'agriculture. Se pose alors la question de l'échelle pertinente pour une telle articulation. Les filières agricoles et les organismes professionnels agricoles (Chambre d'agriculture, SAFER, syndicats) sont structurés par département. Les compétences liées aux politiques urbaines sont partagées entre les municipalités et les intercommunalités. L'aménagement du terri-

4 - 13,9 % des enfants de 5 à 6 ans sont en surpoids en Languedoc-Roussillon contre 10,5 % en moyenne en métropole (étude 2005-2006 du Ministère de la Santé).

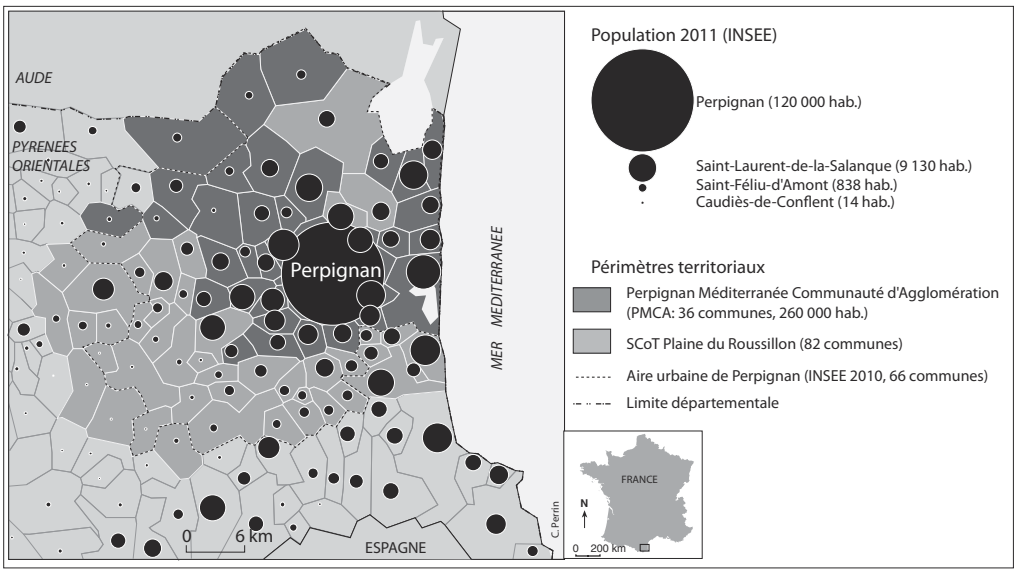

Figure 3 : La région urbaine de Perpignan et ses différents périmètres

Encadré 1 : Matériel et méthode

Notre recherche s'est appuyée sur une analyse documentaire et sur des entretiens semi-directifs.
L'analyse documentaire puise ses sources auprès d'une quinzaine d'acteurs publics (ville, PMCA, Chambre d'agriculture, Conseil Général, DRAAF, SIST -Syndicat intercommunal scolaire et de transport Perpignan Méditerranée-), privés (Agence d'urbanisme catalane (AURCA), bureau d'études Ecosys, Marché Saint-Charles International, Coopérative de producteurs Jardin de Perpignan) et associatifs (CIVAM Bio 66). Nous avons réuni et analysé plus d'une trentaine de documents : des descriptifs de projets et de politiques publiques (outils de planification (SCoT, Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels -PAEN) et programmes d'actions (PNA et PRA, projet agricole de PMCA, Agenda 21, deux Plan climat-énergie territorial - PCET, plan Grenelle 2015, contrat urbain de cohésion social). Une analyse lexicale par mots clés a permis de repérer les initiatives couvrant différentes facettes du système alimentaire urbain.
Nous avons aussi conduit dix entretiens semi-directifs auprès d'élus ou techniciens de services de la Chambre d'agriculture, du Conseil général, de la Communauté d'Agglomération et de deux bureaux d'étude. L'objectif était de compléter l'inventaire des initiatives locales par des informations sur les acteurs, les objectifs visés et les difficultés rencontrées. Ces entretiens ont notamment permis de préciser les liens entre acteurs et d'expliquer l'émergence ou l'échec des projets repérés.

toire est encadré par le SCoT[5] Plaine du Roussillon approuvé en novembre 2013 à une échelle plus vaste que la communauté d'agglomération de Perpignan Méditerranée (PMCA) et que l'aire urbaine de l'INSEE (fig. 3). Face à cette imbrication des échelles d'action, nous avons dressé un inventaire des initiatives locales reliant la ville, l'agriculture et l'alimentation au sein de la région urbaine, que nous définirons comme l'aire englobant la ville de Perpignan, son agglomération, son aire urbaine et sa région agricole environnante, elle-même largement structurée par les filières vin et fruits-et-légumes du département.

Une multitude d'initiatives agricoles et alimentaires

La région de Perpignan apparaît pionnière par plusieurs initiatives engagées autour de l'agriculture et de l'alimentation. En nous appuyant sur une analyse documentaire et sur des entretiens auprès d'acteurs-clés (encadré 1), nous avons identifié d'abord des initiatives pour le maintien de l'agriculture périurbaine, puis des actions connectant producteurs et consommateurs, et plus récemment des projets d'économie d'énergie.

L'agglomération de Perpignan est connue pour son action de lutte contre les friches agricoles en périurbain. Dès les années 1990, le recours au commodat a permis de remettre en culture 377 ha de friches avec l'aide de fonds européens, de la Région et du Département (Rabeyrolles, Dubost, 1999, p.53-60). En 2011, l'agglomération reprend cette politique après avoir recensé 7 000 ha de friches sur son territoire. Dans l'Agenda 21 validé en 2013, la reconstitution d'îlots fonciers est présentée comme un moyen de limiter la fermeture des milieux et le risque incendie, de conforter les filières agricoles et l'emploi. Les circuits courts apparaissent en dernier comme un nouvel argument pour conserver des terres agricoles en périurbain. Les PAEN[6] représentent une autre innovation foncière : le Conseil Général des Pyrénées Orientales a approuvé en 2010 le premier PAEN de France au Sud de Perpignan, sur les deux communes de Canohès et Pollestres (300 ha). Deux exploitations s'y sont installées : un viticulteur et une éleveuse de canards gras. Un deuxième PAEN (15 ha) a depuis été approuvé au sud du département et d'autres sont envisagés sur des périmètres identifiés dans le SCoT. La préservation des espaces agricoles apparaît en effet comme une priorité dans le SCoT Plaine du Roussillon. Le diagnostic agricole commandité par l'AURCA a débouché sur une hiérarchisation multi-critères intéressante : la protection foncière renforcée concerne des espaces à fortes potentialités agronomiques ou/et où l'activité agricole est dynamique (périmètres d'AOC viticoles et bassins maraîchers), mais la protection concerne aussi les espaces supports de projets agricoles (îlots fonciers de PMCA et PAEN validés ou à l'étude). La vocation agricole pérenne y est alors justifiée non pas par le potentiel agricole, mais parce qu'ils font l'objet d'une action publique.

Le maintien de l'agriculture périurbaine mobilise

5 - Schéma de cohérence territoriale.

6 - Les PAEN créés par la loi n°157 du 23 février 2005 sont instaurés par le Conseil général avec l'accord des communes concernées et sur avis de la Chambre d'agriculture.

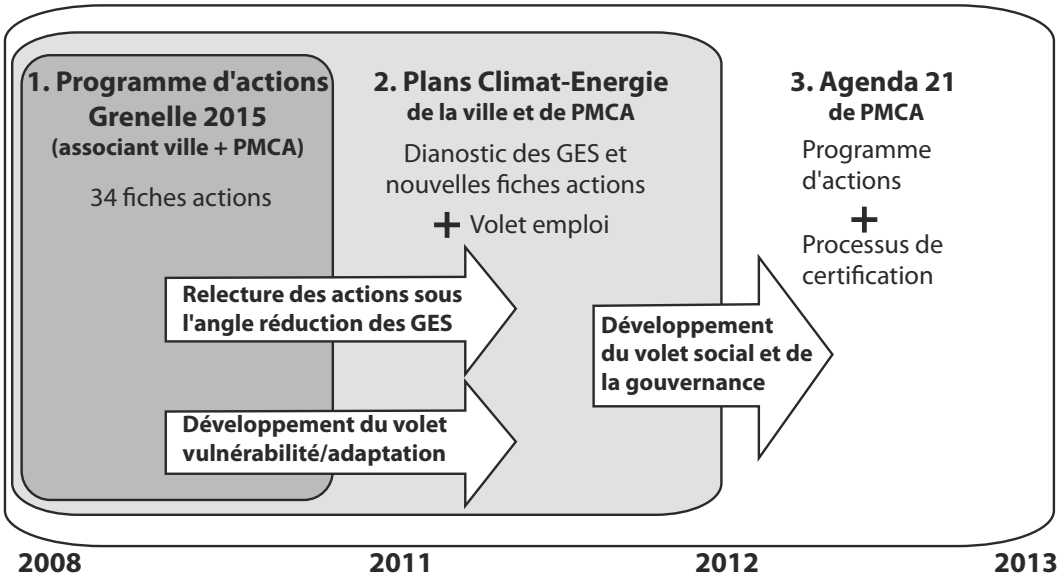

Figure 4: La politique territoriale de développement durable à Perpignan (source: PMCA, 2012).

ainsi depuis vingt ans collectivités territoriales (ville, agglomération, Conseil général) et acteurs agricoles (Chambre d'agriculture et SAFER). Mais, les acteurs publics soutiennent aussi la consommation alimentaire de fruits et légumes locaux et bio.

La municipalité mène des actions d'éducation à l'alimentation, avec un double argumentaire : la santé et la préservation de l'environnement. Perpignan est la seule ville française à avoir participé en 2006-2008 au programme européen *Shape up* de prévention de l'obésité. Elle est également investie dans des projets de sensibilisation nationaux comme « Un fruit à la récré » depuis 2008 et « Perpignan, ville pilote, fruits, santé et société » depuis 2006. Elle a également créé depuis 2009 une centaine de jardins familiaux et plusieurs jardins pédagogiques. Ces projets sont menés en partenariat avec le SIST, la Chambre d'agriculture, des interprofessions agricoles (Interfel, Aprifel) et des associations (Salut'erre, Jardins de Cocagne, Slow food). Parallèlement, l'agglomération soutient la filière bio locale et solidaire en lien avec le CIVAM Bio 66, les chambres consulaires (Chambre d'agriculture et CCI) et des entreprises de transformation (Pro Sain, Quatrième Nature). Ce soutien est justifié dans l'Agenda 21 par des arguments variés : *« protection de la ressource en eau, reconquête des friches agricoles, amélioration de la biodiversité, diminution du coût carbone de la production alimentaire distribuée, amélioration de l'autonomie alimentaire du territoire avec une production de qualité, santé des professionnels du secteur et de la population consommatrice, emploi (…) ; augmentation et partage équitable de la valeur ajoutée de la production bio »*. De tous les documents que nous avons analysés, c'est la seule référence que nous ayons trouvé à la notion d'autonomie alimentaire du territoire. Enfin, le centre hospitalier de Perpignan (Hôpital Saint-Jean) a expérimenté durant l'été 2009 la distribution quotidienne d'une corbeille de fruits et légumes frais en lien avec Interfel. La réussite de ce projet pilote a conduit à envisager son déploiement à l'échelle nationale dans le PNA.

Les économies d'énergie émergent aussi comme un nouveau levier pour amorcer une réflexion sur l'alimentation en termes de cycle d'énergie et de métabolisme urbain.

Dans le plan climat-énergie territorial (PCET) de l'agglomération, l'alimentation est simplement abordée pour estimer son bilan carbone et à travers la *« sensibilisation des particuliers à la prévention du gaspillage alimentaire »*. L'agriculture apparaît davantage. Côté production, l'agglomération incite financièrement les exploitants à réduire les produits phytosanitaires (programme « Vignes patrimoine ») et à produire des énergies renouvelables (solaire photovoltaïque, filière bois, méthanisation). Côté recyclage, deux investissements lourds sont envisagés : la valorisation des déchets par méthanisation, et la récupération de la chaleur d'un incinérateur pour chauffer un parc de serres agricoles. Mais ces actions sont au stade d'étude de faisabilité ou de financement en lien avec l'ADEME, le réseau FARRE et la Chambre d'agriculture.

Ces initiatives qui relèvent de l'agriculture périurbaine, des circuits courts et des économies d'énergie participent-elles de l'émergence d'une gouvernance alimentaire locale ? Il semble trop tôt pour le dire. Elles connectent bien des acteurs urbains et agricoles mais elles ne font pas encore l'objet d'une politique intégrée. On peut dès lors s'interroger sur les vecteurs d'une structuration d'ensemble.

POLITIQUES, ACTEURS ET LIEUX RELIANT INITIATIVES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Les politiques de développement durable ouvrent le débat sur l'alimentation

A Perpignan, l'alimentation n'apparaît pas comme un champ de politique urbaine intersectorielle, mais une certaine transversalité émerge *via* des politiques de développement durable dans trois programmes d'actions successifs (fig. 4).

Suite au Grenelle de l'environnement, la Ville de Perpignan et PMCA ont signé fin 2008 avec l'Etat la première charte Grenelle 2015 visant un développement plus durable : ensemble, elles ont organisé une concertation publique qui a débouché sur

un programme d'actions. En 2012, deux PCET ont été élaborés en parallèle (mais pas ensemble) par la ville et par l'agglomération pour développer des actions ciblées sur l'énergie. Enfin, l'Agenda 21 local de l'agglomération a été approuvé en février 2013[7]. Ces trois programmes mentionnent l'agriculture et l'alimentation. Les mêmes actions phares sont reprises au fil des documents et de nouvelles actions apparaissent.

Toutefois, la comparaison montre que seul le Grenelle 2015 relie explicitement l'agriculture et l'alimentation dans un axe *« agir sur l'agriculture et l'alimentation, par le renforcement des structures de production locales »* justifié par des enjeux croisant santé, économie et environnement. Cet axe préfigure ce que pourrait être un projet alimentaire territorial intégré : *« Il s'agit tout d'abord d'agir pour améliorer la santé publique : en favorisant la consommation de fruits et légumes (…) ; mais aussi de maintenir la pérennité d'un secteur essentiel de notre économie locale à travers le développement d'un marché de proximité ; et de préserver notre environnement, en évitant le développement des friches agricoles d'une part et en réduisant les temps de transport d'autre part »*. On ne retrouve ni la même articulation entre enjeux sectoriels, ni le même partenariat entre la ville et l'agglomération dans les plans suivants : PCET et Agenda 21.

Lors des entretiens auprès de la Communauté d'agglomération, l'alimentation n'est pas perçue comme un enjeu spécifiquement urbain, ni même comme un problème : l'alimentation participe plutôt au marketing territorial de l'agglomération et à son développement économique. En témoigne la promotion d'Agrosud village du goût, un parc agro-alimentaire de 15 ha où des transformateurs (traiteurs, mareyeurs et chocolatiers) doivent devenir la vitrine de la gastronomie locale. Pourtant, les débats publics organisés pour le Grenelle 2015 et l'Agenda 21 ont souligné l'importance des enjeux alimentaires perçus par les citoyens. C'est donc l'expression de la société civile, plus qu'une prise de conscience politique, qui a conduit à l'inscription de la question alimentaire dans les programmes d'actions. Qu'en est-il de la coordination entre acteurs ?

Des acteurs intermédiaires au cœur de la gouvernance alimentaire

Derrière l'affichage de programmes parfois commun, les collectivités locales se concentrent chacune sur les compétences propres. L'agglomération s'engage en faveur du développement économique et de l'aménagement du territoire, en lien avec les chambres consulaires, auprès des agriculteurs et d'entreprises agro-alimentaires ou du secteur de l'énergie. La ville de Perpignan s'engage plutôt sur la santé, la cohésion sociale, l'éducation et la solidarité auprès des consommateurs, notamment des scolaires et des populations défavorisées, en lien avec le milieu associatif. L'environnement, la culture et la gastronomie ou les circuits courts de proximité, sont des domaines où interviennent les deux collectivités. Si cette complémentarité des compétences entre ville et agglomération permet d'impulser une large gamme d'actions, elle est aussi un frein. Ainsi, lors de la consultation publique de l'Agenda 21 de PMCA, les habitants ont demandé de nouveaux lieux de rencontre et de cohésion sociale en lien avec l'agriculture urbaine. Ils évoquent les AMAP, la création de *« jardins partagés »*, de *« vergers cultivés »,* de *« potagers en permaculture » ou « en libre-service »*, de *« journées d'info sur le jardinage, l'apiculture »*. En réponse, PMCA cite les deux actions agricoles qu'elle soutient en périurbain : les ilots fonciers et le PAEN, qui visent les agriculteurs. Elle ne mentionne pas les jardins familiaux et pédagogiques créés par la ville.

En dehors des collectivités locales, d'autres acteurs relient au quotidien l'agriculture locale et l'alimentation des citadins. Ce sont des structures collectives à l'échelle de la région urbaine.

Le SIST est un syndicat intercommunal qui gère depuis 2006 la restauration collective publique sur 17 communes, dont Perpignan. Il a établi une chaîne d'approvisionnement en produits locaux, de saison, et si possible bio, grâce à un partenariat entre la société titulaire du marché public et deux entreprises locales, situées au Grand Marché Saint-Charles, chargées des commandes auprès des producteurs locaux, de la transformation et de la livraison. Il contribue aussi à l'opération « Un fruit pour la récré ». Le SIST est un intermédiaire entre les producteurs locaux et les municipalités.

Jardin de Perpignan regroupe une quarantaine de producteurs locaux depuis 1998 sous une marque collective. L'association mène des actions de sensibilisation du public à l'agriculture. La SARL qui lui est adossée assure le regroupement de l'offre sur une gamme de 35 fruits et légumes. Jardin de Perpignan est soutenu par la Chambre d'agriculture et des subventions européennes. C'est un acteur incontournable pour relier l'offre agricole locale, diversifiée mais atomisée en fruits et légumes, et la demande urbaine, notamment publique, qui exige une stabilité des approvisionnements. Il est l'interlocuteur privilégié des collectivités locales, du SIST ou de l'hôpital Saint-Jean.

Parmi les acteurs qui créent du lien social et connectent les différents maillons de la chaîne alimentaire, on peut enfin citer une initiative citoyenne: la Cistella de Marianne, un chantier d'insertion créé en 2009 par l'ANDES[8] pour favoriser l'accès des fruits et légumes pour les personnes en situation d'exclusion. Dix-sept personnes en réin-

7 - La municipalité de Perpignan n'a pas engagé de démarche d'Agenda 21 local.

8 - Association Nationale de Développement des Épiceries Solidaires.

9 - Source : Chambr'info 66, 2011

sertion récupèrent les invendus du Grand Marché Saint-Charles, les distribuent aux associations ou les transforment en soupe, jus et confiture.

Un syndicat intercommunal, un groupement de producteurs, une association d'insertion : voici quelques acteurs qui opèrent une fonction d'intermédiation entre différents maillons de la chaîne alimentaire locale. Toutefois, les liens entre acteurs passent aussi par des lieux spécifiques.

Des lieux d'interface entre agriculture locale, acteurs de l'alimentation et citadins

Au-delà des débats publics et des programmes d'action, la reconnexion entre l'agriculture locale, les acteurs de l'alimentation et les citadins pourrait se faire dans des lieux d'interface au sens de lieux de rencontres entre acteurs agricoles et urbains. Nous en avons identifié trois à Perpignan : les jardins Saint-Jacques, les points de vente directe et le Grand Marché Saint-Charles.

Les jardins Saint-Jacques correspondent à une enclave agricole de 300 ha située en ville, le long de la Têt. Une vingtaine d'agriculteurs y font du maraîchage et de l'arboriculture pour l'exportation, mais les friches sont nombreuses. En 2007, l'agglomération a voulu transformer cet espace agricole inondable et mité par des constructions en un *« pôle d'excellence de l'agriculture périurbaine »*. Ernst & Young a proposé de diversifier les cultures, de créer un restaurant, des chambres d'hôtes, une halle marchande en circuits courts, un jardin pédagogique, une marque collective et des parcours de découverte. Selon un employé de la Chambre d'agriculture, la mise-en-œuvre de ce projet s'est heurtée à des contraintes budgétaires et à un manque d'adhésion des partenaires et des exploitants agricoles du quartier.

Les marchés de plein vent et les fermes ouvertes représentent des lieux de rencontre réguliers entre citadins et agriculteurs. Le département compte 36 marchés alimentaires hebdomadaires, dont sept dans la ville de Perpignan, avec plus ou moins de place pour les producteurs. Le réseau « Bienvenue à la ferme » rassemble plus d'une centaine d'exploitations ouvertes à la visite. En 2011, dans une étude sur les circuits-courts, la Chambre d'agriculture constatait *« un déficit en formes collectives de commercialisation locale, telles que boutiques ou paniers, au contraire d'une abondance de points de vente à la ferme et de fêtes et marchés plus ponctuels »*[9]. Il n'y avait en effet que cinq AMAP en 2012, ce qui est peu au regard de la dynamique nationale, peut-être à cause du groupement Jardin de Perpignan (qui propose aux particuliers des paniers de produits locaux, mais non bio).

Le Grand Marché Saint-Charles est enfin un lieu d'interface potentiel intéressant entre l'agriculture et la demande alimentaire urbaine. Aux portes de la ville, il représente le premier hub européen d'expédition de fruits et légumes, avec un transit de 1,35 million de tonnes par an, essentiellement en provenance du Maroc et d'Espagne et à destination d'Europe du Nord. Le marché de gros qui lui est adossé héberge des grossistes, des entreprises agro-alimentaires (dont Jardin de Perpignan et la Cistella de Marianne). L'agglomération a récemment construit une nouvelle halle aux carreaux où transitent chaque année 12 000 tonnes de fruits et légumes régionaux, 180 producteurs et 150 acheteurs (restaurants, détaillants, supermarchés, grossistes). L'enjeu est de faire de ce marché une plateforme pour valoriser les produits locaux, et pas seulement un hub qui favorise leur exportation et attise la concurrence entre producteurs et grossistes ou avec des fruits et légumes importés.

Ces trois lieux révèlent des interfaces de nature différente. Les Jardins Saint-Jacques représentent un site unique pour faire découvrir aux citadins l'agriculture à condition d'être aménagés. Les marchés et les fermes sont des lieux de rencontre réguliers entre producteurs et consommateurs, ils contribuent à l'animation territoriale. Enfin, le Grand marché Saint-Charles est une infrastructure logistique exceptionnelle pour une ville moyenne comme Perpignan, qui ne favorise pas *a priori* la relocalisation du système alimentaire, à moins de la transformer en plateforme de regroupement/distribution des produits régionaux à destination du marché urbain, ce que les anglo-saxons appellent *food hub* (Morley *et al.*, 2008).

Ces politiques transversales de développement durable, ces acteurs intermédiaires et ces lieux d'interface facilitent-ils la structuration d'une gouvernance alimentaire locale ?

LES COMPOSANTES D'UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE LOCALE A PERPIGNAN

Notre démarche fondée sur la grille d'analyse de Wiskerke apparaît intéressante pour identifier les réseaux d'acteurs, mais cette grille ne permet pas de rendre compte du rôle de l'espace. L'agriculture urbaine, par exemple, n'était pas visible sur la figure 1, alors que nous avons vu le rôle des politiques de préservation des espaces agricoles périurbains dans le cas de Perpignan. De même, l'intégration potentielle que peut offrir le Grand Marché Saint-Charles n'aurait pas été identifiée, alors qu'elle conditionne fortement la manière dont interagissent deux systèmes alimentaires, l'un d'exportation et l'autre de proximité. Pour comprendre comment la question alimentaire urbaine se structure, il nous semble donc essentiel de compléter cette grille et d'étudier non seulement les politiques publiques et les acteurs intermédiaires mais aussi les lieux d'interface entre

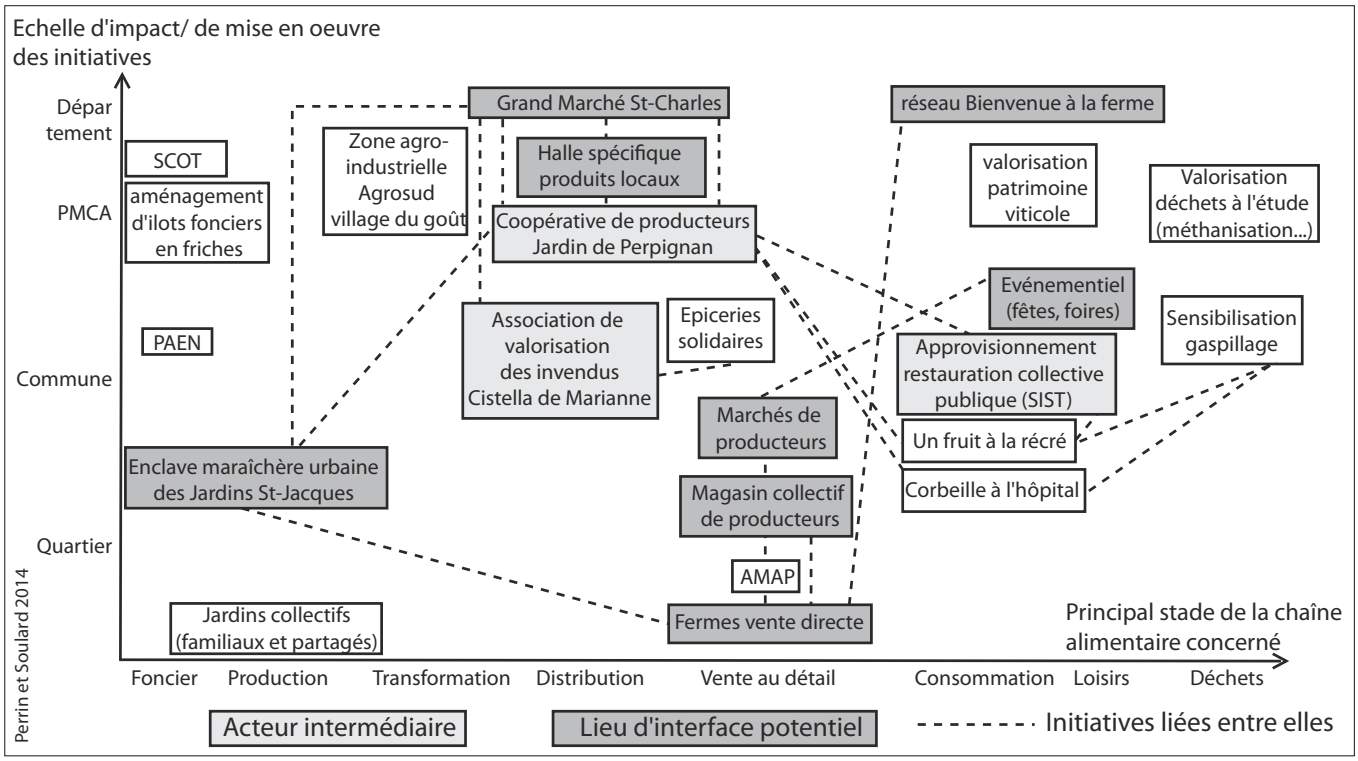

Figure 5 : Initiatives, acteurs et lieux reliant ville, agriculture et alimentation dans la région urbaine de Perpignan.

la ville, l'agriculture locale et l'alimentation des citadins.

La figure 5 offre une représentation des initiatives, acteurs et lieux qui relient l'agriculture locale, la question alimentaire et les enjeux urbains autour de Perpignan. Ces initiatives se déploient à différentes échelles géographiques et se répartissent à différents stades de la chaîne alimentaire. Certaines relient plusieurs composantes du système alimentaire.

Au-delà de l'identification des acteurs et des lieux, c'est leur capacité à s'articuler en réseau qui permettra de faire émerger une gouvernance locale. Or, nous n'avons pas identifié d'instance actuellement susceptible de faire dialoguer des structures et des modes d'action différents, au-delà des compétences et des échelles d'action de chacun. L'agglomération a créé dans son projet agricole de 2012 un Conseil Inter-Associatif d'Agriculture de Proximité (CIAAP) regroupant les acteurs du marché de gros, Jardin de Perpignan et les agriculteurs des Jardins Saint-Jacques, en collaboration avec la Chambre d'agriculture. S'il fonctionne et s'élargit à des représentants de la société civile, ce conseil préfigure peut-être une instance de gouvernance apte à définir une stratégie globale pour le système alimentaire de la région de Perpignan.

Toutefois, comme observé dans d'autres villes européennes (Plantinga et Derkzen, 2012), les acteurs publics n'ont pas conscience du caractère multidimensionnel de l'alimentation. L'agglomération et la ville se concentrent chacune sur leurs compétences propres, freinant la transversalité des actions. Des oppositions politiques font aussi obstacle à une véritable alliance entre la ville et l'agglomération de Perpignan d'un côté, et la Chambre d'agriculture et le Conseil général de l'autre. Ainsi, quand le lien entre enjeux agricoles et alimentaires émerge du débat public ou dans les programmes d'actions liés au développement durable (Grenelle 2015), les actions mises en œuvre ne sont pas forcément coordonnées entre acteurs. De plus, la participation citoyenne demeure ponctuelle : le conseil de suivi et d'évaluation (équivalent d'un conseil de développement) qui réunit 30 experts de six collèges depuis 2010 ne semble pas suffisant pour entretenir la participation une fois les programmes approuvés. Enfin, les initiatives des acteurs privés de l'agroalimentaire sont sectorielles et sont souvent plus en situation de concurrence que de coopération. Le Grand Marché Saint-Charles en est l'illustration.

Même si une gouvernance multi-acteurs pourrait émerger autour du CIAAP, nos résultats suggèrent que la structuration d'une gouvernance alimentaire reliant agriculture et ville dans la région urbaine de Perpignan nécessiterait une articulation plus forte entre quatre sphères d'actions relevant des compétences publiques locales, des initiatives des acteurs privés et des associations, et des instances de débat ouvertes par les politiques de développement durable (fig. 6).

CONCLUSION

A Perpignan, les questions alimentaires sont intégrées dans des politiques territoriales de développement durable mais elles ne sont pas traitées comme un champ transversal de politique urbaine. Nous n'avons pas identifié d'acteur fédérateur. Nous avons constaté le poids des acteurs privés dans le système alimentaire et la multiplicité des acteurs publics en charge de la gouvernance territoriale, dont nous avons souligné la division administrative et politique. L'agglomération pourrait sembler l'échelle adéquate pour connecter les différentes initiatives : c'est une échelle importante pour la planification, déjà structurée pour la restauration collective par le SIST et pour l'offre par Jardins de Perpignan, deux acteurs intermédiaires décisifs. Avec la création du CIAAP, l'agglomération montre sa volonté d'articuler les réseaux

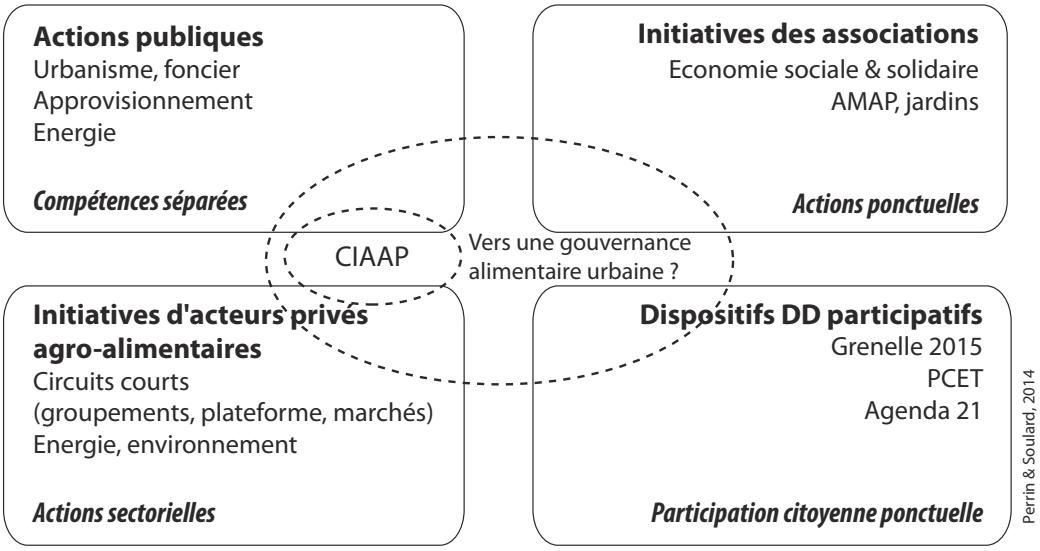

Figure 6 : La gouvernance alimentaire urbaine, quatre sphères d'actions à articuler

d'acteurs. Toutefois, la société civile apparaît peu impliquée, alors même que c'est elle qui souligne dans les débats l'interconnexion entre les différents enjeux alimentaires.

Ce résultat, à confirmer par des enquêtes complémentaires, pourrait être un élément d'explication du faible nombre de villes françaises engagées à ce jour dans des stratégies alimentaires. L'émergence de stratégies alimentaires territoriales pourrait par contre être favorisée par l'amendement de la loi d'avenir sur l'agriculture portant sur le projet alimentaire territorial, s'il est confirmé au Sénat : il crée un nouvel outil, un cadre pour des démarches partenariales ou contractuelles visant la relocalisation de l'agriculture et le rapprochement entre collectivités et différents maillons de la chaîne alimentaire sur un territoire. Mais un outil de plus, aussi pertinent soit-il, ne suffira probablement pas à enclencher une politique alimentaire locale intégrée. En effet, après avoir insisté sur le volontarisme politique comme ingrédient essentiel des stratégies alimentaires urbaines, les recherches anglo-saxonnes insistent aujourd'hui sur le rôle des mouvements citoyens comme lobbies, voire acteurs centraux dans la structuration des stratégies alimentaires urbaines (Morgan, 2013), seuls à même d'assurer la pérennité de la gouvernance alimentaire locale, au-delà des échéances électorales. Une piste de recherche qui méritera d'être analysée dans le contexte français.

BIBLIOGRAPHIE

BILLEN G., 2011, *L'empreinte alimentaire de Paris en 2030*, rapport programme Paris 2030, 47 p.

BONNEFOY S., 2011, La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de repère, *Urbia*, Vol. 12, p. 11-20.

BRAND C., BONNEFOY S., 2011, L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ?, *VertigO*, Vol. 11, n°2. http://vertigo.revues.org/11199

CHIFFOLEAU Y., 2009, From Politics to Cooperation: The Dynamics of Embeddedness in Alternative Food Supply Chains, *Sociologia Ruralis*, Vol. 49, n°3, p. 218-235.

DARROT D., 2012, *Rennes métropole, ville vivrière (2)*, rapport de projet ingénieur, Agrocampus Ouest, 181 p.

IUFN, 2012, *Nourrir nos villes : pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines.* Rapport collectif IUFN, AdCF, ETD, Terres en villes. 16 p.

LAMINE C., PERROT N., 2008, *Les AMAP : un nouveau pacte entre producteurs et consommateurs ?* Éd. Yves Michel, 163 p.

LE VELLY R., BRÉCHET J.P., 2011, Le marché comme rencontre d'activités de régulation. Initiatives et innovations dans l'approvisionnement bio et local de la restauration collective, *Sociologie du travail*, Vol. 53, n°4, p. 478-492.

MANSFIELD B., MENDES W., 2013, Municipal Food Strategies and Integrated Approaches to Urban Agriculture: Exploring Three Cases from the Global North, *International Planning Studies,* Vol. 18, n°1, p. 37-60.

MINVIELLE P., CONSALES J.N., DALIGAUX J., Région PACA : le système AMAP, l'émergence d'un SYAL métropolitain, *Économie rurale*, Vol. 322, n°2, p. 50-63.

MORGAN K., 2009, Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, Vol. 14, n°4, p. 341-348.

MORGAN K., 2013, The Rise of Urban Food Planning, *International Planning Studies*, Vol. 18, n°1, p. 1-4.

MORGAN K., SONNINO R., 2008, *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development,* Earthscan, Sterling, 231 p.

MORGAN K., SONNINO R., 2010, The urban foodscape: world cities and the new food equation, *Cambridge Journal of Regions, Economy and*

Society, Vol. 3, n°2 p. 209-224.

MORLEY A., MORGAN S., MORGAN K., 2008, *Food Hubs: The 'Missing Middle' of the Local Food Infrastructure?* BRASS Centre, Cardiff University, 25 p.

PADDEU F., 2012, L'agriculture urbaine dans les quartiers défavorisés de la métropole New-Yorkaise: la justice alimentaire à l'épreuve de la justice sociale, *VertigO*, Vol. 12, n°2. http://vertigo.revues.org/12686

PLANTINGA J.E., DERKZEN P.H.M., 2012, How food travels to the public agenda, *in* VILJOEN A., WISKERKE J.S.C., *Sustainable food planning: evolving theory and practice*, p. 79-90.

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*, Vol. 16, n° 2, p. 213–224.

POTHUKUCHI, K., KAUFMAN, J. L., 2000, The Food System: A Stranger to the Planning Field. *APA Journal,* Vol. 66, n°2, p. 113-124.

RABEYROLLES, DUBOST, 1999, *Reconquête de friches agricoles dans l'agglomération de Perpignan, Gestion environnementale des territoires périurbains*, 7e assises de l'environnement de la région Languedoc-Roussillon, Montpellier, 74 p., p.53-60.

RASTOIN J.L., GHERSI G., 2010, *Le système alimentaire mondial, Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Versailles, Quae, 581 p.

RENTING H., MARSDEN T. K., BANKS J., 2003, Understanding alternative food networks: Exploring the role of short food supply chains in rural development, *Environment and Planning*, Vol. 35, n°3, p. 393-411.

RÉSEAU RURAL FRANÇAIS, 2010, Quelles relations urbain/rural pour une meilleure gouvernance alimentaire des territoires ?, 7 p. http://www.reseaurural.fr/agriculture_et_+alimentation+

SONNINO R., 2009, Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda. *International Planning Studies*, vol. 14, n° 4, p. 425-435.

STIERAND P., 2012, Food Policy Councils: recovering the local level in food policy, *in* VILJOEN A., WISKERKE J.S.C., *Sustainable food planning: evolving theory and practice,* p. 67-78.

Terres en villes, APCA, CIVAM, Trame, CUMA, 2009, La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles, 8 p. http://www.terresenvilles.org

VILJOEN A., WISKERKE J.S.C., Eds., 2012, *Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice*, Wageningen Academic Publishers, 600 p.

WATTS D. C. H., ILBERY B., MAYE D., 2005, Making reconnections in agro-food geography: Alternative systems of food provision, *Progress in Human Geography*, Vol. 29, n°1, p. 22-40.

WISKERKE J.S.C., 2009, On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development, *International Planning Studies*, vol. 14, n°4, p. 369-387.

Adresse des auteurs

Coline PERRIN
Géographe, chargée de recherche à l'INRA
UMR Innovation
2, place Viala
34060 Montpellier cedex 2
Montpellier
coline.perrin@supagro.inra.fr

Christophe-Toussaint SOULARD
Géographe, ingénieur de recherche à l'INRA
UMR Innovation
2, place Viala
34060 Montpellier cedex 2
soulard@supagro.inra.fr