Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier : étude de préfiguration

Nicolas Bricas, Julie Debru, Françoise Jarrige, Ronan Le Velly, Laura Michel, Anne-Sophie Muepu, Sam Sandiani, Maxime Sebbane, Christophe-Toussaint Soulard, Simon Vonthron

▶ **To cite this version:**

Nicolas Bricas, Julie Debru, Françoise Jarrige, Ronan Le Velly, Laura Michel, et al.. Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier : étude de préfiguration. [Rapport Technique] INRA Occitanie Montpellier. 2015. hal-02801857

HAL Id: hal-02801857
https://hal.inrae.fr/hal-02801857

Submitted on 5 Jun 2020

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.

Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier

Etude de préfiguration

Mai 2015

Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier

Etude de préfiguration

Coordination scientifique : Christophe Soulard (INRA)

Ingénieur recruté sur le projet : Simon Vonthron (INRA)

Equipe-projet : Nicolas Bricas (CIRAD), Julie Debru (Chaire Alimentation du Monde), Françoise Jarrige (Montpellier SupAgro), Ronan Le Velly (Montpellier SupAgro), Laura Michel (Université de Montpellier 1), Anne-Sophie Muepu (Montpellier Méditerranée Métropole), Sam Sandiani (Montpellier Méditerranée Métropole), Maxime Sebbane (INRA), Christophe Soulard (INRA) et Simon Vonthron (INRA).

Période de réalisation : novembre 2014 – mai 2015.

Cette étude a été financée par Montpelier Méditerranée Métropole dans le cadre d'une AMO « Assistance à maîtrise d'ouvrage » confiée à l'INRA par lettre de commande n°2014-10-07.

Elle bénéficie aussi des résultats de deux projets de recherche sur Montpellier : le projet DAUME sur la durabilité des agricultures urbaines en Méditerranée, financé par l'ANR (projet ANR-10-STRA-007, resp. C. Soulard, INRA), et le projet SURFOOD sur les systèmes alimentaires urbains, financé par Agropolis Fondation (resp. N. Bricas, CIRAD).

Préface

Montpellier Méditerranée Métropole a décidé de lancer sa politique agricole et alimentaire, et d'y associer les 31 communes qui la composent. Ce rapport restitue le travail préparatoire qui a été mené entre novembre 2014 et avril 2015, avec l'appui d'un groupe de recherche aux compétences variées. Il est le fruit d'une réflexion partenariale entre les élus locaux, les agents de nos services et l'équipe de chercheurs.

Parce que le sujet est novateur, parce que le traduire en politique à l'échelle d'une métropole est une expérience inédite, ce travail fournit la première pierre à la construction d'un édifice ambitieux et de long terme. Les données qu'on y trouve et la richesse des propositions des acteurs qu'on y découvre, illustrent la complexité et l'actualité de la question agricole et alimentaire dans la société d'aujourd'hui. Plus que jamais, la dynamique urbaine et la coopération territoriale avec l'agriculture et le rural, doivent être pris en compte ensemble, sans les séparer. Cette complexité ne doit cependant pas faire perdre de vue le principe de lignes d'actions concrètes, accessibles à tous, élaborées en concertation avec les territoires partenaires et la profession, et valorisant toutes les énergies du territoire.

Ce rapport est également l'exemple d'une collaboration avec les chercheurs qui, au-delà de leur expertise, sont intervenus pour faciliter la prise en compte de la diversité de points de vue, et pour permettre la prise de recul nécessaire à la réalisation d'un diagnostic partagé. C'est en quelque sorte une intelligence collective qui se construit sous nos yeux. A nous, responsables politiques de la faire vivre et de la fortifier.

A Montpellier, le 10 mai 2015

Isabelle Touzard

Maire de Murviel-lès-Montpellier,

Vice-Présidente de Montpellier Méditerranée Métropole.

Sommaire

INTRODUCTION **8**

1. QUELLE PLACE POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION DANS LA METROPOLE ? **9**

11. PORTRAIT AGRICOLE ET ALIMENTAIRE DU TERRITOIRE 9
12. PROPOSITIONS DES ATELIERS 1 19

2. QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE METROPOLITAINE ? **24**

21. QUELQUES EXEMPLES EN FRANCE ET AILLEURS 24
22. PROPOSITIONS DES ATELIERS 2 28

3. PISTES D'ACTIONS POSSIBLES **32**

31. DES SUJETS INVESTIS PAR LES ACTEURS 32
32. DES SUJETS PEU INVESTIS OU IGNORES 34
33. DES SUJETS QUI INTERROGENT OU FONT DEBAT 36
34. UN SUJET CENTRAL, A CONSTRUIRE : LA GOUVERNANCE 37

4. PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE **38**

41. CONJUGUER LES DUREES ET LES ECHELLES D'ACTIONS 38
42. LEVIERS D'ACTIONS INTERNES ET ORGANISATION DES SERVICES 39

CONCLUSION **42**

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES **43**

LISTE DES PARTICIPANTS **44**

LISTE DES SIGLES **47**

RESUME **49**

Introduction

En août 2014, la Communauté d'Agglomération de Montpellier, aujourd'hui Montpellier Méditerranée Métropole, a sollicité l'INRA pour un appui à la définition d'une politique agricole et alimentaire sur son territoire (appelée par la suite P2A). Cette demande émanait de la nouvelle équipe politique présidée par Philippe Saurel, Maire de Montpellier et président de la Métropole. La toute jeune métropole était en train de se construire autour de six axes stratégiques pour l'avenir, dont un intitulé « Agro-Ecologie et Alimentation » porté par Isabelle Touzard, Maire de Murviel-les-Montpellier et Vice-Présidente de la Métropole. Cette demande est parvenue à l'INRA à un moment où deux programmes de recherche venaient de produire des connaissances sur l'agriculture urbaine et périurbaine à Montpellier (projet ANR DAUME, resp. C. Soulard, INRA UMR Innovation à Montpellier) et sur le système alimentaire de la région (projet Agropolis-Fondation SURFOOD, resp. Nicolas Bricas, CIRAD UMR Moisa à Montpellier). Les travaux présentés dans ce rapport sont issus de cette rencontre.

La Métropole a demandé à l'INRA d'animer une réflexion pour aider les élus et les agents des services à bâtir une politique agricole et alimentaire (P2A) qui soit portée par la Métropole et par les 31 communes qui la composent, et à terme, par les acteurs parties prenantes du futur Pôle Métropolitain. Il s'agissait d'enclencher un processus qui allait se prolonger par la suite, en somme d'agir sur un temps court pour franchir une première étape de préfiguration de ce que pourrait être une politique agricole et alimentaire métropolitaine.

Cette attente d'une réflexion très en amont d'une politique publique s'explique par le caractère novateur du thème abordé, les collectivités n'ayant pas pour mission historique de mener de telles politiques, portant à la fois sur l'agriculture et l'alimentation, même si les lois récentes incitent au développement des approches territoriales de l'alimentation, et par conséquent de l'agriculture. Cette attente se justifie aussi par le caractère transversal et multi-scalaire du problème agricole et alimentaire, celui-ci ne pouvant être confié à un seul service, ni à un seul niveau d'action publique. Le sujet est donc innovant et nécessite de mobiliser une gamme diversifiée d'acteurs et de moyens. Dans ce contexte, les chercheurs ont proposé d'aider la Métropole en animant la réalisation d'un diagnostic collectif sur la situation agricole et alimentaire du territoire, et une réflexion sur des orientations et actions possibles pour une future P2A (politique agricole et alimentaire).

Pour cette phase de préfiguration, le parti-pris a été de réaliser une animation interne entre élus et agents des collectivités de la Métropole, étant entendu qu'une P2A impliquera une gamme plus étendue d'acteurs. L'ambition de cette phase est la construction d'un point de vue interne aux collectivités locales sur des orientations possibles en fonction desquelles des partenaires et des moyens seront ensuite mobilisés pour engager des actions. Dans ce but, les chercheurs ont eu pour rôle : (i) de réunir, synthétiser et communiquer les connaissances existantes sur l'agriculture et l'alimentation à Montpellier et sa région ; (ii) d'organiser et faciliter des échanges entre élus et agents des collectivités qui composent la Métropole, sous forme de débats en ateliers. Cette action a été construite autour de deux temps forts :

- une première réunion (R1) tenue le 4 décembre sur le diagnostic de l'agriculture et de l'alimentation à Montpellier et sur la place à leur donner dans le futur ;
- une seconde réunion (R2) tenue le 3 février sur les orientations, contenus et modalités d'une politique publique portée collectivement par les communes et la Métropole.

Ces deux réunions ont rassemblé chacune une cinquantaine de participants, principalement des élus communaux (plus de 20 communes représentées) et des élus métropolitains, ainsi que

des agents des services. Elles ont été organisées et animées par l'équipe en charge du projet P2A, équipe composée de chercheurs et d'agents de la Métropole (*Liste des participants).*

Les résultats de ce travail sont exposés en trois parties. La première présente le portrait agricole et alimentaire du territoire, et la place que les élus et services leur donnent ou souhaiteraient leur donner dans les actions en cours ou futures. La seconde partie porte sur les caractéristiques d'une politique agricole et alimentaire territoriale, et sur les objectifs que les élus et services proposent de lui donner. La troisième partie tire de ces analyses et de ces débats des propositions opérationnelles pour la Métropole. En conclusion du rapport, quelques pistes sur des suites possibles à cette étude sont proposées.

1. Quelle place pour l'agriculture et l'alimentation dans la métropole ?

11. Portrait agricole et alimentaire du territoire

Une synthèse des données existantes a été présentée aux acteurs le 04 décembre 2014 sous la forme d'un exposé de 30 mn suivi d'un débat. L'effort de synthèse a porté sur le repérage des spécificités du territoire pouvant orienter l'action locale. Le degré d'information est inégal selon les composantes du système alimentaire. La partie agriculture est bien informée, avec de nombreuses données issues de la Métropole, des organismes de recherche et de formation, et des organismes du secteur agricole. La partie alimentaire est plus lacunaire, car moins bien documentée au niveau local. De nombreuses données ne sont disponibles qu'aux niveaux départemental et régional, voire national. La synthèse présentée ci-dessous tient compte de cette hétérogénéité des données, elle s'organise suivant le plan de description du système agricole et alimentaire suivant :

Agriculture	Occupation du sol, dynamiques foncières Fonctions environnementales de l'agriculture Dynamique du secteur agricole Evolution de la viticulture Evolution du maraîchage et de la production bio Les industries agro-alimentaires Les initiatives locales liées à l'agriculture
Alimentation	Les besoins alimentaires du territoire Le commerce alimentaire : gros, circuits courts, détail La restauration hors domicile Les consommateurs : précarité alimentaire et enjeux nutritionnels Les déchets alimentaires Les initiatives locales liées à l'alimentation
Synthèse	Un outil de représentation des champs d'actions à couvrir dans une P2A

Synthèse des données sur l'agriculture

Le territoire de la Métropole : 1/3 urbain, 1/3 agricole, 1/3 naturel.

Le territoire de la Métropole se répartit en environ trois tiers par types d'espaces : naturels, agricoles et artificiels *(Figure 1 & Tableau 1).* On observe le maintien d'une forte pression

d'urbanisation entraînant l'artificialisation du sol : 169 ha artificialisés par an entre 2004 et 2010. Le SCoT a permis d'établir une maîtrise de la consommation d'espace pour le logement, mais il y a eu un fort impact des infrastructures dans la période récente. Cela est dû à la concentration des fonctions urbaines à Montpellier engendrant de nombreuses migrations pendulaires. Les pertes de terres agricoles sont relativement plus importantes dans l'agglomération que la moyenne départementale : -17% contre -12% entre 2000 et 2010 (RGA).

Artificialisation des terres agricoles : des dynamiques différenciées.

Entre 2004 et 2010, l'artificialisation des sols a plus touché les terres agricoles (- 595 ha) que les espaces naturels (- 471 ha) (Bilan du SCOT, Montpellier Agglomération, 2012). En 2010, le territoire métropolitain était couvert par une répartition équivalente entre espaces bâtis, naturels et agricoles.

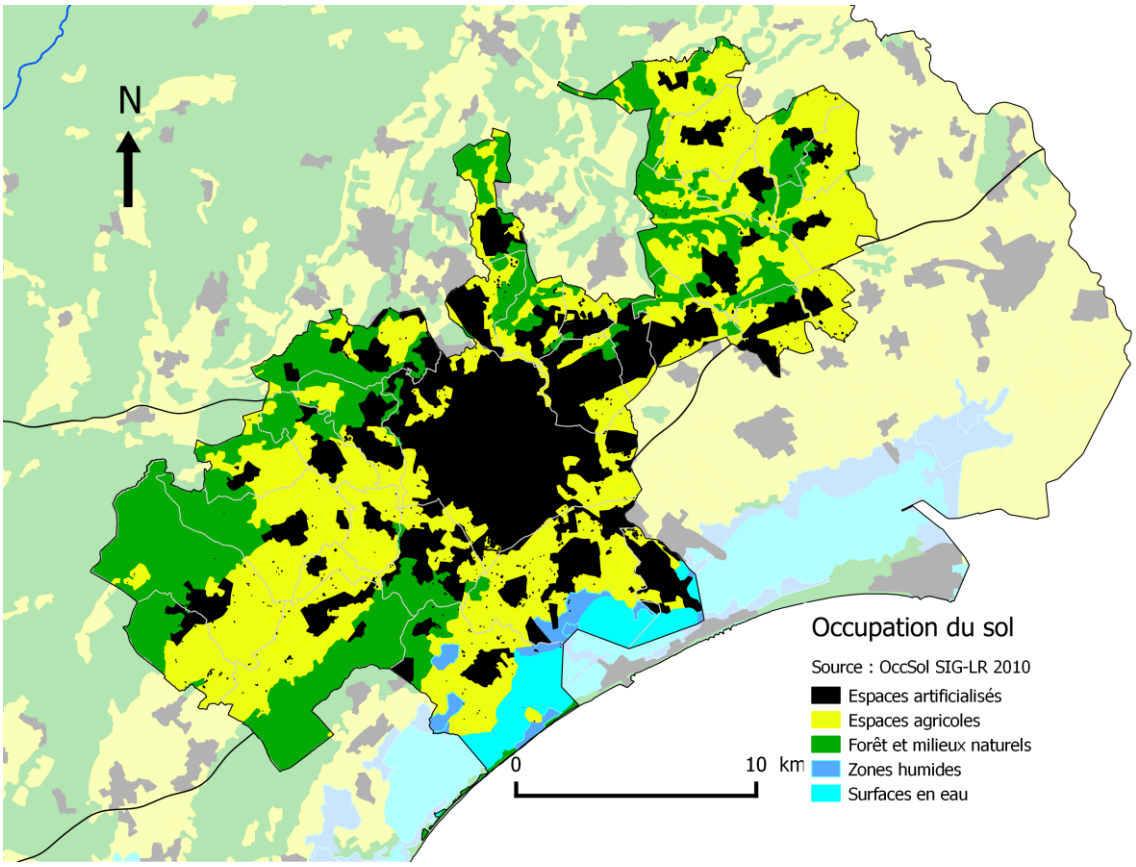

Figure 1 : Occupation du sol dans les 31 communes de la Métropole en 2010 (réal. A. Bouchier, INRA)

Tableau 1 : Occupation du sol sur le territoire de la métropole en 2010

	Espaces artificialisés	Espaces agricoles	Espaces naturels
Superficie (Ha)	**13 436**	**14 282**	**16 172**
Part dans la CAM	**31%**	**32%**	**37%**

Risques naturels (inondation et incendie) **et ressources en eau** (irrigation et pollution) : l'agriculture du territoire joue un rôle majeur.

Par leurs pratiques dans les espaces qu'ils cultivent ou qu'ils font pâturer, les agriculteurs ont un impact important sur le territoire et l'environnement, en plus de la production agricole proprement dite. Les prairies peuvent servir de champs d'expansion des crues pour préserver les zones bâties, le pastoralisme est également un moyen économique et écologique d'entretien des zones de garrigues (débroussaillage pour prévenir les risques incendie). L'irrigation permet la diversification des cultures méditerranéennes, mais pose la question du partage de la ressource en eau entre différents usages.

Les impacts de l'agriculture sur l'environnement dépendent du type de pratiques agricoles (rôle positif ou négatif sur la qualité de l'eau, la biodiversité…). On note que l'eau distribuée était en 2012 considérée par l'ARS comme bonne ou satisfaisante pour la qualité bactériologique et de bonne voire très bonne qualité en termes de nitrates sur l'ensemble des communes de la métropole. L'ARS relevait aussi une absence de pesticides ou d'arsenic détectés sur l'ensemble des communes. Néanmoins, le territoire est concerné par deux captages prioritaires au titre du Grenelle ainsi qu'un troisième sous-surveillance. Leurs aires d'alimentation couvrent environ 95 km² dont une partie est en zone agricole. Plus spécifiquement dans le cas du Lez (*Projet de gestion multi-usages du Lez, 2014*), la ressource en eau est considérée de bonne qualité chimique, mais de qualité bactériologique ponctuellement médiocre, notamment en périodes de crues.

Un secteur agricole en recul : 640 exploitations dans la Métropole.

Le recensement agricole indique la présence de 640 exploitations dans le territoire de la Métropole en 2010. Mais leur nombre a diminué de 41 % depuis 2000, réduction supérieure à la tendance départementale de - 35 %. Les installations nouvelles ne suffisent plus à compenser les départs d'exploitants agricoles. Le nombre d'installations annuelles a surtout diminué en viticulture. Ce recul peut s'expliquer par des difficultés d'accès au foncier qui concernent toutes les filières, et par des charges élevées, en particulier pour les cultures pérennes.

La double dynamique viticole : arrachage et replantation, qualité et quantité.

Le territoire de la Métropole compte aujourd'hui 305 exploitations viticoles, 52 caves particulières (sur 839 en Hérault - RGA 2010) et 7 caves coopératives (de Saint Vaulry, 2013). Le secteur vinicole languedocien connaît une crise qui a déjà réduit de plus de moitié la superficie du vignoble. La vague d'arrachage à laquelle a été soumise la métropole montpelliéraine est aujourd'hui ralentie, contrairement à d'autres zones de la région. Le vignoble restant se maintient sur une large gamme de productions, des vins de table aux AOC. Les SIQO (signes de qualité et d'origine) se développent et sont principalement présents en viticulture avec 5 appellations et 25 exploitations viticoles en AB (50 % des EA en AB du territoire de la Métropole sont viticoles). Des efforts ont été faits pour accompagner le développement de la vente directe : caveaux, route des vins, évènementiels tels les Estivales et les Hivernales. Le risque de démembrement et le problème de succession / reprise continuent à menacer les exploitations viticoles du territoire.

Une agriculture qui se diversifie à partir de la spécialisation viticole :

On observe une évolution différenciée de la surface agricole sur le territoire. Si la vigne représente encore la principale culture en termes de superficie cultivée *(Figure 2)*, c'est la culture la plus touchée par l'urbanisation : 67% de la surface agricole perdue entre 2006 et 2012. Globalement les surfaces en cultures pérennes diminuent au profit des cultures annuelles (bilan 2006-2012 : 780 Ha), ce qui marque la diminution de l'horizon temporel de l'usage agricole des terres. Le développement de la culture du blé dur limite l'enfrichement des parcelles d'où la vigne a été arrachée.

Le maraîchage et la production biologique :

Le maraîchage apparaît comme un secteur agricole relativement dynamique dans le territoire, avec une tendance à la hausse des installations maraîchères. A l'échelle départementale, 90% des installations en AB suivies par le Civam bio 34 sont en maraîchage. 11 exploitations sur 51 certifiées AB de l'agglomération ont une activité maraîchère. Cependant la principale zone maraîchère aux alentours de Montpellier est hors agglomération : la plaine de Mauguio.

Le tissu des entreprises agro-alimentaires :

En Languedoc-Roussillon, les plus grandes entreprises du secteur se trouvent dans le département voisin du Gard. Le département de l'Hérault compte 1 210 établissements agroalimentaires, majoritairement viti-vinicoles. Dans la Métropole, hormis le secteur viticole avec les 52 caves particulières et 7 caves coopératives déjà signalées, on ne compte que 7 entreprises dans le secteur des IAA répertoriées par la LRIA, avec en tout 450 salariés dans le secteur agroalimentaire en 2010 (hors artisanat – boulangeries, pâtisseries, charcuteries- et domaines viticoles). Les 7 entreprises recensées dans la métropole (hors artisanat et viticulture) sont : Braserades, Cash Boucherie, CHR Hansen France SA, Clarelia, CMJ SARL, Mondelez Lavérune Production SNC, Moulin de Sauret.

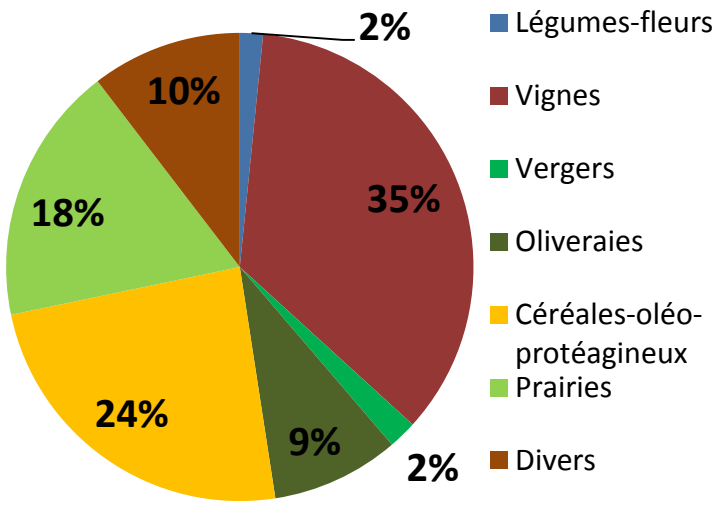

Figure 2 : Répartition des surfaces agricoles de la Métropole (14 482 ha) en 2012

Une pluralité d'initiatives liées à l'agriculture :

Nous avons pu relever l'existence d'initiatives nombreuses et variées en faveur de l'agriculture sur le territoire de la Métropole. Elles portent sur diverses thématiques :

- Le foncier : documents et outils d'urbanisme, mise en culture des réserves foncières
- L'installation et la diversification : jardins partagés, TerraCoopa, etc.
- La promotion des produits : fête de la truffe, Estivales, etc.
- L'agritourisme : opération « Bienvenue à la ferme », route des vins, etc.
- La valorisation des déchets : épandage des boues des stations d'épuration.

Ces initiatives sont portées par différents acteurs publics ou privés, dans différentes configurations de partenariats, et à différentes échelles, locales et supralocales.

A retenir du portrait agricole de la Métropole :

Malgré son recul face à l'urbanisation des terres, l'agriculture reste présente dans le territoire de la Métropole (un tiers de la surface), et contribue à la qualité des paysages et de l'environnement. La vigne, monoculture historique, occupe encore une part importante des surfaces agricoles (35 %) ; la vente de vin au caveau s'est développée et la gamme produite s'est élargie, avec aujourd'hui des vins de qualité reconnue (AOC, vins de cépage).Mais les cultures pérennes reculent au profit de cultures à cycle court, et les productions agricoles se diversifient. Le développement de la culture de blé dur permet de limiter l'enfrichement des parcelles suite à l'arrachage des vignes. La production maraîchère connaît un certain dynamisme, vraisemblablement freiné par les difficultés d'accès au foncier. L'agriculture biologique est pratiquée dans 51 des 640 exploitations agricoles de la Métropole (12,5 %). Hormis dans le secteur vinicole, peu d'IAA sont présentes.

De multiples initiatives locales existent déjà sur le territoire de la Métropole en faveur de l'agriculture, qui est à la fois fragilisée par la pression d'urbanisation et en cours de diversification, d'adaptation au contexte urbain. Reconnaître les différentes formes d'agriculture et leurs diverses contributions au développement du territoire constitue une étape importante pour coordonner, et si nécessaire hiérarchiser, les actions de la Métropole.

Synthèse des données sur l'alimentation

Besoins alimentaires de Montpellier :

La superficie cultivée en Hérault est largement inférieure à la superficie qui serait nécessaire pour alimenter l'ensemble de la population départementale. De plus, près de 20% des produits consommés sont quasiment non-productibles dans le département tels que le café, le thé, les fruits tropicaux, etc. Dans ce contexte, le territoire de la métropole ne peut pas être autosuffisant et dépend donc fortement du système alimentaire global. Néanmoins, s'il n'est pas envisageable ou pertinent de « relocaliser » l'ensemble de la production de denrées alimentaires, la coopération entre territoires « consommateurs » telle que la Métropole montpelliéraine et d'autres territoires « producteurs » voisins (plaine Mauguio) ou plus éloignés (arrière-pays ruraux) peut être à développer.

Le commerce de gros :

Trois modèles de commerce de gros coexistent sur le territoire de la métropole : les plateformes des GMS (Grandes et Moyennes Surfaces) représentant plus de 50 % du marché ; les grossistes, un peu moins de la moitié et les circuits-courts et la vente directe, moins de 5%, mais en croissance.

Ces différents modèles soulèvent plusieurs questions d'ordre social et environnemental. En effet, alors que les circuits des GMS constituent les principales débouchées, leur accès par les petits producteurs apparait aujourd'hui difficile. Par conséquent la pérennité de ces exploitations, de leur modèle et les emplois qui en découlent peuvent être mis à mal. Ces problèmes rencontrés par les petits producteurs semblent moins importants auprès des grossistes tels que le MIN. Néanmoins, il est important de noter que les GMS constituent tout de même le principal employeur du secteur de la distribution sur le territoire métropolitain.

Par ailleurs, les plateformes des GMS centralisant la distribution des produits alimentaires dans les différents magasins limitent de ce fait la diversité des variétés mises sur le marché. Cela conditionne par conséquent la production agricole qui s'adapte à la demande. Une telle centralisation n'existant pas, ou à une moindre échelle, chez les grossistes permet le maintien d'une plus importante diversité d'approvisionnements agricoles.

Le commerce de détail :

Les GMS constituent le principal lieu d'achat d'aliments. Si elles représentaient moins de 5% des dépenses alimentaires en 1970, elles atteignent 40 ans plus tard 70%. Plus récemment, la tendance est à la diminution du chiffre d'affaire des GMS au profit des petits commerces malgré le développement de magasins de proximité des réseaux GMS (ex : Carrefour City, Monop' Daily, etc.).

On recensait ainsi en 2013 sur le territoire métropolitain 11 hypermarchés, 62 supermarchés, 32 marchés de plein vent et plus de 700 petits commerces alimentaires de proximités *(Tableau 2)*. Les grandes surfaces et les magasins spécialisés de produits surgelés sont localisés tant dans Montpellier que les 30 autres communes de la métropole. En revanche, les petits commerces alimentaires sont concentrés dans la ville de Montpellier.

Tableau 2 : Commerces alimentaires de détail de Montpellier Méditerranée Métropole

	Grandes surfaces		Commerces alimentaires					Marchés
	Hyper-marchés	Super-marchés	Supérette/ Epicerie	Boulangerie/ Pâtisserie	Boucherie/ charcuterie	Produits surgelés	Poissonnerie	Marchés de plein vent
Nombre dans la métropole	11	62	236	303	146	13	25	32
Dont part dans Montpellier	45 %	50 %	82 %	63 %	73 %	46 %	76 %	34 %

Les circuits courts alimentaires :

Si la part des circuits-courts représente toujours une part minoritaire du marché, on observe que le nombre d'initiatives dans le domaine croît et se diversifie : AMAP, magasins de producteurs, drive-fermier, groupements d'achat, etc. Ces initiatives qui sont portées tant par

les producteurs que les consommateurs démontrent une évolution du rapport à l'alimentation et implique une modification des relations entre producteurs et consommateurs. De plus, leur développement croissant favorise des formes de commercialisation et de production portées par de petits agriculteurs diversifiés. Toutefois, on constate aussi le caractère assez fluctuant de ce secteur, avec beaucoup de créations, mais aussi de disparitions de structures, un côté parfois versatile des consommateurs, et le besoin de renforcer les savoir-faire dans les pratiques de distribution.

La consommation alimentaire hors-domicile :

L'augmentation du nombre de repas pris en dehors du foyer est une tendance de fond. Selon l'INSEE, au niveau européen, 4% des repas étaient pris à l'extérieur en 1960. Quarante ans plus tard, c'est près de 14% des repas qui sont consommés en dehors du domicile, et les projections à 2020 atteignent 20%. En 2013, au niveau national, le secteur de la restauration hors domicile (RHD) totalise plus de 9,5 milliards de repas distribués dans près de 322 000 établissements. La RHD peut être segmentée en deux sous-secteurs[1] :

- La restauration commerciale qui regroupe l'ensemble des enseignes et établissements proposant une offre de restauration : selon l'INSEE, 1600 établissements de restauration commerciale (hors hôtellerie) sont implantés sur le territoire de l'agglomération, dont 73% sur la Ville de Montpellier ;
- La restauration collective incluant l'ensemble des repas servis dans des établissements publics ou privés assurant un service à caractère social et dont au moins une partie de la clientèle est constituée d'une collectivité de consommateurs réguliers. A l'échelle de la commune de Montpellier, on peut estimer, approximativement, l'implantation d'environ 300 établissements de restauration collective (entreprise, santé, scolaire, divers) pour un nombre de repas dépassant les 65 000 repas par jour.

S'il est difficile de connaître précisément ce que représente le marché de la RHD au niveau local, on peut néanmoins identifier, sans prétendre à l'exhaustivité, quelques grands enjeux qui traversent ce secteur. D'un point de vue économique et social, c'est un secteur générateur d'emplois. En 2010, la restauration commerciale représentait 7000 salariés au niveau de la métropole. La restauration est également une vitrine de l'identité culinaire régionale et participe à la valorisation du patrimoine culturel local. Enfin, la restauration collective et plus spécifiquement la restauration scolaire occupe une place stratégique dans l'apprentissage et l'éducation au bien manger chez les enfants.

Les consommateurs et la précarité alimentaire :

Le Languedoc-Roussillon constitue la région française où la précarité alimentaire est la plus élevée. L'ORS et l'INPES estimaient ainsi en 2008 que plus de 3% de la population de la région ne mangeait pas à sa faim, soit plus de 60 000 personnes.

L'aide alimentaire bénéficie à plus de 50 000 personnes en Hérault dont un tiers sur la seule ville de Montpellier. Elle s'organise principalement autour de trois organismes – la Banque Alimentaire, les Restos du Cœur et le Secours Populaire Français – soit à travers la distribution de denrées à cuisiner, soit de repas. Différentes initiatives sont mises en place afin

[1]A ce jour, nous disposons de peu de sources permettant d'identifier les chiffres clés de ses deux secteurs à l'échelle de l'agglomération.

d'améliorer au mieux le système d'aide alimentaire et son impact : approvisionnement en circuits-courts des Restos du Cœur, ateliers de cuisine pour les bénéficiaires de denrées, etc.

En plus d'une difficulté d'accès à l'alimentation, qui s'accompagne parfois d'une exclusion sociale, les bénéficiaires de l'aide alimentaire constituent la part de la population dont la consommation est la plus éloignée des recommandations nutritionnelles. On observe même une relation inversement proportionnelle entre niveau de revenus du foyer et prévalence de l'obésité. Par conséquent, la précarité alimentaire s'accompagne souvent d'une précarité sanitaire.

Les consommateurs et la nutrition-santé :

En 2008, selon l'ORS et l'INPES, la prévalence de surpoids en Languedoc-Roussillon était de 36,6% et celle de l'obésité de 7,1%. Ces chiffres sont légèrement inférieurs à la moyenne nationale mais révèlent tout de même l'importance de l'alimentation sur des problématiques de santé publique.

Cela s'avère d'autant plus vrai que l'on observe une perte du régime méditerranéen dont les vertus nutritionnelles sont démontrées et que, en dépit des politiques nationales mises en place – 5 fruits et légumes par jours, manger-bouger, etc. – les comportements alimentaires sont toujours relativement éloignés des recommandations nutritionnelles.

Les déchets :

La production alimentaire est principalement réalisée en zone rurale. Les espaces urbains constituent quant à eux de forts pôles de consommation. Les villes « importent » donc des aliments qui, une fois consommés, sont traités sur place par les stations d'épurations dont les boues sont épandues à proximité. Les villes concentrent ainsi les matières (azote, phosphate), ce qui : 1) peut être source de pollution des eaux et des sols ; 2) contribuent à l'appauvrissement des sols cultivées en milieu rural et donc incitent à l'utilisation de fertilisants pour maintenir leur capacité de production.

La réduction du gaspillage alimentaire est aujourd'hui un enjeu majeur des politiques publiques. Selon la FAO, un tiers de la production alimentaire mondiale serait perdue ou gaspillée tout au long de la chaine alimentaire, ce qui ne va pas sans soulever des questions sur les répercussions économiques, sociales et environnementales du phénomène. En France, chaque français jetterait en moyenne 20kg de déchets alimentaires par an. D'après une évaluation de l'ADEME, le gaspillage alimentaire pèserait près de 160€ par personne et par an dans le budget d'un ménage. Plus spécifiquement sur le territoire de la Métropole, les déchets liés à l'alimentation des ménages constituent 30% des déchets collectés (dans les « poubelles grises »).

En restauration collective, le Ministère de l'Agriculture estime que chaque repas produit et distribué générerait en moyenne 165 grammes de gaspillage alimentaire. Si l'on fait une projection de ces données sur une ville de la taille de Montpellier, le gaspillage alimentaire représenterait une perte quotidienne de 5 à 7 tonnes, soit 5,5 millions d'euros de denrées consommables jetées chaque année.

A retenir du portrait alimentaire de la Métropole

La capacité de production alimentaire du territoire de la métropole, voire de l'Hérault est insuffisante pour approvisionner de manière locale l'ensemble de la population. En revanche, la question peut être posée pour certains produits et notamment les fruits et légumes. Le très fort développement des circuits-courts sur le territoire témoigne de cet engouement pour la question et du renouvellement de la relation à l'alimentation qu'ont les consommateurs.

Néanmoins, si cette dynamique et le potentiel des grossistes semblent intéressants, les GMS constituent les principaux acteurs du marché et devraient donc être intégrés dans une politique voulant toucher l'intégralité de la population du territoire. Cela s'avère d'autant plus vrai que les populations les plus précaires, qui sont nombreuses sur le territoire, s'approvisionnent davantage auprès de celles-ci et notamment dans les enseignes du hard discount.

Les questions de santé sont fortement liées à l'alimentation et à l'évolution des comportements alimentaires, notamment à travers la perte du régime méditerranéen, qui entrainent une augmentation des taux de surcharge pondérale et d'obésité. Ces problématiques sont plus prégnantes chez les populations précaires.

Enfin, qui dit alimentation, dit déchets. Ceux-ci sont créés tout au long de la chaîne alimentaire et peuvent notamment être source de pollution (épandages, fertilisants, etc.), de gaspillage énergétique et financier (utilisation de fertilisants suite à l'appauvrissement des sols, gaspillage alimentaire, etc.). Sur le territoire de la métropole, ce sont ainsi 30% des déchets collectés auprès des ménages qui sont issus de l'alimentation et environ 11 000 repas jetés par jour sur la ville de Montpellier en restauration collective.

Les champs d'action concernés par l'agriculture et l'alimentation

Agir sur l'agriculture et l'alimentation d'un territoire correspond à une multiplicité d'enjeux pour un territoire. Il s'agit d'un objet complexe qui relie, et suppose de mettre en cohérence, des enjeux sectoriels multiples. Le concept de Système Alimentaire peut aider à penser cette réalité plurielle. Appliqué au territoire d'une ou plusieurs collectivités locales, il devient un système territorialisé. Le territoire concerné est nécessairement multiscalaire, aux limites variables selon les objets à traiter. Le schéma ci-dessous propose une représentation de ces champs d'action et leurs enjeux liés. Cette « marguerite » *(Figure 3)* telle qu'elle a été nommée dans les ateliers par les acteurs locaux, peut alors servir de guide pour penser les synergies entre actions.

Définition du système alimentaire : selon Malassis et Rastoin, un système alimentaire est « *un réseau d'acteurs, localisés dans un espace géographique donné et participant à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée* ».

Le schéma ci-contre est adapté des travaux d'Eric Duchemin sur la multifonctionnalité de l'agriculture urbaine et de Wiskerke et Viljoen sur les systèmes alimentaires urbains.

Figure 3 : Champs d'action et enjeux pour une politique agricole et alimentaire

12. Propositions des ateliers 1

Les débats en atelier qui se sont tenus le 04 décembre 2014 sur la question « quelle place souhaiteriez-vous donner à l'agriculture et l'alimentation dans votre territoire ? » ont été fortement marqués par l'expression de problèmes et de projets à l'échelon local, en évoquant plus rarement l'échelle intercommunale. Les résultats s'en ressentent : ils portent surtout sur les domaines de préoccupations prioritaires des communes, en lien avec les compétences qui relèvent de l'échelon municipal. C'est ainsi que l'action foncière ressort comme préoccupation numéro 1 des débats. Les propositions dans le domaine alimentaire sont éparses, plus récentes, et majoritairement focalisées sur l'approvisionnement en produits locaux. Les dimensions sociales et environnementales de l'agriculture et de l'alimentation sont peu présentes dans cette première série de propositions.

Lecture des tableaux

Dans les tableaux qui suivent, les thèmes débattus en atelier sont répertoriés en ligne.

Chaque colonne indique la fréquence du thème dans les débats : +++ = thème fréquent ; + = thème ponctuel ; l'absence de croix indique un thème non évoqué dans l'atelier.

Cet indicateur de fréquence n'indique pas une hiérarchie de valeur ou de pertinence du thème.

En réponse à la question « quelle place souhaiteriez-vous donner à l'agriculture et l'alimentation dans votre territoire ? », les participants des quatre ateliers envisagent d'abord des objectifs référés aux actions déjà engagées dans ce domaine, principalement l'agriculture avec l'entrée foncière. L'alimentation est une préoccupation plus diffuse, qui fait l'objet d'initiatives plus dispersées. Un premier enjeu d'une P2A sera donc d'articuler des domaines d'intervention déjà investis par les collectivités, avec l'exploration de thèmes nouveaux, soit parce qu'ils sont ignorés, soit parce qu'ils sont portés par d'autres acteurs.

Tableau 3 : Thèmes abordés lors des ateliers 1

1. Agir sur le foncier agricole	Atelier 1	Atelier 2	Atelier 3	Atelier 4
Protéger le foncier agricole : les outils de planification favorisent cette protection, mais ce levier est insuffisant (agir parallèlement sur le bâti), voire contraignant pour installer : équilibrer protection et souplesse pour installer	+	+	+	+++
Mobiliser le foncier pour installer des agriculteurs : difficultés à construire bâtiments et logements, à identifier des candidats, à évaluer la viabilité des projets, le foncier mobilisable est souvent inadapté (eau, parcellaire, circulation routière) ; faute de pouvoir installer, des communes font entretenir leurs terres par des prestataires	+	+++	+++	+++
Valoriser les friches : convaincre les propriétaires de permettre l'installation, acquérir des terres pour l'installation agricole et/ou pour répondre aux demandes de jardins, problème des usages flous	+++	+	+	+
Actions sur les domaines viticoles : rôle des collectivités dans les transmissions des domaines (investisseurs étrangers) ? quelles actions sur l'œnotourisme ?	+			
Actions sur la filière bois : un potentiel important pour les communes, un manque de connaissance des enjeux et de coordination entre collectivités	+			

(+++ = thème fréquent ; + = thème ponctuel ; sans croix = thème absent)

Sur le thème agricole, les participants évoquent tous la nécessité de l'action règlementaire de protection du foncier agricole, et les outils à combiner pour la renforcer : SCOT, PLU, PAEN... Mais ce qui est surtout mis en avant est le problème de la mobilisation de ce foncier pour des installations agricoles *(Tableau 3)*. Les préoccupations portent à la fois sur le foncier cultivé, la pérennité des exploitations lors de la transmission, notamment les domaines viticoles, et sur le foncier qui n'est plus cultivé, les friches et toutes les zones non bâties qui accueillent des usages temporaires, agricoles ou autres. Cependant, pour installer des agriculteurs, les difficultés sont nombreuses : difficulté à convaincre les propriétaires de céder ou louer ce foncier à des agriculteurs ; et quand la collectivité détient elle-même ce foncier, il est difficile de faire correspondre l'offre foncière disponible (pas forcément adaptée aux productions) avec l'identification de porteurs de projets économiquement viables (beaucoup de candidats à faibles moyens). Un autre problème, spécifique à Montpellier, concerne l'écart d'intérêt qui peut surgir entre la dominante viticole du territoire agraire, et l'attente de productions qui répondent à une demande alimentaire urbaine. La question des modèles de production à privilégier dans la gestion du foncier agricole (modèle conventionnel ou bio, agro-écologique, petites fermes ou grandes exploitations, spécialisation ou pas …) a été soulevée, sans être vraiment débattue entre participants des ateliers[2].

Pour résumer ce thème, une première piste pour une P2A sera de travailler sur cette notion de « **foncier mobilisable** » pour des projets agricoles et alimentaires : une ressource à

[2] Le degré d'information des participants sur ces modèles d'agriculture se révèle très inégal.

caractériser, à qualifier pour des productions agricoles à définir. Cette notion est proche de celle de foncier alimentaire proposée par l'IUFN[3].

Tableau 4 : Thèmes abordés lors des ateliers 1 (suite)

2. Favoriser l'approvisionnement local	Atelier 1	Atelier 2	Atelier 3	Atelier 4
Développer des marchés de producteurs locaux : 1/ des marchés qui réussissent et d'autres qui déclinent, des créations réussies (ex. Grabels) : concurrences entre marchés par différences de prix, ou manque de consommateurs en semaine et de producteurs le samedi, effets de localisation (lieu de passage, centre-ville pour l'animation) ; 2/ place à donner aux nouveaux food trucks	+	+++	+	+
Créer une boutique de producteurs : plutôt qu'un marché, des communes rurales qui perdent leur commerce cherchent à recréer une vie locale et un service grâce à une boutique de producteurs, nombreuses difficultés pour y parvenir (notamment, trouver les producteurs)				+
Valoriser le potentiel du MIN : le MIN met en relation des producteurs, des grossistes et des transformateurs : il apporte une offre diversifiée qui pourrait être davantage valorisée, il peut favoriser la création de filières en circuits courts (ex : action avec les Restos du Cœur)		+	+	+
3. Proposer une offre alimentaire de qualité dans les cantines scolaires				
Cantines scolaires : favoriser l'approvisionnement en produits locaux, débat sur les cahiers des charges d'appels d'offre en restauration collective, sur les contraintes des normes sanitaires et nutritionnelles, sur le manque de connaissances partagées, et sur les différences entre petites et grandes communes	+		+++	+++
Utiliser le levier de la restauration collective : pour 1/mutualiser l'approvisionnement (est-ce une contrainte - appels d'offre - ou un atout - pouvoir de négociation? ; 2/ Repenser l'organisation des cuisines : comment allier simplification (cuisine centrale) et autonomie (commune) ?		+++		
4. Thèmes ponctuels				
Intégrer l'agriculture et l'alimentation dans les projets d'urbanisme : concevoir des projets urbains conservant des espaces dédiés aux marchés, l'agriculture, l'environnement	+			
Agir de façon systémique : combiner une série de petites actions sur la santé, la qualité de vie, la restauration collective, le jardinage, le foncier pour l'installation, la création de marchés et autres lieux agricoles : comment penser et animer tout cela ensemble ?				+
Réduire le gaspillage alimentaire : le MIN crée des synergies avec la transformation (chips de fruits			+	

[3] IUFN : Institute for Urban Food Network. Foncier alimentaire = terres agricoles servant à la production d'aliments, de manière directe (les terres supports d'une production vendue dans les circuits de proximité) ou indirecte (les terres fournissant des intrants pour ces productions).

invendus)				
Prise en compte de la précarité et des comportements alimentaires : achat au moindre prix et plats cuisinés, réapprendre le gout et la cuisine mais manque de temps, influence du tissu local des commerces alimentaires		+		

(+++ = thème fréquent ; + = thème ponctuel ; sans croix = thème absent)

Sur le thème alimentaire, les informations sont plus éclectiques, énoncées souvent après relance des animateurs des ateliers. Les préoccupations portent sur les demandes en produits locaux qu'expriment les élus, relayant des demandes d'habitants et des initiatives multiples. A nouveau, les entrées par les leviers des collectivités prédominent : les marchés de plein-vent, les cantines scolaires et le MIN, sont des outils grâces auxquels les collectivités peuvent s'emparer de la question alimentaire *(Tableau 4)*.

Concernant **les marchés**, les acteurs constatent l'inégal succès selon les communes et les époques : la solution marché de plein-vent ne fonctionne pas partout, sans que l'on sache toujours pourquoi. Certaines réussites montrent tout ce qu'un marché dynamique peut apporter, la distribution de produits locaux, mais aussi un lieu de rencontre et d'échanges entre les mondes agricoles et urbains. C'est finalement ce qui est recherché par les élus, des dispositifs qui, par le biais de l'alimentation, contribuent au « vivre-ensemble » dans la commune ou le quartier. Dans les communes rurales de la métropole, l'action « boutique paysanne » est préférée à celle des marchés. Des tentatives de marchés fermiers, n'impliquant que des producteurs en vente directe, ont été également évoquées. Mais, dans les deux cas, les difficultés de mise en place sont nombreuses, notamment pour identifier l'offre des producteurs et atteindre des niveaux de vente satisfaisants pour ces derniers.

Concernant **les cantines scolaires**, autre exemple abondamment cité, plusieurs communes ont fait évoluer les repas, introduisant des produits locaux ou bio, avec là encore des difficultés plus ou moins surmontées, tenant aux règles des marchés publics, aux prix des repas, aux sensibilités des parents d'élève. Les questions organisationnelles sont cruciales, en lien avec l'organisation des cuisines (centralisées ou non) et la perception coût/bénéfice des stratégies de mutualisation pour négocier des approvisionnements avec les fournisseurs.

Enfin, **le marché-gare (MIN),** qui est en partie sous la responsabilité communale et métropolitaine, est évoqué comme une ressource à activer dans une P2A : les arguments dans ce domaine sont cependant réservés aux professionnels qui connaissent cette structure (responsables, aménageurs ou agriculteurs y livrant). Les autres acteurs n'ont pas d'avis très sûr à ce sujet.

Plusieurs autres composantes du système alimentaire sont plus ponctuellement évoquées, comme les questions d'inégalité d'accès à l'alimentation, le lien santé-alimentation, la prise en compte du gaspillage alimentaire, ou les projets d'urbanisme incluant l'agriculture urbaine.

Pour résumer ce second résultat des ateliers, et commencer à envisager les actions possibles au titre d'une P2A métropolitaine, le volet alimentaire des politiques communales concerne aujourd'hui une profusion d'initiatives peu connectées entre elles, connaissant des succès divers. Les acteurs pourraient se concerter pour résoudre les difficultés rencontrées : l'échange d'expériences, la mutualisation des moyens, l'accès à des ressources d'informations sur le système alimentaire …semblent autant de moyens à mobiliser pour renforcer l'action. La Métropole peut-elle jouer ce rôle de **coopérative d'idées et d'innovations** constitutives de la mise en œuvre d'une P2A ?

A retenir des premiers ateliers

Les préoccupations des élus sont majoritairement tournées vers l'action sur le foncier agricole. Son devenir est un problème quotidien des communes qui disposent de plusieurs leviers d'action : les règlements d'urbanisme et la délivrance des permis de construire, l'acquisition directe de biens fonciers ou le pouvoir de concertation avec les propriétaires de terres agricoles (accueil de porteurs de projets) ou avec les aménageurs (cahier des charges). La notion de « foncier mobilisable » pour des projets agricoles et alimentaires pourra être reprise par la Métropole pour bâtir une politique foncière agricole.

Concernant le thème alimentaire, le lien s'opère avec l'agriculture autour des circuits courts et des jardins urbains. De multiples micro-initiatives locales s'expérimentent de part et d'autre. La Métropole pourrait jouer le rôle d'une coopérative d'idées et d'innovations territoriales pour mettre en synergies ces initiatives et orienter leur contribution à la durabilité du système alimentaire.

2. Qu'est-ce qu'une politique agricole et alimentaire métropolitaine ?

21. Quelques exemples en France et ailleurs

En France, où ce thème des politiques alimentaires est nouveau[4], plusieurs villes et collectivités ont développé des volets de politique agricole ou alimentaire qui peuvent être utiles à la réflexion. A l'étranger, les politiques organisées autour de la question alimentaire sont plus fréquentes, tout particulièrement dans le monde anglo-saxon. Même s'il est difficile de les transposer dans notre contexte, leur observation peut également être source d'enseignements.

Pour introduire le sujet, le choix a été fait de présenter des exemples qui illustrent différents volets de ce que pourrait être une politique agricole et agroalimentaire intégrée :

- une action foncière en faveur de l'installation agricole ;
- la structuration d'une filière d'approvisionnement local de la restauration collective ;
- la mobilisation à des fins alimentaires d'un patrimoine agraire de collectivité ;
- la gouvernance multi-acteurs d'une politique alimentaire urbaine ;
- le soutien aux initiatives de la société civile.

Une action foncière pour l'installation d'agriculteurs à Nantes Métropole

En 2015, Nantes Métropole regroupe 24 communes et environ600 000 habitants (54 000 étudiants) sur une superficie de 52 336 hectares, dont 61% d'espaces non bâtis. En 2012, on comptait 600 exploitations agricoles et 1350 emplois dans l'agriculture. La Métropole de Nantes est organisée en 7 pôles de proximité qui sont susceptibles d'exercer les compétences communautaires et sont chargés des fonctions de la gestion de proximité avec les habitants. Nantes Métropole dispose également d'un Conseil de Développement qui est une assemblée regroupant près de 300 organisations et citoyens volontaires, issus des acteurs économiques et sociaux, de l'université et du monde associatif. Ce conseil a été constitué pour donner un avis sur les projets intercommunaux et faire des propositions aux élus chargés de la décision. Plus d'infos : http://www.nantesmetropole.fr/

A Nantes, dès le milieu des années 1990, il y eu une prise de conscience locale concernant la problématique de l'artificialisation des terres agricoles. En 2000, un premier partenariat entre Nantes Métropole et la Chambre d'Agriculture de Loire Atlantique fut établi. Nantes Métropole s'est alors doté d'une politique agricole et environnementale dont les trois axes sont : 1) Favoriser l'accès au foncier pour les exploitants agricoles ; 2) Soutenir une activité économique locale de qualité et améliorer le lien urbain/rural ; 3) Développer une agriculture « propre » et contributrice de l'environnement et au Plan Climat.

[4] Ce n'est que depuis la loi d'avenir sur l'agriculture et l'alimentation de 2014 que des projets alimentaires sont promus au niveau territorial, la politique alimentaire étant auparavant principalement portée par le niveau national, avec une déclinaison en plans régionaux depuis 2008.

Dans le premier axe, un programme de revalorisation des friches a été mis en œuvre :

- Phase 1 : Diagnostic pour localiser/caractériser les friches (2008/2009) : état des lieux cartographique (3 700 Ha de friches de moins de 6 ans théoriquement exploitables), mobilisation des communes, perspectives d'intervention (155 sites d'intérêts agricoles définis avec la profession et les communes), définition des enjeux à l'échelle de l'agglomération
- Phase 2 : Co-construction du programme d'action (2010) : secteurs d'interventions prioritaires (88 identifiés, soit 988 Ha, parmi les 155 sites d'intérêts définis), maîtrise d'ouvrage possible, partenariat
- Phase 3 : Mise en œuvre des actions (depuis 2011) : séminaire de lancement, programmation, mise en œuvre (comprenant un inventaire de propriété des sites identifiés)

Le programme est coordonné à l'échelle de la métropole mais les décisions sont prises à l'échelle communale par un organe tripartite : Nantes Métropole – Commune – Chambre d'Agriculture. Nantes Métropole subventionne alors des projets de remise en état des friches qui sont portés par des groupes de propriétaires (Association Foncière Agricole) ou de producteurs (Société Civile d'Exploitation Agricole). Ce subventionnement à 80% HT est plafonné à des seuils différents en fonction de l'état d'avancement des friches. Certaines communes de la Métropole complètent le subventionnement jusqu'à atteindre 100% HT. Ce soutien au défrichage s'accompagne d'un soutien à l'installation à hauteur de 20%. Enfin, pour valoriser un modèle agricole souhaité politiquement, l'aide à l'installation est conditionnée par la réalisation d'un diagnostic de biodiversité. Un « bonus » (jusqu'à 4K€) est accordé aux exploitations produisant en bio ou effectuant de la vente directe.

Sur la période 2011-2014, 50 sites, soit 450 Ha, ont ainsi été remis en exploitation pour une centaine de projets agricoles (¼ d'installations et ¾ d'agrandissements). Ce programme représente un coût annuel d'environ 200 k€ pour la Métropole, répartis en environ deux parts égales entre le subventionnement et les frais de fonctionnement.

La structuration d'une filière locale pour l'approvisionnement bio de la restauration collective de la Ville de Brest

La Ville de Brest compte 140 000 habitants (23 000 étudiants). Elle appartient à Brest Métropole qui compte 213 000 habitants répartis sur 8 communes sur 22 000 ha. La Métropole regroupe 1500 exploitations employant 7125 salariés + 400 entreprises agro-alimentaires employant 1610 salariés. Cette intercommunalité se singularise par son très fort niveau d'intégration entre communes avec, dès sa création en 1974, la prise en charge communautaire des questions d'urbanisme (POS puis PLU communautaire) et d'aménagement de zones d'activités. Cette intégration s'étend à un nombre croissant de services des communes : depuis 2008, tous les personnels de la Ville ont été transférés à la Métropole. Plus d'infos : http://www.brest.fr/

En 2006, la Ville de Brest a lancé un appel d'offres pour son service de restauration scolaire (6000 repas par jour) où il était exigé que le prestataire introduise de façon systématique des produits bio, pour la carotte et les pommes de terre notamment. L'année suivante, le titulaire du marché, Sodexo, parvenait à atteindre cet objectif, mais en recourant principalement à du bio importé d'Italie et des Pays-Bas. Cette situation a généré une série de réunions et de visites associant la cuisine centrale, le distributeur qui la fournit en fruits et légumes (Le

Saint), une association d'agriculteurs bio du département (APFLBB), l'expéditeur travaillant pour ces producteurs (Poder), la Maison de l'Agriculture Biologique du Finistère et la Ville de Brest.

Ces discussions ont permis de déboucher sur la création en 2008-2009 d'une filière locale qui permet depuis l'approvisionnement en légumes bio de la cuisine centrale. Dans cette action, la collectivité a joué plusieurs rôles. Premièrement, elle a impulsé le rapprochement entre des acteurs du territoire qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble et qui raisonnaient habituellement sur des logiques de commercialisation (pour l'APFLBB et Poder) et d'approvisionnement (pour Le Saint et Sodexo) non territorialisées. Ensuite, elle a continué à suivre le dossier en imposant trois réunions annuelles d'un comité de suivi où sont représentés tous les acteurs de cette filière locale. Dans ce comité, des informations sont échangées (sur les difficultés rencontrées), des décisions sont prises (sur les nouveaux légumes bio locaux à introduire) et des règles sont réaffirmées (lorsqu'un achat bio et local n'est pas possible, la Ville priorise le bio sur le local). Au-delà d'un achat, dont les volumes ne sont au final pas si importants (les carottes et les pommes de terre achetées à l'année par la Ville ne représentent pas plus d'un hectare de surface de production). La collectivité a alors surtout agi en faveur de la structuration d'une filière sur le département.

La valorisation alimentaire du patrimoine agraire communal de la Ville de Lausanne.

4ème ville de Suisse et chef-lieu du canton de Vaud, la Ville de Lausanne compte 140000 habitants. Elle est dirigée par une Municipalité de 7 membres élus pour 5 ans. Au fil des siècles, Lausanne est devenue l'un des plus gros propriétaires publics de terrains agricoles en Suisse. Son patrimoine en la matière se chiffre à 900 hectares. La Ville entretien un lien vivant avec la campagne en soutenant l'agriculture de proximité. Plus d'infos : http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-et-domaines/domaines.html

La ville de Lausanne détient un important patrimoine agraire (900 ha) sous forme de parcelles isolées et de 8 fermes, relevant du service des domaines sous l'autorité de l'élu municipal en charge des finances et du patrimoine vert. Parallèlement, la restauration collective municipale - sous l'autorité de l'élu municipal « enfance, jeunesse et cohésion sociale » - sert 1 300 000 repas/an, avec un objectif élevé pour l'approvisionnement bio et local. Il existait jusqu'à récemment peu de connexions entre les deux activités : les fermiers pratiquent majoritairement un système de production laitière industriel, pratique sur laquelle la Ville, en tant que propriétaire, n'a pas de prise (une fois le bail signé et reconduit tout au long de la carrière des fermiers).

Face aux demandes d'une alimentation de qualité et à l'évolution des relations ville-agriculture, un faisceau de changements va permettre de reconnecter la production agricole sur les terres de la ville avec l'approvisionnement de ses cantines dans la période récente :

- La coordination de l'action des élus municipaux est renforcée pour plus de transversalité des politiques locales en faveur du développement durable, avec une forte implication et la collaboration des agents des différents services techniques
- Le départ en retraite d'un des fermiers de la Ville (sur le domaine de Rovéréaz de 27 ha, à la sortie est de Lausanne) permet de lancer un appel à projet innovant, renouvelant complètement le type d'agriculture pratiquée sur le domaine, pour une

« agriculture biologique de proximité à Rovéréaz »[5], destinée entre autres à l'approvisionnement en fruits et légumes des cantines municipales

- Le fonds de développement durable[6] est mobilisé pour, d'une part, financer le surcoût du passage de 50 à 70% de produits locaux dans les repas des cantines municipales (25 cts/repas, 398 000 CHF/an), d'autre part supporter les coûts de remise en état des bâtiments destinés aux futurs fermiers, repreneurs du domaine agricole de Rovéréaz.

Gouvernance alimentaire urbaine : le Conseil de Politique Alimentaire de Toronto.

1ère ville du Canada, Toronto comptait 2,6 millions d'habitants en 2011 pour une surface de 63 000 ha. Son aire métropolitaine compte 6 millions d'habitants, elle-même située dans la mégalopole du Golden Horseshoe, région abritant plus de 8,8 millions d'habitants. Plus d'infos : http://www.toronto.ca/ et http://tfpc.to/

Au Canada, comme en France, les municipalités disposent de peu de compétences régaliennes pour agir sur le système alimentaire et font face aux conséquences de perte de territoire agricole, de la pollution et du changement climatique, des difficultés financières des agriculteurs, de l'accès inégal des habitants aux aliments, des aliments à des prix pas toujours abordables, à des problèmes de santé liés aux régimes alimentaires inadéquats ou de mauvaise qualité et du recul des petits commerces alimentaires. (MacRae & Donahue, 2013)

En réponse au manque de moyens dont dispose la communauté urbaine pour agir sur le système alimentaire, principalement piloté par des acteurs privés, la municipalité de Toronto a mis en place en 1991 un Conseil de Politique Alimentaire (CPA) dans le but affirmé de « *mettre fin au problème de la faim à Toronto et à la nécessité de recourir à un système d'aide alimentaire basé sur la charité* » et de « *promouvoir des systèmes de production et de distribution équitables, excellents d'un point de vue nutritionnel et bon pour l'environnement* ».

Le CPA de Toronto est en fait un sous-comité du Bureau de la Santé, un des quatre conseils rapportant directement au conseil municipal. Il bénéficie ainsi de l'appareil administratif du Bureau de la Santé de Toronto et son budget de fonctionnement provient de ce même Bureau. Ce rattachement à la municipalité lui permet de conseiller les politiques de la ville.

Les membres du CPA sont nommés par le Bureau de la Santé en fonction de leur « *compétences et expertise reconnues dans les domaines d'intervention du CPA* ». Il se compose d'une diversité d'acteurs: institutionnels et acteurs publics, entreprises et acteurs privés, des experts/chercheurs et de nombreux membres de la société civile (principalement des représentant d'associations/ONG). On notera l'absence de représentants de la GMS, ce qui pose la question de l'impact des politiques mises en œuvre étant donné que celle-ci constitue le premier distributeur alimentaire. Le CPA a pour rôle d'organiser la concertation entre acteurs du système alimentaire, constituant ainsi une arène où peuvent s'exprimer des intérêts contradictoires.

[5] - « développer une agriculture biologique maraichère de proximité, incluant des volets à vocation pédagogique, commerciale et sociale ;
- Promouvoir et mettre en œuvre concrètement les grands principes de «souveraineté alimentaire régionale ;
- préserver les qualités paysagères et patrimoniales du site et garantir l'accessibilité à la population à ce qui constitue également une zone de délassement et de ressourcement prisée des lausannois » (site de la ville de Lausanne, février 2015).

[6] Ressource fiscale municipale spécifique, issue d'une taxe sur les consommations d'électricité, de gaz et d'eau.

Au-delà de son action de conseil auprès de la municipalité, il joue aussi, de par sa composition, un rôle de facilitateur de la mise en place de politiques alimentaire.

Des initiatives de la société civile soutenues et mobilisables par les acteurs publics.

Les politiques agricoles et alimentaires sont aussi le monde des micro-initiatives à l'échelle de micro-entreprises, de petits collectifs, d'associations plus ou moins importantes. Des exemples illustrent la diversité des initiatives possibles, autour de projets innovants réduisant le gaspillage alimentaire ou développant la production agricole urbaine (Vil'Fertile à Paris), d'actions de diagnostic et d'éducation en faveur de la nutrition des populations précaires (Opticourse et Manger Top à Marseille), d'outils d'évaluation environnementale d'actions agricoles et alimentaires (Beelong à Lausanne).

Cette mobilisation peut se faire en lançant des appels à projets, comme l'AO végétalisations innovantes de la Ville de Paris. Plus généralement, ces exemples indiquent que ces politiques passent par la définition de manière participative de ce qu'est la « good food ». Parfois aussi, il repose sur un travail de prospective participative (ex : Région Nord-Pas de Calais).

22.Propositions des ateliers 2

Lors du deuxième atelier, tenu le 03 février 2015, les élus et agents des services ont été invités à formuler les objectifs possibles pour une politique agricole et alimentaire de la Métropole. Comme pour le premier atelier, la tendance a été de se positionner sur des propositions opérationnelles, en lien avec ce qui se fait déjà. Toutefois, les thèmes de débat ont été plus diversifiés que dans les premiers ateliers. L'alimentation y a occupé plus de place.

Nous avons recueilli des arguments sur des objectifs qui relient l'agriculture et l'alimentation : l'action sur l'éducation à l'alimentation, l'organisation d'une distribution alimentaire en faveur des produits locaux, le développement d'une agriculture tournée vers le local, et la préservation des paysages et de l'environnement. Quelques orientations plus générales ont été mentionnées, sans être toutefois approfondies, l'une reposant sur un principe d'économie des ressources pour« mieux produire et mieux se nourrir en gaspillant moins », l'autre reposant sur un objectif de développement des emplois dans le système agricole et alimentaire.

Tableau 5 : Thèmes abordés lors des ateliers 2

	Atelier 1	Atelier 2	Atelier 3	Atelier 4
1 .Eduquer à l'alimentation, en ciblant prioritairement les enfants : 1/ agir sur les repas dans les cantines scolaires (ex : repas végétarien ou bio, alimentation du futur, diversité des cultures alimentaires) ; 2/ favoriser les produits locaux dans la restauration collective (cf. ateliers 1) ; 3/ par le développement de l'agriculture vivrières et les jardins éducatifs ; 4/ par l'éducation à l'environnement (Ecolothèque, fermes pédagogiques) ; 5/ par l'implication des citoyens dans les choix alimentaires (conseil municipal des enfants …)	+++	+ (jardinage)	+++ (cantines scolaires et jardins)	+++ (déchets, jardins d'insertion)
2. Renforcer l'équité d'accès à une alimentation locale et de qualité, en offrant d'autres accès que les supermarchés et les épiceries : 1/en renforçant les approvisionnements locaux via le MIN, les marchés/boutiques circuits courts, les cantines scolaires ; 2/ l'urbanisme commercial (installations commerces, limiter les accès PL via ZAPA, pôle agro-alimentaire autour du MIN) ; 3/ penser à l'équité territoriale (au sein de la métropole, et relations avec les zones rurales)	+++	+	+	+++
3. Diversifier pour accroître la part de la production orientée vers le marché local : 1/ installer des agriculteurs en circuits courts ; 2/orienter une partie des productions en circuit long vers le bassin de consommation local (fruits, légumes, blé dur) ; 3/ développer l'irrigation dans la plaine à l'ouest de Montpellier	+++	+ (irrigation)		+++ (vivrier vs proximité vs spécialisé)
4. Préserver les paysages et protéger l'environnement : 1/en pérennisant la viticulture ; 2/en favorisant des formes d'agriculture tournées vers le local et qui préserve l'environnement (sujets débattus : le bio vs le local, l'agriculture urbaine hors-sol vs production plus extensive en rural) ; 3/ en se coordonnant sur la préservation du foncier agricole (SCOT, PAEN …) et sur l'aide à l'accès au foncier pour les jeunes.	+ (viticulture)	+++		+ (cabanisation)
5. Prévenir ou réduire les gaspillages alimentaires via les pratiques alimentaires des ménages (compostage, tri) et l'autoproduction vivrière, et 2/ développer le foncier à vocation alimentaire, notamment sur les terres publiques, en vue de limiter les transports				+++
6. Evaluer les impacts environnementaux des aliments et leviers pour les réduire (exemple du carbone, PCET) ; impacts environnementaux de l'agriculture (eau)	+ (aliments)	+ (agriculture)		+ (déchets)
7. Favoriser l'emploi à tous les stades de la chaine alimentaire : production, agro-alimentaire, services	+			+++
8. Observer et agir sur le long terme, la Métropole jouant le rôle de prospective, mobilisant l'appareil de recherche et d'innovation			+ (aliments du futur)	+ (santé)

(+++ = thème fréquent ; + = thème ponctuel ; sans croix = thème absent)

Les ateliers de la seconde réunion ont permis de recenser des objectifs pouvant structurer une future P2A. Celui qui ressort en premier concerne **l'éducation à l'alimentation** *(Tableau 5)*, auprès des enfants en premier lieu, mais pas seulement. Tous les ateliers l'ont évoqué, et ce fut le thème principal pour trois d'entre eux. Cet objectif offre une diversité de points d'entrée dans le système alimentaire : par la restauration collective, les cantines scolaires en particulier, et l'action sur la qualité des repas, l'éducation nutritionnelle et la réduction du gaspillage alimentaire ; par les pratiques de jardinage et la préparation culinaire des fruits et légumes ; par l'éducation à l'environnement et à l'agriculture au niveau des exploitations agricoles et de l'Ecolothèque ; par enfin, l'implication des enfants dans l'exercice de la démocratie (conseil municipal). Cette thématique ajoute aux leviers d'action déjà identifiés dans la réunion 1 (cantines, jardins, exploitations agricoles), l'idée d'introduire l'alimentation dans tous les lieux publics de restauration et celle d'associer les consommateurs, qu'ils soient jeunes ou âgés, pauvres ou riches, à la définition des choix alimentaires. Le thème des cultures alimentaires, abordé plus ponctuellement, relève de cet objectif possible d'une P2A, avec l'exigence d'une prise en compte conjointe du patrimoine gastronomique local et régional, du cosmopolitisme alimentaire, et de l'évolution des comportements de consommation (mobilités, repas rapides, …).

Un deuxième objectif exprimé dans les débats concerne **l'équité d'accès à une alimentation locale et de qualité**. L'association des deux termes rend d'ailleurs la proposition assez floue. Les acteurs évoquent en effet plusieurs choses : d'une part, il s'agit de favoriser une offre en produits locaux dans le plus grand nombre de lieux de commerces et de restauration ; mais il s'agit aussi d'agir sur la distribution alimentaire pour réduire la part de l'achat alimentaire en supermarché au profit des petits commerces, marchés et autres modes d'accès à des produits en circuits courts. L'urbanisme commercial et l'action du MIN sont présentés comme des leviers majeurs pour organiser une offre en produits locaux qui soit raisonnée en fonction des problématiques locales des quartiers et communes et leur population (les différences d'attentes entre communes « rurales » et « urbaines » de la Métropole sont mentionnées). Agir sur le **paysage alimentaire**[7] pour améliorer l'offre alimentaire résume cette proposition.

Un troisième objectif, lié aux deux précédents, concerne **la diversification agricole** vers des productions assurant une fonction alimentaire de proximité. Ce sujet, abordé dans l'atelier R1 sous l'angle de l'installation des agriculteurs, pose le problème du choix des productions et des modèles de production souhaités par les collectivités. Les débats permettent d'envisager plusieurs pistes à explorer : 1/ plusieurs modèles de production agricoles coexistent sur le territoire, le vivrier (jardinage principalement), la petite production commercialisée en local, la grande production spécialisée qui peut avoir une partie de production en circuit long et une autre en circuit court ; 2/ l'échange avec des producteurs de territoires plus éloignés, via la plateforme du MIN ou d'autres structures logistiques de ce type, est une autre piste à explorer. Sur tous ces sujets, les collectivités peuvent avoir pour rôle d'impulser des partenariats avec des partenaires sociaux et économiques, via des leviers fonciers, des structurations de marchés, des appuis à l'installation (couveuses, espaces-tests …), l'extension du réseau d'irrigation, etc. Parallèlement, **la viticulture** est mentionnée sous l'angle de la préservation des emplois agricoles (familles et salariés agricoles, caves, œnotourisme), des paysages et de l'environnement (lutte contre les risques naturels, pollution de l'eau). La place à donner à la recherche de diversification agricole et à la viticulture, sera à réfléchir.

[7] Ce terme issu du terme anglo-saxon de *foodscape* désigne l'environnement alimentaire local des habitants, apprécié dans ses dimensions géographiques, socio-culturelles, économiques et politiques : présence des commerces alimentaires ; qualité nutritionnelle, sanitaire et prix des produits à proximité ; présence de lieux de vie, de travail, d'éducation et de loisir ; rôle des médias sur l'alimentation (Perrin, 2014).

Deux objectifs supplémentaires ont été mentionnés, sans être longuement débattus :

- Entrer par **le gaspillage alimentaire** pour mieux se nourrir, réduire et réutiliser les déchets alimentaires, réduire les impacts environnementaux de l'alimentation, économiser l'espace, valoriser les terres pour l'alimentation, etc. Il s'agit d'un scénario d'économie circulaire qui n'a été qu'esquissé dans un atelier ;
- Entrer par **l'emploi agricole et alimentaire** pour guider les objectifs à privilégier au niveau des différents stades de la chaîne alimentaire : emplois agricoles, alimentaires, R&D agro-environnementale. Il s'agit d'un scénario de croissance qui est porté par des services de la Métropole dans son rôle d'incitation, de stimulation de l'activité économique portée par les acteurs privés.

Les ateliers R2 ont permis de formuler des objectifs utiles à une P2A. Par contre, la question « comment s'y prendre ? » n'a pas été abordée, faute de temps. Elle est pourtant essentielle, comme le montrent les exemples de P2A que les chercheurs ont présentés en introduction. En effet, la gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux est repérée comme un enjeu central de la mise en œuvre d'une P2A non sectorielle. Ce point sera repris dans l'analyse des pistes présentées dans la partie suivante.

A retenir des seconds ateliers (R2)

Plusieurs objectifs ressortent des débats en ateliers. Eduquer à l'alimentation, favoriser l'équité d'accès à une alimentation locale et de qualité, développer la diversification agricole vers des productions nourricières, préserver le patrimoine viticole, environnemental et paysager, prévenir et réduire les gaspillages alimentaires, soutenir le développement des emplois dans le secteur agricole et alimentaire, résument les pistes d'actions évoquées dans les ateliers. Ces objectifs ne couvrent pas tout le champ des possibles. Mais ils présentent l'intérêt de provenir de l'expression des acteurs, et donc d'être associés à des leviers d'action dont ils disposent ou qu'ils souhaiteraient mobiliser.

Ces ateliers n'ont pas eu assez de temps pour explorer le « comment s'y prendre », alors que **la question de la gouvernance est au cœur de la pertinence et de la réussite des initiatives** connues par ailleurs. Ce chantier sera à mener dans une étape ultérieure de la démarche.

3. Pistes d'actions possibles

Cette partie reprend les résultats obtenus pour donner des pistes de travail à la Métropole. Qu'est-ce que les diagnostics effectués et les réflexions en ateliers apportent à la construction d'une politique agricole et alimentaire ? Comment mobiliser ces résultats par la suite ?

Les résultats des ateliers permettent de sérier plusieurs pistes d'actions possibles pour la Métropole, en distinguant :

1/ des **sujets investis** par les acteurs **:** une P2A visera à amplifier, structurer, diversifier des actions déjà lancées ou en gestation**;**

2/ des **sujets ignorés** ou partiellement investis : une P2A visera à compléter les diagnostics des problèmes à traiter en mobilisant de nouveaux acteurs et d'autres sources d'informations ;

3/ des **sujets qui posent question**, à cause de l'incertitude sur les bonnes réponses à apporter ou à des controverses entre acteurs sur « ce qu'il conviendrait de faire ou pas » ; une P2A visera à concevoir un mode de gouvernance qui permette d'identifier et traiter ces incertitudes et des controverses entre acteurs.

31. Des sujets investis par les acteurs

Ils portent sur deux versants d'une P2A. Sur le versant agricole, le plus fortement et anciennement investi, les responsables des communes et de la Métropole expriment l'objectif (pas forcément atteint) de protection et de valorisation des terres agricoles, notamment celles qui sont abandonnées. La reconquête des terres par une agriculture tournée vers la demande urbaine est souhaitée. Sur le versant alimentaire, la demande des urbains en matière de jardins, d'approvisionnement agricole en circuits courts et d'offre de produits locaux, s'impose également dans les débats. Toutefois, la connexion entre les deux versants n'est pas toujours faite, et les conditions pour y parvenir ne sont pas toujours réunies.

Considérant qu'un principe général d'une P2A sera d'articuler l'agricole et l'alimentaire dans ses orientations, nous avons identifié deux manières différentes et complémentaires d'envisager des pistes d'action qui renforcent les liens de proximité (géographique et organisationnelle) entre offre agricole et demande alimentaire.

Articuler offres agricoles et demandes alimentaires locales est une première piste d'actions sur le système alimentaire qui semble « couler de source » pour les collectivités locales qui se trouvent déjà impliquées des deux côtés, par l'action sur les terres et l'installation agricole d'une part, et par celle sur des lieux de distribution et de consommation alimentaire d'autre part. On peut résumer cette idée à l'aide d'un schéma qui représente cette connexion offre-demande *(Figure 4).*

Les chemins pour réussir cette articulation offre-demande sont multiples. Les initiatives citées dans les ateliers indiquent des formes d'articulation « offre-demande locale » d'ampleur inégale, allant de l'échelle de l'individu et de son réseau d'approvisionnement ou de commercialisation, aux lieux collectifs de vente (type marchés ou boutiques) ou de consommation (cantines), jusqu'aux échelles plus complexes de filières locales dotées d'une logistique passant par des grossistes (du MIN, par exemple) ou par des organisations de producteurs.

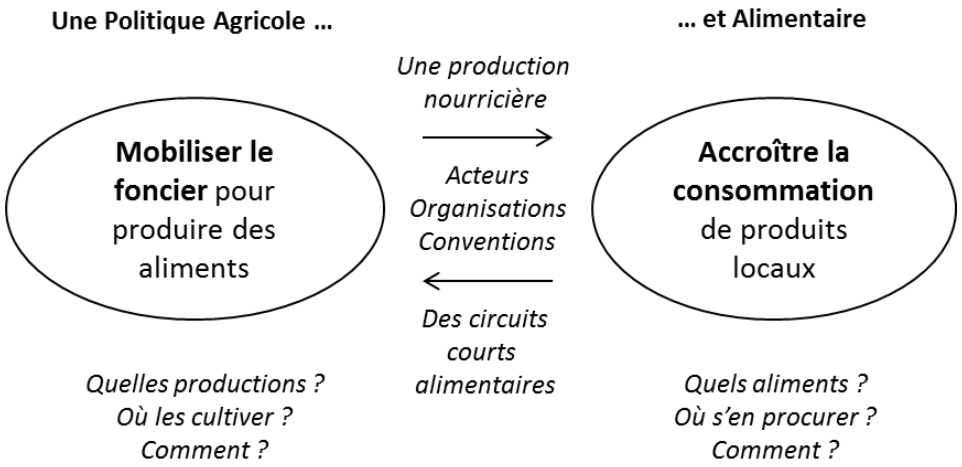

Figure 4 : Articuler offres agricoles et demandes alimentaires locales

Pour agir, les communes et la Métropole disposent de leviers d'action tout au long de la chaîne alimentaire, exemples :

- Consommation : lieux de la restauration collective publique, notamment les cantines scolaires des écoles primaires qui sont de compétences communales ;
- Distribution, commerces : installation et réglementation de marchés de plein-vent, urbanisme commercial et logistique ;
- Distribution et transformation, grossistes et entreprises : marché d'intérêt national (Ville de Montpellier et Métropole), zones d'activités agro-alimentaires et logistique ;
- Production : protection du foncier agricole via réglementations, documents d'urbanisme et de protection foncière, permis de construire ; propriétés agricoles des communes et de la Métropole ;
- Déchets : la prévention et la gestion des déchets est une compétence de la Métropole.

Développer les synergies entre initiatives au sein du système alimentaire local. Une autre logique que celle centrée sur l'articulation entre offre et demande locales est apparue dans les ateliers. Elle vient de l'expérience de communes (comme Grabels ou Prades), ou d'acteurs particuliers (type Ecolothèque, ou direction prévention des déchets de la Métropole), qui cherchent à agir sur le système agricole et alimentaire en diversifiant les champs d'action. Cette seconde approche consiste plutôt à stimuler et coordonner un ensemble de micro-actions mises en œuvre à des échelles d'individus, d'entreprises, de projets associatifs ou de collectivités. Par exemple, une commune qui crée des jardins pour les habitants, favorise l'approvisionnement local et bio pour sa cantine, agit simultanément sur l'éducation à la nutrition et à l'environnement, inclut l'alimentation dans sa politique sociale et culturelle, implique les enfants dans sa vie politique, cherche à installer des agriculteurs offrant des produits et services multiples, etc. Il s'agit de créer un « milieu innovateur » qui intègre l'alimentation et l'agriculture à d'autres aspects de la vie locale.

Un tel raisonnement peut s'appliquer à différentes échelles, celle du ménage, de l'entreprise, du quartier, de la commune. Exemples :

- Ménages, foyers : auto-production, pratiques alimentaires, recyclage des déchets ;
- Entreprises, exploitations agricoles : éco-responsabilité, certification bio ;
- Quartier, rues, co-propriétés, établissements publics : présence de jardins collectifs, solidarité alimentaire, animation gastronomique, lien social
- Municipalités, Métropole : démarches participatives type Agenda 21 local, promotion de l'innovation ascendante (bottom-up)

Cette seconde perspective, évoquée dans les ateliers, correspond à **une vision systémique de la politique agricole et alimentaire**. Le système alimentaire est davantage considéré ici par un ensemble de fonctions contribuant au « vivre-ensemble », au développement durable, à l'économie circulaire. Sa mise en œuvre reposerait sur d'autres leviers que l'intervention publique sectorielle qui prédomine dans le cas précédent. Ici, il s'agirait plutôt de soutenir et valoriser des initiatives locales qui contribuent à mettre en synergies les enjeux du système alimentaire *(Figure 3).*

32. Des sujets peu investis ou ignorés

Les ateliers ont juste abordé sans les développer, des sujets d'intérêt pour une P2A que nous avons regroupé en trois domaines de réflexion : le domaine de l'environnement-énergie, le domaine social et santé relatif aux enjeux nutritionnels et d'accès à l'alimentation et le domaine de la logistique.

L'environnement, l'énergie, les déchets. La priorité sur l'agroécologie voulue par la Métropole sous-entend la promotion de modes de production agricole et de consommation alimentaire respectueux de l'environnement. Lors des ateliers, les acteurs ont fait des propositions allant dans ce sens, sur les thèmes de la lutte contre la pollution de l'eau, des risques naturels, du gaspillage alimentaire, du bilan carbone, etc. Mais il manque à ce stade un point de vue structurant l'ensemble, une vision des objectifs à atteindre, ce que permettraient des raisonnements à partir de l'économie circulaire et de l'écologie territoriale.

La situation locale apparaît préoccupante sur plusieurs composantes environnementales du système agricole et alimentaire : une forte dépendance alimentaire du territoire (bilan carbone élevé), une faible diversification agricole, et une vulnérabilité élevée du milieu (eau, climat, biodiversité). Ces caractéristiques nécessitent de concevoir un renforcement des modes de production agricole durables à des échelles larges, incluant le territoire métropolitain dans ses relations aux territoires périurbains et ruraux voisins. Une autre caractéristique de cette orientation est que l'environnement est traité à ce jour dans de nombreux dispositifs sectoriels (PPR, PCET, Natura 2000, Trames verte et bleue, etc.) qui recoupent tous la question agricole et alimentaire. Une piste d'action serait de travailler sur des dispositifs intégrateurs, par exemple en incluant l'agriculture (pas seulement les espaces agricoles) et l'alimentation à la construction du SCOT 2.

Santé, Social: enjeux nutritionnels et précarité alimentaire. Orientation majeure des politiques alimentaires urbaines dans les pays anglo-saxons, la prise en compte de la précarité alimentaire à des échelles locales est relativement nouvelle en France. Les débats en ateliers s'en ressentent et l'orientation qu'une P2A pourrait prendre sur les volets social et santé n'a pas été approfondie dans les discussions. Comme pour l'environnement, il n'y a pour l'instant pas de vision construite sur la situation sanitaire et sociale de l'alimentation. Quand ces aspects ont été mentionnés, c'était plutôt comme déclinaison d'autres orientations sur l'emploi, l'approvisionnement alimentaire ou l'éducation à l'environnement. Cette faible identification tient aussi au manque de connaissances des élus et des agents des services sur ces sujets. Par ailleurs, peu de données sont disponibles à l'échelle de la Métropole, alors que les données régionales soulignent que la prévalence de la précarité alimentaire est plus forte en Languedoc-Roussillon qu'au niveau national. Ces données sont sommaires et l'étude conclut sur la nécessité de compléter le diagnostic sur la précarité alimentaire et sur le lien alimentation santé (par exemple en s'inspirant des initiatives comme les Contrats Locaux de Santé mis en œuvre dans plusieurs villes, dont Perpignan en LR, ou des Ateliers Santé Ville relevant de la politique de la ville).

En réponse à ces manques d'informations permettant d'engager immédiatement des actions, les ateliers ont proposé d'inclure dans la mise en œuvre d'une P2A, la réalisation de diagnostics collectifs avec les professionnels de la santé et de l'action sociale. Ces diagnostics auraient pour but de **définir des modèles alimentaires souhaitables**, tant du point de vue de l'environnement et de la nutrition, que des questions d'accès et de précarité alimentaire. La démarche consultative mise en œuvre pour cette phase de préfiguration peut-elle servir de référence pour la suite ? Par exemple, en constituant des lieux ad-hoc de mise en débat, d'apprentissage, et de formation réunissant les acteurs des communes et de la Métropole – élus et techniciens –, et des panels d'acteurs compétents sur les sujets à explorer – professionnels des différents secteurs, bénévoles d'associations, chercheurs.

Logistique des approvisionnements. Aborder la question de l'agriculture et de l'alimentation induit une réflexion sur les flux de marchandises depuis la production jusqu'à la consommation, ainsi que le traitement des déchets. La question de la logistique a très peu été abordée en tant que telle alors même que plusieurs points et outils s'y rapportant ont été évoqués. En amont, Métropole dispose du potentiel du MIN pour organiser la logistique sur son territoire. De plus, dans une conception allant au-delà du strict périmètre de la métropole, le port de Sète dispose d'infrastructures adaptées pour le transport de nombreuses denrées alimentaires (pôle agro-alimentaire et terminal fruitier). En aval, la question se pose de savoir comment optimiser la distribution sur le territoire. La livraison du dernier kilomètre est la plus couteuse (PIPAME 2009). Le coût foncier et la rareté des friches urbaines entraînent un éloignement des espaces logistiques notamment des infrastructures existantes. Cela renvoie ainsi aux questions d'urbanisme commercial *(Cf. 33 « Comment introduire l'agriculture et l'alimentation dans l'urbanisme ? »)* : comment penser l'implantation des magasins et plateformes de distribution en relation avec le réseau d'infrastructures existants (ferroviaire et routier) ?

33. Des sujets qui interrogent ou font débat

Un troisième domaine de propositions tient aux incertitudes, aux controverses, aux idées reçues, qui entourent certains sujets. Il s'agit donc de sujets sur lesquels les acteurs n'ont pas de position très assurée. C'est particulièrement net quand les idées ou initiatives à promouvoir viennent en décalage ou en opposition avec les formes dominantes du système existant. Par exemple : développer les circuits courts ou les grossistes en opposition à la grande distribution, favoriser l'installation diversifiée dans un contexte de viticulture spécialisée, promouvoir l'agriculture biologique face au modèle conventionnel, … Tous ces sujets soulèvent des incertitudes ou des controverses sur ce qu'il est souhaitable et pertinent de faire, ici et maintenant. La question posée est celle de la coexistence entre modèles de développement, et par conséquent celle de la coopération entre les acteurs qui les portent.

Dans les ateliers, plusieurs sujets de cette nature sont apparus dans les débats : l'emploi dans le système agricole et alimentaire, la diversification agricole, l'approvisionnement des cantines scolaires et l'urbanisme agricole et alimentaire.

Où sont les réserves d'emploi dans le secteur agricole et alimentaire ? Quels emplois soutenir ? L'emploi n'est pas à proprement dit controversé, tout le monde étant pour son développement. Toutefois, l'analyse du système alimentaire montre que cet objectif doit être précisé en discernant les cibles souhaitées. En effet, l'activité agricole représentait en 2010 environ 850 actifs (RGA) à comparer aux 15000 emplois salariés (INSEE) de la chaîne alimentaire (hors recherche et développement). Les segments les plus pourvoyeurs d'emplois étant la restauration avec 7200 emplois (composé de multiples petits établissements) et la distribution avec 6500 emplois (concentrés à 75% dans les supermarchés, hypermarchés et centrales d'achat). A ces caractéristiques sectorielles, il faut ajouter des spécificités propres à Montpellier : l'économie touristique (et ses synergies avec la viticulture) et l'emploi dans la recherche et l'enseignement agronomiques (environ 5000).Favoriser l'emploi suppose donc de cibler les évolutions souhaitées au niveau de chaque segment du secteur alimentaire, en commençant par repérer où sont les gisements d'emplois. Il s'agit aussi de déterminer quels emplois les communes et la Métropole souhaitent soutenir. Par exemple, reconvertir les friches agricoles, au bénéfice de qui ? : de systèmes agricoles et filières en place ? ; de systèmes agricoles et nouvelles filières répondant à la demande urbaine ? ; d'activités non agricoles de pleine nature ?

Comment s'organiser pour un approvisionnement local de la restauration collective ? Si l'ensemble de la restauration collective publique et privée peut être concernée par la question, les intervenants ont majoritairement focalisé leur attention sur ce qui est de la compétence des communes : les cantines scolaires. Les orientations stratégiques propres à chaque commune vont structurer la façon dont vont être débattues les questions d'approvisionnement et d'offre alimentaire et les actions à mettre en œuvre à l'échelle de la Métropole. Ces questions portent d'une part sur l'organisation des équipements : 1/ possibilités de mutualisation des équipements (cuisine centrale) dans un souci de rationalisation des moyens humains, d'optimisation des approvisionnements, d'efficience des investissements ; 2/ choix du maintien des cuisines sur place pour favoriser l'autonomie, le lien cuisinier/élève (éducation), le maintien des process de fabrication traditionnels, le soutien à l'emploi. Ces questions portent aussi sur le choix du mode de gestion du service qui revient à arbitrer entre « faire soi-même » en maintenant le fonctionnement en régie, ou « faire faire » en concédant le service auprès d'un prestataire.

Quelles formes d'agriculture encourager ? L'agriculture du territoire métropolitain est plurielle : elle est composée en majorité d'exploitations spécialisées, en viticulture, en céréales et en légumes de plein-champs, et en minorité d'exploitations diversifiées, souvent en circuits courts, parfois portées par des agriculteurs pluriactifs. A cette diversité, s'ajoutent des formes de production agricole conduites par des urbains, à des fins de loisir et/ou d'alimentation (jardins, entreprises d'insertion, …). Les orientations données à une P2A vont s'articuler différemment avec ces différents modèles d'agriculture, selon les fonctions qu'ils procurent au territoire : environnement, agro-tourisme, production alimentaire, éducation, insertion sociale, etc. Leur multifonctionnalité pourra servir de grille d'appréciation de la valeur territoriale de ces formes d'agriculture. Mais cette politique ne pourra se faire sans que des acteurs agricoles en soient pleinement partie prenante, ce qui suppose de disposer de lieux d'échanges et de construction collective des solutions, lieux dont l'existence semble être à ce jour très fragmentaire.

Comment introduire l'agriculture et l'alimentation dans l'urbanisme ? De premières réponses à cette question ont été introduites dans le SCOT et les PLU du territoire, sous l'angle des zonages agricoles et leur réglementation. La question du bâti agricole a aussi fait l'objet de premières initiatives via les projets de hameaux agricoles. Les ateliers ont soulevé d'autres pistes de réflexion dans l'optique d'un urbanisme commercial qui favorise un paysage alimentaire dense et diversifié, en privilégiant les petits commerces au détriment des grandes surfaces, et en valorisant le pôle d'activités agro-alimentaires autour du marché-gare. Toutefois, la question agricole et alimentaire invite à aller plus loin dans la conception même de la ville, de son environnement vert et de son approvisionnement alimentaire. Des concepts nouveaux de l'urbanisme peuvent aider à réaliser cette intégration : par exemple, le concept de ville de proximité mobilisé à Montpellier pour intégrer les mobilités mais qui n'aborde pas le fait alimentaire, ou le concept de paysage alimentaire qui invite à penser l'environnement des habitants en fonction d'une qualité de vie et d'alimentation, ou celui d'urbanisme agricole qui consiste à créer des unités et continuités paysagères dans la ville qui accueillent des activités agricoles et alimentaires.

34. Un sujet central, à construire : la gouvernance

Quelle gouvernance mettre en place ? Le sujet étant nouveau, la gouvernance d'une P2A n'a pas été abordée en tant que telle dans les ateliers. Mais la question de savoir qui décide de la P2A et de son évolution est posée : s'agit-il des élus et agents des collectivités ? Si oui, desquels ? Il est en effet apparu que la plupart des élus impliqués lors des ateliers étaient (en dehors des maires) délégués à l'environnement et/ou à l'urbanisme touchant de fait plus les problématiques agricoles à travers la question foncière que l'alimentation. Quelle place donner à la société civile ? et aux professionnels du secteur agricole et alimentaire ?

Dans les ateliers, la question de la gouvernance est davantage apparue par le manque d'informations des acteurs, et par le constat de l'absence de lieux d'échanges entre des élus qui expérimentent des actions isolément. Elle apparait aussi quand les élus sont confrontés à des difficultés dont la résolution suppose d'agir à un niveau plus englobant, comme par exemple l'identification de l'offre de producteurs en circuits courts. Elle transparaît enfin dans des décalages d'approches entre des élus des communes urbaines et des élus « ruraux » de la Métropole. Selon les lieux, la hiérarchie des enjeux (ex. agricoles vs alimentaires) n'est pas la même, ainsi que les moyens disponibles pour envisager des solutions.

Une gouvernance alimentaire aurait donc pour rôle à la fois, de poursuivre le diagnostic du système agricole et alimentaire, de favoriser les échanges, synergies et coopération entre acteurs multiples, tout en prenant en compte les singularités locales des territoires et les inégalités entre territoires. L'expérience des villes qui ont bâti des politiques alimentaires nous montre que cette gouvernance se justifie par la pluralité des acteurs et des secteurs concernés, et le traitement des intérêts contradictoires qui peuvent se faire jour entre les acteurs du marché, du gouvernement et de la société civile[8]. Cela peut justifier la mise en place de structures ad-hoc, à la fois pérennes et indépendantes du pouvoir en place, pouvant être un lieu d'expression de la société civile (conseils de politiques alimentaires), à l'image des villes américaines. Cela peut aussi s'ancrer dans des structures existantes : 1/ au niveau local, comme par exemple, le Conseil de Développement de la Métropole (ex de Nantes qui en a fait un outil actif) ou des conseils municipaux ad-hoc (ex. du conseil des enfants à Grabels) ; 2/ en s'articulant aux instances de concertation actives à des niveaux englobants, comme les CDPENAF et CDCEA[9] au niveau départemental, ou au niveau régional, les CRES, CRALIM et comité technique régional circuits courts[10].

4. Principes de mise en œuvre

La mise en œuvre d'une politique agricole et alimentaire s'appuiera à la fois sur des actions existantes et nouvelles, sur des moyens d'action disponibles et sur d'autres à inventer, et sur une gouvernance à mettre en place. Sans vouloir anticiper sur sa mise en œuvre, la réflexion menée dans cette étude de préfiguration permet d'énoncer quelques principes opérationnels liés aux spécificités d'une politique agricole et alimentaire territoriale.

41. Conjuguer les durées et les échelles d'actions

Quelles que soient les orientations prises, il est souhaitable de distinguer ce qui pourra s'engager à court terme et à plus long terme :

- « **Faire avec** l'existant ». A court terme, nombre d'initiatives et projets existent déjà, avec des orientations probablement très différentes. Introduire l'agriculture et l'alimentation dans des actions qui démarrent (ex. futur SCOT/PLUI), rassembler et fédérer des initiatives qui fonctionnent aujourd'hui séparément (ex. stage 2015 sur l'inventaire des initiatives), sont autant de pistes à exploiter.
- « **Agir sur** le futur ». Rendre le système alimentaire plus durable suppose d'engager des changements de plus grande ampleur, par exemple pour densifier le tissu agricole périurbain et renforcer les filières locales, pour faire évoluer le régime alimentaire ou pour réduire les inégalités d'accès à l'alimentation. La construction d'une vision politique plus ambitieuse peut s'envisager plus facilement à plus long terme, en commençant par poser des jalons, notamment en termes d'orientation générale et de gouvernance.

[8] Viljoen A., Wiskerke M., Eds. (2012).Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice, Wageningen Academic Publishers, 600 p.

[9] Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) et Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)

[10] Comité régional d'éducation pour la santé (CRES, centre de ressources, structure associative soutenue par l'ARS), Comité Régional pour l'Alimentation (CRALIM animé par la DRAAF), Comité technique régional des circuits courts (financé par le Conseil Régional Languedoc-Roussillon)

Les échelles d'actions sont multiples, aucune n'excluant les autres. Cela pose cependant la question de l'articulation, voire de la déclinaison, d'une P2A métropolitaine entre différentes échelles (on pourrait imaginer de décliner celle-ci en P2A communales, voire de quartier …). A ce jour, le niveau communal apparaît très prégnant, mais les échelles d'actions à combiner couvrent les échelles suivantes :

- hyper-locale : celle de la résidence, de la rue, du lotissement, du quartier, par ex. : jardins collectifs, fêtes de quartier, associations de voisinage ;
- communale : cantines, marchés de plein-vent, action sociale (CCAS) et santé (Atelier Santé Ville), terres communales, PLU, permis de construire ;
- collectifs de communes et métropole peuvent se regrouper pour mutualiser certains objectifs et moyens, par ex. : l'animation foncière sur un PAEN, l'action concertée sur le MIN, la mutualisation de l'approvisionnement de cantines ;
- la métropole a des compétences qu'elle possède en propre qui sont des leviers d'action sur le système agricole et alimentaire, par ex. : le SCOT et le futur PLUI, la gestion des déchets, le foncier métropolitain ;
- les réseaux inter-territoriaux : entre intercommunalités (ex. Parlement des Territoires) et entre territoires « offreurs » et « demandeurs » de produits alimentaires, sans limites géographiques *a priori* ;
- les autres échelles institutionnelles : département, région, nation, UE, etc.

Enfin, **le territoire métropolitain n'est pas homogène**. Il est frappant de voir ressortir mainte fois répétés par les élus locaux les différences d'enjeux, de perceptions et de moyens, entre les communes urbaines et les petites communes plus rurales de la Métropole. Ce dialogue rural / urbain est d'autant plus important à prendre en compte qu'il concerne aussi les liens ville-campagnes de plus longue distance qu'impliquerait le développement de filières locales d'approvisionnement (les produits concernés seront en grande partie localisés à l'extérieur de la Métropole : plaine de Mauguio pour le maraîchage, Sud de l'Aveyron et Lozère pour les produits animaux, toute la plaine littorale pour et jusqu'au toulousain pour les céréales). Il y a donc une réflexion à mener sur l'équilibre des territoires, et sur les liens de coopération et de solidarité à établir entre territoires ruraux et urbains liés à Montpellier.

42. Leviers d'actions internes et organisation des services

Quelles que soient les orientations retenues, une P2A s'organisera aussi en fonction des moyens et leviers d'actions existants des communes et de la Métropole. Ces leviers ne couvrent pas tout le champ d'une politique agricole et alimentaire, mais ils sont précieux à identifier car ils forment le paysage actuel des moyens disponibles pour influencer le cours des choses.

Pour initier cet exercice, nous avons listé les leviers qui ont été mis en avant par les acteurs au cours des ateliers *(Tableau 6)*. Comme le tableau page suivante l'indique, on constate l'importance du niveau communal par le nombre de leviers d'action qui relèvent de ce niveau. Ce tableau n'est pas exhaustif, mais c'est un outil qui pourrait être repris et complété pour inventorier et évaluer les leviers disponibles, leurs limites et les conditions de leur mise en synergie, en y ajoutant le cas échéant d'autres niveaux d'intervention publique[11].

[11] La mise en cohérence des actions agricoles et alimentaires à ces différents niveaux est une composante de la gouvernance alimentaire locale. Pour plus d'information, voir Perrin & Soulard (2014) qui ont analysé le cas de Perpignan. Sur un plan

Tableau 6 : Exemples de leviers d'action des collectivités pour une P2A (non exhaustif)

	Communes	Métropole	Communes & Métropole
Foncier			
Propriétés agricoles publiques	x	x	
Agir sur les cahiers des charges des projets d'aménagement urbains			X
Urbanisme			
Plans d'urbanisme, permis de construire	x (auj)	x (futur)	
Schéma de cohérence territoriale		x	
Aménagement de jardins	x		
Commerce			
Implantation et réglementation des marchés de plein-vent	x		
Marché d'Intérêt National			X
Education			
Restauration scolaire	x		
Conseil municipal des enfants	x		
Communication, médias			X

Enfin, la construction d'une P2A couvre une large gamme de champs d'interventions des collectivités locales qui n'ont pas en tant que telle, une compétence unique dédiée à ces questions. Cette situation implique une réflexion sur la mise en place d'un fonctionnement inter-services à l'échelle de chaque collectivité. Notre étude donne un premier aperçu de la situation concernant les services (actuels) de Montpellier Méditerranée Métropole. Pour organiser les ateliers et couvrir les champs d'actions concernés par l'agriculture et l'alimentation, nous avons identifié à partir de l'organigramme des services, 9 directions concernées *(Figure 5)*.

pratique de mise en œuvre, voir Rey-Valette et al. (2011) : guide de la gouvernance territoriale à l'usage des acteurs territoriaux.

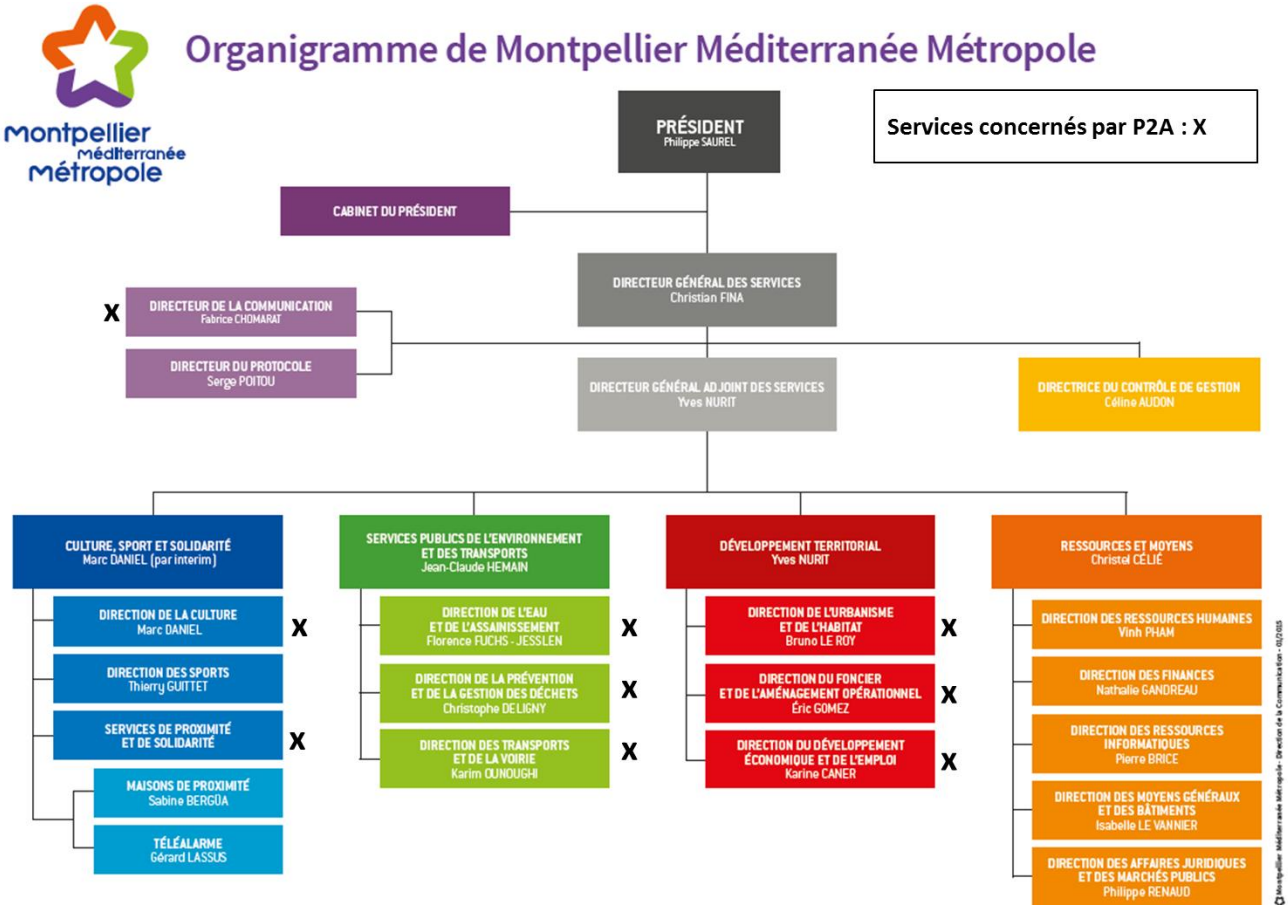

Figure 5 : Services de la Métropole concernés par une P2A en l'état actuel de l'organigramme

La mise en œuvre d'une P2A aura un impact sur l'organisation inter-services des collectivités concernées, une réflexion qu'il sera souhaitable d'anticiper en articulation avec les niveaux politiques : commission agro-écologie et alimentation des élus, conseil de développement de la Métropole.

Conclusion

Cette étude de préfiguration apporte des éléments de connaissance sur l'agriculture et l'alimentation du territoire. Elle donne des exemples de politiques agricoles et alimentaires menées ailleurs. Elle restitue la réflexion des élus et des agents de la Métropole sur la place qu'ils souhaitent donner à l'agriculture et à l'alimentation sur leurs territoires, et sur les objectifs qui devraient selon eux structurer la future politique agricole et alimentaire. Croisant données de la recherche et connaissances des acteurs, cette étude permet d'esquisser des pistes d'actions possibles et de formuler quelques principes opérationnels.

Ce travail doit être vu comme la première étape d'une démarche au long cours. Il identifie des pistes d'actions que les responsables des communes et de la Métropole souhaitent voir explorer. Il permet aussi de sérier ces pistes en fonction de l'état des connaissances existantes (études et données disponibles ou manquantes) et en fonction de l'évaluation opérationnelle qu'en font les acteurs (intérêts, difficultés, risques). Il donne enfin des repères sur des principes d'action utiles à la préfiguration d'une politique inédite sur un champ de compétences transversal : il s'agit à la fois de « faire avec » les multiples initiatives existantes en les fédérant, et « d'agir sur » une transformation plus globale du système agricole et alimentaire pour le rendre plus durable.

Tous ces résultats sont destinés à aider la métropole de Montpellier à bâtir sa future politique agricole et alimentaire. Ils ne sont pas prescriptifs mais vont au-delà du simple état des lieux : ils détaillent des directions possibles, des difficultés à anticiper, des modalités de travail et d'organisation possibles, des ressources à valoriser et des manques de connaissances à combler. Ils ne vont pas jusqu'à la déclinaison technique des propositions d'actions, à l'évaluation de leur faisabilité et à l'analyse des risques. Ce seront des étapes ultérieures de cette étude de préfiguration.

En conclusion, ce rapport est un matériau qui doit servir. Les chercheurs et les agents de la métropole qui l'ont réalisé seront disponibles pour le faire connaître et pour aider les acteurs locaux à se l'approprier et à le mobiliser. Ils auront aussi le souci d'en tirer des enseignements méthodologiques utiles à d'autres territoires.

Références bibliographiques

Duchemin E., Wegmuller F., Legault AM. (2012). Agriculture urbaine : un outil multidimensionnel pour le développement des quartiers. *VertigO*, 10(2), URL : http://vertigo.revues.org/10436 ; DOI : 10.4000/vertigo.10436

IUFN, 2013. Appel à communication pour le colloque « La faim des terres », 24-25 avril 2014 (http://calenda.org/260915). Site IUFN : http://www.iufn.org/en/

MacRae R., Donahue K. (2013). Municipal food policy entrepreneurs: A preliminary analysis of how Canadian cities and regional districts are involved in food system change.

Malassis L. (1996). Les trois âges de l'alimentaire. Agroalimentaria, 2.

Métropole de Brest : http://www.brest.fr/

Métropole de Montpellier : http://www.montpellier-agglo.com/

Métropole de Nantes : http://www.nantesmetropole.fr/

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2014). Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : http://agriculture.gouv.fr/loi-d-avenir-agriculture-alimentation-for%C3%AAt

Perrin C., Soulard C.-T. (2014). Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. Géocarrefour 89 (1-2): 125-134.

PIPAME (2009), Logistique et distribution urbaine, Rapport Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de la Mer, Ministère de l'Industrie et de l'Emploi, 63 p.

Rastoin JL., Ghersi G. (2010). Le système alimentaire mondial. Editions Quae.

Rey-Valette H. et al. (2011). Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires. PSDR Gouv-Innov.

Soulard C.-T. (2014). Les agricultures nomades, une caractéristique du périurbain. *Pour*, 4 (224): 151-158.

Terres en Villes, (2012). Agriculture, Alimentation & Territoires : repères et préconisations pour des politiques agricoles et alimentaires locales. Réseau Rural Région PACA http://www.reseaurural.fr/region/provence-alpes-cote-d-azur

Viljoen A.,Wiskerke M., Eds. (2012).Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice, Wageningen Academic Publishers, 600 p.

Ville de Lausanne : http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-et-domaines/domaines.html

Ville de Paris, projets Vil'Fertile : http://www.vilefertile.paris/

Ville de Toronto, Food Policy Council : http://tfpc.to/

Vivre en Ville (2014). Villes nourricières : mettre l'alimentation au cœur des collectivités. coll. Outiller le Québec ; 6, 141 p. http://www.vivreenville.org

Liste des participants

Les ateliers P2A ont été réalisés sous la présidence d'Isabelle Touzard, maire de Murviel-les-Montpellier et vice-présidente de Montpellier Méditerranée Métropole en charge de l'Agro-Ecologie et l'Alimentation. Ils ont été organisés et animés par une équipe-projet formée de chercheurs de l'INRA, du CIRAD et de Montpellier Supagro, et de chargés de mission de la Métropole de Montpellier et de la Chaire Alimentation du Monde. Ils ont réuni 39 élus, élus municipaux de 26 communes du territoire métropolitain et élus communautaires, ainsi que 21 agents des services de la Métropole (aménagement et foncier, communication, culture, déchets, développement économique, eau, promotion, transports, urbanisme et habitat).

Equipe-projet

Bricas Nicolas, CIRAD UMR Moisa

Debru Julie, Chaire Alimentation du Monde

De Saint-Vaulry Valérie, direction du développement Economique, 3M

Jarrige Françoise, Montpellier SupAgro UMR Innovation

Le Velly Ronan, Montpellier SupAgro UMR Innovation

Michel Laura, Université de Montpellier UMR Cepel

Muepu Anne-Sophie, direction du foncier et de l'aménagement opérationnel, 3M

Sandiani Sam, direction du développement Economique, 3M

Sebbane Maxime (représentant Sandrine Costa), INRA UMR Moisa

Soulard Christophe, INRA UMR Innovation

Vonthron Simon, INRA UMR Innovation

Participants aux ateliers

Aubry Gérard, conseiller cadre de vie, environnement, transports à Villeneuve-lès-Maguelone

Badet Gaël, 3M, direction de l'urbanisme et de l'habitat

Bassoul Evelyne, conseillère déléguée au PCET et aux déplacements doux à Castelnau-le-Lez

Baudouin Christine, adjointe au Maire déléguée aux travaux, Agenda 21 et espaces naturels à Jacou

Bernon Jean, adjoint au Maire à Saussan

Blasco Fabien, 3M, direction du foncier opérationnel et aménagement

Bouis Xavier, adjoint au Maire délégué aux réseaux, voirie et marchés publics à Sussargues

Boulet Philippe, 3M, direction du développement économique

Breysse Thierry, Maire de Cournonterral

Caizergues Roger, Maire de Lavérune

Carbonneill Philippe, conseiller municipal à Lavérune

Caulat Julien, chargé de mission au SIEL

Chamussy Nancy, adjointe au Maire déléguée à la culture, au patrimoine et aux associations à Grabels

Chomarat Fabrice, 3M, directeur de la communication

Cinçon Sylvie, adjointe au Maire déléguée à l'environnement, aux déplacements et à la sécurité, Pignan

Comat Marie, 3M, direction de l'eau et de l'assainissement

Cour Christophe, adjoint au Maire délégué à l'écologie urbaine à la Ville de Montpellier, Président du Marché d'Intérêt National

Deligny Christophe, 3M, direction de la prévention et de la gestion des déchets

De Saint Vaulry Valérie, 3M, direction du développement économique

Divet Jean Pierre, adjoint au Maire délégué aux marchés, circuits courts et à l'agriculture à Grabels

Donada Carole, conseillère en charge de l'urbanisme, des Campagnes et des Ecarts à Lattes

Enri Benoit, 3M, mission programme local de prévention des déchets

Escuret Serge, adjoint au Maire à Castries

Filipiak Alban, 3M, chargé d'étude PLU

Fourcade Mylène, adjointe au Maire à Fabrègues

Friol Caroline, 3M, direction de l'urbanisme et de l'habitat

Gaillard Eric, 3M, direction de l'urbanisme et de l'habitat

Galinier Denis, adjoint à l'urbanisme et aux travaux à Pignan

Gomez Eric, 3M, direction de l'urbanisme et de l'habitat

Haluska Vincent, conseiller municipal à la Ville de Montpellier

Hasnaoui Nabil, 3M, stagiaire direction du développement économique

Horna Valérie, 3M, employée à l'écolothèque

Imzourh Mohammed, conseiller municipal à Cournonsec

Jannin Stéphanie, 2ème adjointe au Maire de Montpellier, déléguée à l'Urbanisme et l'Aménagement durable, Vice-Présidente de Montpellier Méditerranée Métropole

Lachenal Renaud, conseiller en gestion des espaces urbains et ruraux à Grabels

Larbey Vincent, 3M, directeur de l'écolothèque

Lauro Olivier, directeur général du Marché d'Intérêt National de Montpellier

Le Blévec Loïc, adjoint délégué à l'environnement et à l'urbanisme à Saint Drézéry

Levita Max, adjoint Ville de Montpellier, Vice-Président de la Métropole délégué aux finances

Lignon Luc, Ville de Montpellier, Directeur adjoint de la restauration scolaire

Lloret Eliane, Maire de Sussargues, Vice-Présidente de la Métropole déléguée à la participation citoyenne, performance et évaluations des politiques publiques

Lussert Jean-Marc, Maire de Prades-le-Lez

Marsala Isabelle, adjointe au Maire déléguée à l'éducation à la Ville de Montpellier et conseillère Montpellier Méditerranée Métropole

Martinier Jacques, Maire de Fabrègues

Mayoux Laurent, Adjoint à Murviel-lès-Montpellier

Michel Béatrice, adjointe au Maire déléguée au développement durable à Juvignac

Miloszyk Francis, adjoint au Maire à l'urbanisme et au développement durable à Le Crès

Nurit Gilles, adjoint au Maire à Cournonsec

Nurit Yves, 3M, direction générale des services et direction du développement territorial

Pellet Yvon, Maire de Saint-Géniès-des-Mourgues

Perreau Chloé, 3M, service logistique

Pervent Paloma, adjointe au Maire déléguée au cadre de vie et au développement durable à Lavérune

Petit Eric, adjoint au Maire délégué à l'urbanisme à Saint Jean de Vedas et conseiller Montpellier Méditerranée Métropole

Plancke Nicole, conseillère municipale en charge de l'environnement à Lattes

Quere Sylvain, chargé de mission au MIN

Rascalou Max, adjoint au Maire délégué aux traditions taurines et équestres à Vendargues

Raymond Joël, Maire de Montaud

Respaut Cathy, service développement économique en charge du tourisme

Revol René, Maire de Grabels, Vice-Président de la Métropole délégué au service public de l'eau et de l'assainissement

Salles Emilie, 3M, projet énergie environnement

Touzard Isabelle, Maire Murviel-lès-Montpellier, Vice-Présidente de Montpellier Méditerranée Métropole

Van Peeterssen Anne, conseillère municipale au développement économique, emploi & commerce à Castelnau-le-Lez

Vera Joël, Maire de Saussan

Vestier Arnaud, 3M, direction de l'eau et de l'assainissement

Vindolet Thierry, adjoint au Maire délégué à l'Agenda 21 à Clapiers

Liste des sigles

AB	Agriculture Biologique
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AMAP	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
ANR	Agence Nationale de la Recherche
AO	Appel d'Offre
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
APFLBB	Association de Producteurs de Fruits et Légumes Biologiques de Bretagne
ARS	Agence Régional de Santé
ASV	Atelier Santé Ville
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CDCEA	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles
CDPENAF	Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CHF	Franc suisse
CIRAD	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
CPA	Conseil de Politique Alimentaire
CRALIM	Comité Régional pour l'Alimentation
CRES	Comité régional d'éducation pour la santé
DAUME	Durabilité des Agricultures Urbaines en Méditerranée
DRAAF	Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
EA	Exploitation Agricole
FAO	Food and Agriculture Organization
GMS	Grandes et Moyennes Surfaces
IAA	Industrie Agro-Alimentaire
INPES	Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé
INRA	Institut National de Recherche Agronomique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IUFN	Institute for Urban Food Network
LR	Languedoc-Roussillon
LRIA	Languedoc-Roussillon Industries Agroalimentaires
MIN	Marché d'Intérêt National
MMM	Montpellier Méditerranée Métropole

ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ORS	Observatoire Régional de la Santé
P2A	Politique Agricole et Alimentaire
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PCET	Plan Climat-Energie Territorial
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PPR	Plan de Prévention des Risques
R&D	Recherche et Développement
RGA	Recensement Général Agricole
RHD	Restauration Hors Domicile
SAU	Surface Agricole Utile
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SIQO	Signe d'Identification de la Qualité et de l'Origine
UE	Union Européenne
UMR	Unité Mixte de Recherche
ZAPA	Zone d'Action Prioritaire pour l'Aire

Résumé

A la demande de la Métropole, une équipe de recherche a réalisé au cours de l'hiver 2014-2015 un diagnostic et a animé deux ateliers avec les élus et agents de services de la métropole de Montpellier et de ses 31 communes. Les résultats de ce travail portent sur le portrait agricole et alimentaire du territoire, la présentation d'expériences de politiques agricoles et alimentaires pionnières et les réflexions et pistes d'actions possibles issues des débats dans les ateliers. Ces derniers ont réuni entre 40 et 50 personnes à deux reprises. L'équipe de recherche y a présenté des éléments de diagnostic qui ont été mis en débat dans des ateliers d'acteurs pour partager des réflexions et formuler des propositions d'actions.

Portrait agricole : entre recul et renouvellement, une double dynamique agricole

L'agriculture couvre un tiers de la superficie du territoire de la Métropole, contribuant à la qualité de ses paysages et de l'environnement. La monoculture de vigne occupe 35% des surfaces agricoles. La vente de vin au caveau s'est développée et la gamme produite s'est élargie, avec aujourd'hui des vins de qualité reconnue (AOC, vins de cépage). Crise viticole et étalement urbain ont fait reculer le vignoble au profit des friches et des cultures à cycle court (blé dur, melons, fourrages). La production maraîchère connaît un renouveau (installations en progression), limité toutefois par les difficultés d'accès au foncier agricole périurbain. L'agriculture biologique est pratiquée dans 51 des 640 exploitations agricoles de la Métropole. L'agriculture urbaine se développe sous forme de jardins collectifs et d'agri-parcs. Hormis dans le secteur vinicole, peu d'industries agroalimentaires sont présentes. Reconnaître les différentes formes d'agriculture et leurs contributions au développement du territoire constitue un axe de réflexion pour la Métropole.

Portrait alimentaire : dépendance alimentaire et inégalités d'accès à l'alimentation

La capacité de production alimentaire du territoire de la plaine de l'Hérault est peu diversifiée, avec, toutefois, un potentiel d'approvisionnement intéressant en fruits et légumes. Le développement des circuits-courts sur le territoire témoigne du renouvellement de la relation à l'alimentation d'une partie des consommateurs. Dans cette dynamique, la question du rôle des grossistes, notamment de ceux qui approvisionnent les restaurations collectives et commerciales et les commerces de proximité, peut également être approfondie. Néanmoins, les GMS constituent les acteurs majeurs du marché et devraient donc être intégrées à une politique voulant toucher l'intégralité de la population du territoire, y compris les plus précaires. Par ailleurs, la distribution et la restauration alimentaires sont des secteurs pourvoyeur d'emplois sur le territoire de la Métropole. Les enjeux alimentaires sont également des enjeux de santé. Les données élaborées spécifiquement sur la métropole manquent, mais l'on sait que l'obésité s'accroît, tout particulièrement dans les populations pauvres. Leur connaissance est à approfondir. Enfin, qui dit alimentation, dit déchets. Ceux-ci sont créés tout au long de la chaîne alimentaire et peuvent être source de pollution, de gaspillage énergétique et financier. Sur le territoire de la métropole, 30% des déchets collectés auprès des ménages sont issus de l'alimentation et l'équivalent de 11 000 repas est jeté tous les jours sur Montpellier en restauration collective.

Ateliers I : foncier agricole mobilisable et cantines scolaires

A la question « quelle place souhaitez-vous donner à l'agriculture et à l'alimentation sur votre territoire ? », les élus évoquent d'abord l'action sur le foncier agricole. Son devenir est un problème quotidien des communes qui disposent de plusieurs leviers d'action : règlements d'urbanisme, permis de construire, acquisition de biens fonciers, concertation avec les propriétaires ou avec les aménageurs, etc. La notion de « foncier mobilisable » pour des projets agricoles et alimentaires émerge des ateliers comme une piste de travail commun au sein de la Métropole.

Concernant le thème alimentaire, le lien s'opère avec l'agriculture autour des circuits courts, notamment pour la restauration collective, et des jardins urbains. De multiples initiatives locales s'expérimentent. La Métropole pourrait jouer le rôle d'une coopérative d'idées pour mettre en synergie ces initiatives et orienter leur contribution à la durabilité du système alimentaire.

Exemples de politiques agricoles et alimentaires: des idées à prendre ailleurs

Le programme d'actions foncières de Nantes Métropole mené en collaboration avec les communes et la Chambre d'Agriculture 44 est un exemple intéressant pour revaloriser les friches agricoles à destination de l'agriculture en favorisant l'installation en agro-écologie. Dans un tout autre domaine, celui de l'approvisionnement des cantines scolaires en produits bio d'origine locale, la Ville de Brest a développé un partenariat avec ses fournisseurs privés. La collectivité a impulsé le rapprochement entre des acteurs du territoire et pilote un comité de suivi où sont représentés tous les acteurs de la filière. La ville de Lausanne en Suisse dispose de 8 fermes sur 440 ha. Une réorganisation est en cours pour orienter la production de l'un des domaines vers l'approvisionnement en fruits et légumes bio et locaux de la restauration collective municipale. Cet exemple illustre comment une collectivité contractualise avec des agriculteurs sur du foncier public. Enfin, à Toronto au Canada, la création d'un conseil de politique alimentaire rassemble des acteurs institutionnels, des entreprises et des représentants de la société civile. Rattaché au bureau de la santé, ce conseil est une arène de discussion entre acteurs du système alimentaire où peuvent s'exprimer des intérêts contradictoires et ainsi conseiller au mieux la municipalité.

Ateliers II : offrir une alimentation de qualité accessible à tous

A la question « quels objectifs mettre en priorité dans une politique agricole et alimentaire ? », les participants avancent le rôle que peuvent jouer les collectivités en vue d'éduquer à l'alimentation, surtout le public jeune, et en vue de favoriser l'équité d'accès de tous à une alimentation locale et de qualité. Pour contribuer à ces objectifs, il s'agirait de renforcer la diversification agricole vers des productions nourricières, mais aussi de préserver le patrimoine viticole en renforçant ses fonctions touristiques, environnementales et paysagères. En aval, prévenir et réduire les gaspillages alimentaires, soutenir le développement des emplois dans le secteur agricole et alimentaire, résument les pistes d'actions évoquées dans les ateliers. Ces objectifs ne couvrent pas tout le champ des possibles. Cependant, ils présentent l'intérêt de provenir de l'expression des acteurs, et donc d'être associés à des leviers d'action dont ils disposent ou qu'ils souhaiteraient mobiliser.

Pistes d'action possibles : des sujets déjà investis, d'autres incertains, certains ignorés

Le travail mené a permis d'identifier des niveaux de connaissances et de mobilisation variables selon les thématiques. Des sujets comme la gestion du foncier pour la partie agricole et la demande des urbains en matière de jardins, d'approvisionnement agricole en circuits courts et d'offre de produits locaux pour la partie alimentaire sont ainsi déjà fortement investis. Toutefois, la connexion entre l'approche agricole et l'approche alimentaire n'est pas toujours faite, et les conditions pour y parvenir ne sont pas toujours réunies. La P2A peut dans ce cadre permettre d'amplifier, de structurer et de diversifier les actions menées ou en gestation. Deux pistes d'action sont pour cela explicitées : articuler offre agricole et demande alimentaire locale (économie de proximité) et développer les synergies entre initiatives au sein du système alimentaire (économie circulaire et écologie territoriale).

D'autres thématiques, telles que l'environnement-énergie, la logistique et le sanitaire et social, sont encore peu reliées au domaine de l'alimentation. Il est nécessaire de compléter les diagnostics des problèmes à traiter en mobilisant de nouveaux acteurs et d'autres sources d'informations.

Enfin certains sujets font débat. C'est particulièrement net quand les idées ou initiatives à promouvoir viennent en décalage ou en opposition avec les formes dominantes du système existant. Par exemple, développer les circuits courts ou les grossistes en opposition à la grande distribution, favoriser l'installation diversifiée dans un contexte de viticulture spécialisée et de difficulté d'installation, savoir quelle forme d'agriculture promouvoir en fonction des multiples intérêts sur le territoire, identifier les réserves d'emplois dans le système alimentaire et soutenir la création d'emplois qualifiés. Tous ces sujets soulèvent des incertitudes ou des controverses sur ce qu'il est souhaitable et pertinent de faire, ici et maintenant. La question posée est celle de la coexistence entre modèles de développement, et par conséquent de la coopération entre les acteurs qui les portent. La politique agricole et alimentaire de la Métropole peut viser à *concevoir un mode de gouvernance* qui permette d'identifier et traiter les incertitudes et les controverses entre acteurs.

* * *

En conclusion, ce rapport est un matériau qui doit servir. Les chercheurs et les agents de la métropole qui l'ont réalisé seront disponibles pour le faire connaître et pour aider les acteurs locaux à se l'approprier et à le mobiliser. Ils auront aussi le souci d'en tirer des enseignements méthodologiques utiles à d'autres territoires.