



HAL
open science

Analyse de la mise en place d'une démarche de gouvernance agri-alimentaire au sein du Grand Narbonne

Julie Solans, Françoise Jarrige

► **To cite this version:**

Julie Solans, Françoise Jarrige. Analyse de la mise en place d'une démarche de gouvernance agri-alimentaire au sein du Grand Narbonne. 2022. hal-03904070

HAL Id: hal-03904070

<https://hal.inrae.fr/hal-03904070>

Submitted on 16 Dec 2022

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

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

Analyse de la mise en place d'une démarche de gouvernance agro-alimentaire au sein du Grand Narbonne

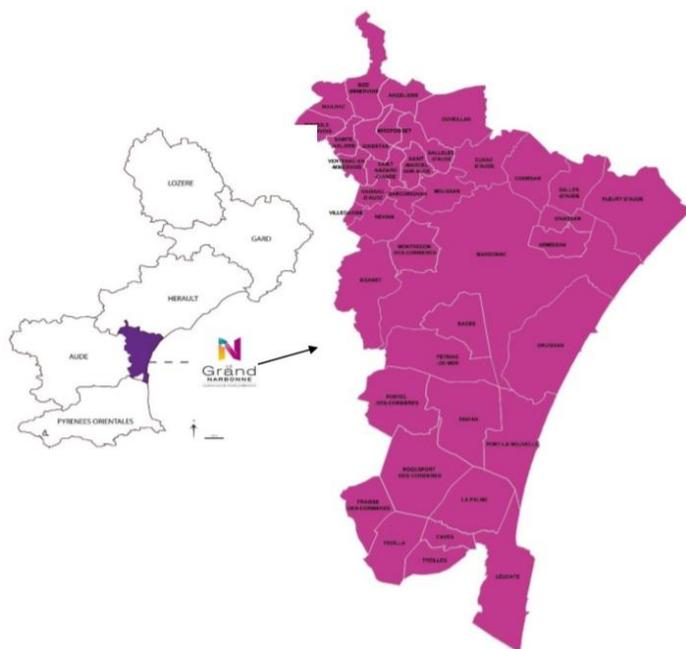
Julie Solans, Françoise Jarrige - UMR INNOVATION Montpellier Occitanie

Le projet GATO étudie les gouvernances qui se construisent pour relocaliser les systèmes alimentaires en identifiant les interactions construites ou favorisées : entre types d'acteurs, entre maillons du système alimentaire, entre lieux et échelles...

Le lot 2 a étudié cinq projets alimentaires portés par des collectivités territoriales (villes d'Albi, Castelnaudary et Narbonne) ou leurs groupements (PETR Pays Cœur d'Hérault et Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides) dans trois départements : Aude, Hérault et Tarn. Pour en analyser la gouvernance, il a examiné les différents acteurs présents et leurs contributions, les maillons du système alimentaire et leurs liens, les lieux de coordination et les échelles d'action.

La Communauté d'agglomération du Grand Narbonne (GN) rassemble 37 communes issues du Pays de la Narbonnaise, qui regroupait la Communauté d'agglomération de la Narbonnaise (créée en 2002) et la Communauté de communes Corbières en Méditerranée (dissoute en 2012). Le territoire du GN, situé à l'est du département de l'Aude, recouvre en partie celui du GAL de l'Est audois ainsi que celui du PNR de la Narbonnaise en Méditerranée (PNR NM). GN et PNR NM partagent leur instance de représentation citoyenne, le CODEV. Le territoire du GN héberge plus de 131 500 habitants permanents. La viticulture occupe plus de la moitié de la SAU dont près d'un quart est constitué de friches agricoles. D'autres productions sont présentes sur le territoire : fruits et légumes, céréales, légumineuses, fromages, viandes, plantes aromatiques, condiments et produits de la mer. À partir de 2015, le GN inscrit l'agriculture dans son projet de territoire «Grand Narbonne 2030» et élabore une politique agricole au titre de ses compétences Développement économique et Aménagement du territoire. Il s'agit de doter la collectivité d'un cadre d'intervention « cohérent et ambitieux » en faveur de l'agriculture locale et de ses acteurs, à travers lequel la question alimentaire apparaît au rang des préoccupations - derrière l'eau, le foncier et l'installation agricole.

La Communauté d'agglomération du Grand Narbonne et ses 37 communes (source : GN, 2016)



Questions et recueil de données

A travers l'analyse de cinq projets alimentaires portés par les collectivités territoriales, nous souhaitons retracer dans ce lot 2 comment ces projets ont émergé, et étudier sur quels thèmes ils se concentrent, quel système alimentaire ils dessinent et comment leur gouvernance est construite.

Un travail d'enquêtes par visioconférence ou en face à face a été réalisé de fin mai à fin juillet 2020 : 13 entretiens semi-directifs et compréhensifs, par la méthode « de proche en proche », en partant de l'agent technique territorial porteur du projet. Nous avons pu avoir accès à un panel diversifié et interroger cinq types d'acteurs :

- 1 élu : Conseiller Départemental Narbonne en charge d'Agrilocal 11 (Vice-pdt Agrilocal national, Elu Aménagement Gruissan)
- 8 techniciens d'institutions publiques : Chargée de mission Développement agricole durable (Grand Narbonne), Chargée de mission circuits courts et circuits de proximité (Chambre d'Agriculture 11), Chargé de mission Agrilocal 11 (Conseil Départemental 11), Coordinatrices Santé et Nutrition (Ville de Narbonne), Directeur et coordinateur LEADER (GAL de l'Est Audois), Chargé de mission Espace Test Agricole (GN et CFPPA), Directrice du pôle social enfance jeunesse, en charge de la restauration collective (Ville de Gruissan), Directrice (DGS) Centre Intercommunale d'Action Sociale, SIVOM Narbonne Rural
- 2 représentants d'association : Représentante du Conseil de Développement (Médecin épidémiologiste retraitée, Expert ANSES et adjointe au maire de Caves), Représentant Association Sain Marché sur Aude (porteur de projet)
- 2 agriculteurs/entrepreneurs : Traiteur Grains d'ici (porteuse de projet), Présidente de La Ferme Côté Producteurs (porteuse de projet magasin de producteurs) et Apicultrice (La Miellerie de Cluses)

La mise en œuvre d'un projet agri-alimentaire territorial d'abord engagé sur le développement agricole

Emergence d'actions autour du développement des circuits courts et construction de la politique agricole du Grand Narbonne.

De 2011 à 2015, des actions ponctuelles sont initiées par la Communauté d'agglomération du GN autour du développement des circuits courts alimentaires et de proximité. En particulier, l'opération « Un fruit pour la récré », conduite avec plusieurs communes, révèle un déficit d'offre locale en fruits et légumes. Une première réflexion a été engagée en 2012, par l'ancien Pays de la Narbonnaise, sur les conditions de création d'une ceinture verte maraîchère autour de Narbonne. En 2015, La Vice-Présidente du GN en charge de l'Agriculture, du tourisme, de la coopération et des fonds européens souhaite inscrire les actions du GN dans la continuité de cette dynamique. La communauté d'agglomération identifie les actions agricoles et alimentaires historiques ainsi que les acteurs déjà présents sur son territoire. Le GAL LEADER de l'Est-Audois soutient notamment plusieurs initiatives valorisant les productions locales au sein du GN, ce qui permet d'articuler les deux stratégies. Fin 2015, sous l'impulsion d'une volonté politique forte, le GN et la Chambre d'Agriculture de l'Aude formalisent un partenariat qui renforce leur coopération et favorise la conduite d'une politique agricole sur le territoire. Fruit de ce rapprochement, un « programme stratégique de développement agricole durable » voit le jour, animé par une chargée de mission mise à disposition par la CA11 au GN. Ce dispositif est élaboré dans un cadre concerté avec les communes du GN, le PNR de la Narbonnaise, la CA11 (élus de ces institutions), le CoDev (représentants citoyens/experts), la CDA (représentants de professionnels agricoles) et d'autres acteurs du développement agricole local. Le programme « Grand Narbonne Agriculture » est adopté en juillet 2017, par le vote du Conseil communautaire. Cette démarche est portée politiquement par une Vice-Présidente motrice, engagée en faveur d'un développement de l'agriculture qui s'appuie sur des partenariats institutionnels territoriaux.

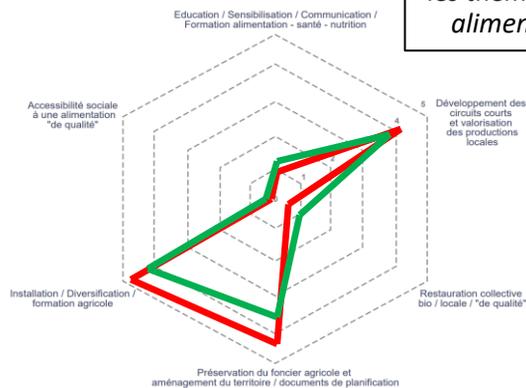
La mise en œuvre d'un programme agricole en préfiguration d'un projet alimentaire de territoire

De 2017 à 2020, la mise en œuvre du programme GN Agriculture permet le développement et la consolidation de projets agricoles et d'actions en préfiguration d'un futur projet alimentaire de territoire. Le GN poursuit la coordination d'« Un fruit pour la récré », communique sur les points de vente de produits locaux et soutient les manifestations valorisant les productions locales et leur commercialisation en lien avec les sites touristiques. Faisant de l'installation, la formation et la diversification agricoles les fondements et les priorités de sa politique, le GN met en place deux projets majeurs qui associent des acteurs publics et privés : un espace test agricole tourné vers le maraîchage biologique, et un lieu de pratique et d'expérimentation dédié aux plantes méditerranéennes et à l'arboriculture. Le projet d'espace test agricole (2020) est globalement perçu comme le projet emblématique du programme GN Agriculture, co-piloté par plusieurs parties prenantes (GN, Chambre d'Agriculture 11 (CA11), CFPPA, BGE (booster et garant de l'entrepreneuriat), ADEAR 11 et BioCIVAM 11). En trois ans, le programme GN Agriculture a déployé quatre appels à projets et un appel à candidatures, bénéficiant à des porteurs de projets privés et à des acteurs publics. L'étude des acteurs mobilisés, de leur rôle et de leurs articulations a montré l'existence d'un partenariat privilégié entre élus et techniciens du GN et de la CA11. Le Département de l'Aude est également présent dans l'approvisionnement local de la restauration collective (Agrilocal 11, plateforme gérée par le CD11). Le GN partage sa stratégie avec celle du GAL et du programme LEADER de l'Est-Audois, levier de cofinancements de projets. La Ville de Narbonne et les autres communes, CCAS, CIAS, SIVOM interviennent dans les domaines santé-nutrition-qualité alimentaire et social. Nous constatons peu de coordination entre les actions de ces collectivités et celles du GN. Cependant, depuis 2020, des techniciennes du GN Agriculture et du pôle Santé de la Ville de Narbonne, appuyées par le Département de l'Aude, envisagent un rapprochement de leur travail, jusqu'alors impossible au niveau politique.

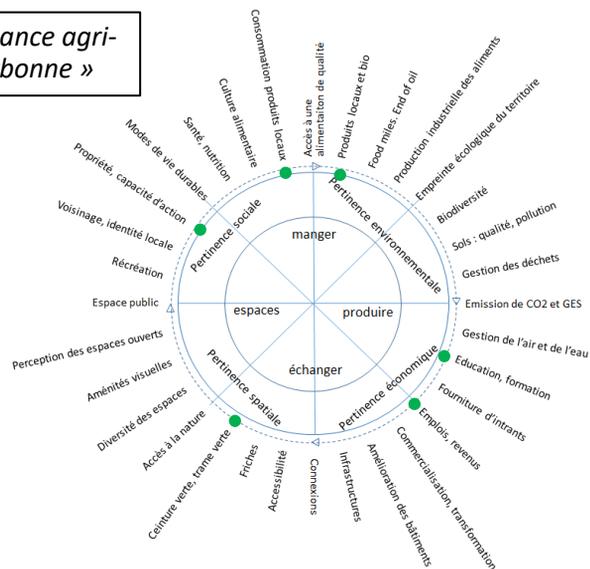
Cette enquête a mis en évidence que la Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne a mis en place, de 2016 à 2020, une démarche de gouvernance agricole et alimentaire, certes assez institutionnelle et descendante mais qui a su s'appuyer sur une diversité de partenaires techniques territoriaux. L'institution publique a coordonné le pilotage global du programme agricole et alimentaire, selon un mode de gouvernance assez formel et vertical, comme en témoigne le rôle prépondérant des élus et des techniciens du GN. Toutefois, l'élaboration du programme GN agriculture a été menée dans un cadre multilatéral et partenarial de consultation et de concertation.

La conduite opérationnelle des actions a prolongé cette dynamique. En effet, la mise en place des différents projets ou dispositifs du programme a été réalisée par différents acteurs publics et 41 opérateurs privés locaux, œuvrant dans les champs du développement agricole et de l'alimentation sur le territoire du GN. Néanmoins, l'analyse a révélé des liens absents, fragiles ou en cours de construction entre le GN et les autres acteurs publics locaux des domaines de la santé et du social. Ceux-ci portent déjà des actions engagées vers la relocalisation d'une alimentation de qualité et accessible à tous (Communes dont la ville de Narbonne, CCAS, CIAS et SIVOM). Ainsi, cette première démarche initiée par le GN, a été centrée sur les enjeux liés au développement économique de l'agriculture et des circuits courts alimentaires sur le territoire. Les acteurs interrogés aux échelles départementales, intercommunales et communales reconnaissent la nécessité de mieux articuler les actions du GN à celles des autres acteurs publics infra-territoriaux, pour coordonner une gouvernance qui prenne davantage en compte les dimensions plurielles de l'alimentation - l'agriculture et l'environnement mais aussi la nutrition, la santé et le social - sur l'ensemble du territoire du GN.

les thématiques de la gouvernance agricole et alimentaire du « Grand Narbonne »



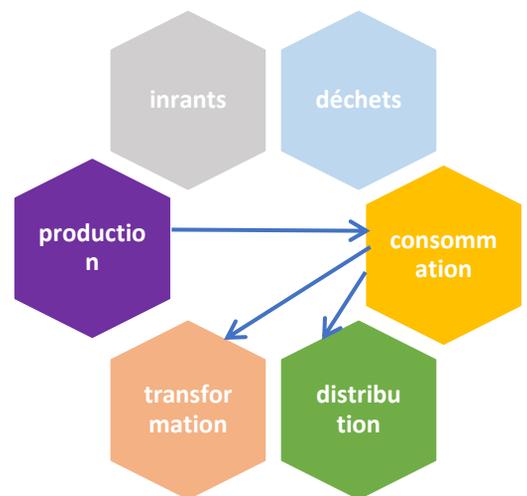
— Thématique affichée dans les objectifs / décisions du GN
— Thématique des actions effectivement réalisées par le GN



D'après Viljoen & Wiskerke (2012)

Vers quel système alimentaire ?

Les trois compartiments du système alimentaire qui sont particulièrement visés sont la production, la consommation et la distribution des produits locaux. Avec une entrée privilégiée sur le volet production, considéré comme le pilier du développement du système alimentaire territoriale et faisant l'objet des actions prioritaires du GN. L'espace-test agricole concentre ainsi les objectifs de : reconquête du foncier agricole, installation de nouveaux producteurs avec des systèmes orientés vers le marché local, expérimentation et formation, renforcement du partenariat.



Un système d'acteurs élargi/diversifié autour d'un partenariat fort entre l'Agglo et la Chambre d'agriculture

Les objectifs de la démarche de gouvernance agri-alimentaire du Grand Narbonne ont été définis dans la phase de construction et d'élaboration de son programme agricole (période 1 de la chronique de dispositif p.6). Le GN a mis en place une démarche de consultation et de concertation territoriale en quatre temps, mobilisant des acteurs du développement agricole local, les élus des communes du GN, du PNR de la Narbonnaise, les membres du Conseil de développement (CoDev) et du Comité de développement agricole du Narbonnais (CDA). Le caractère multi-partenarial de l'élaboration du programme, est mis en avant par la chargée de mission. Il a été construit en concertation avec les acteurs du développement agricole de divers horizons du département de l'Aude. Ceux-ci ont été listés et sollicités par le GN pour donner leur avis dans un premier temps et ensuite proposer des actions. La chargée de mission du GN témoigne de la démarche d'association de partenaires d'horizons divers sur les thématiques agricoles et alimentaires, aussi bien la chambre d'agriculture que Nature et Progrès ou l'association des producteurs bio. Une fois, le diagnostic agricole co-construit, il a été présenté de façon distincte pour recueillir les réactions des différents publics. Ceux-ci ont ensuite voté pour les enjeux prioritaires vers lesquels orienter les objectifs du programme. Des thèmes sont apparus en priorité comme l'eau, le foncier, l'installation. Le thème circuits courts, circuits de proximité des besoins alimentaires du territoire a été mis en avant car identifié comme prioritaires par le CoDev, même si cette priorité était a priori moins mise en avant par les deux autres publics, le public agricole et le public des élus. La définition des objectifs a donc fait l'objet de consultations et de compromis, cherchant à allier les différentes priorités identifiées par les acteurs.

L'association du CoDev constitue l'unique ouverture à la consultation citoyenne de la démarche d'élaboration du programme d'actions agricoles et alimentaires du GN. Cela représente néanmoins un premier pas d'ouverture de la consultation citoyenne pour les élus du GN, qui ont vécu comme une nouveauté, un progrès la consultation de cette instance de la société civile (même si les membres en sont nommés) en plus des partenaires classiques de l'élaboration des politiques locales.

Ainsi, le Grand Narbonne a adopté une posture de pilote dans la définition des objectifs en organisant les phases de consultation et de concertation avec des acteurs ciblés : acteurs locaux et départementaux du développement agricole (associations et représentants de professionnels), élus des communes et du PNR. Les citoyens et la société civile très locale n'ont pas été consultés au-delà des membres du CoDev, faute de temps, de moyens et parce que l'ambition de la démarche ne le prévoyait pas. Cette démarche de construction des objectifs a fait l'objet de consultation et de compromis entre acteurs plutôt institutionnels, partenaires de la politique agri-alimentaire du GN.

Les territoires du projet alimentaire

Si le projet agri-alimentaire du Grand Narbonne (GN) a été élaboré à l'échelle de la communauté d'agglomération, il montre de bonnes articulations avec les territoires plus vastes. Que ce soit avec le périmètre du GAL qui englobe 4 autres intercommunalités pour les actions LEADER, ou à l'échelle départementale : partenariat avec le CD de l'Aude (plateforme Agrilocal 11) ou avec les organismes agricoles, non seulement la chambre d'agriculture 11, partenaire privilégié, mais aussi le BioCivam, Nature et Progrès ou Terres de lien. Bien qu'existant dans d'autres domaines, les relations avec le PNR de la Narbonnaise sont pour l'instant absentes dans le domaine de l'alimentation (évolution possible avec la mise en place de la marque « Valeur Parc » ?).

A l'échelle infra-communautaire, parmi les 37 communes membres, on relève l'engagement de la commune de Gruissan sur les questions alimentaires auprès du GN. Par ailleurs plusieurs acteurs publics œuvrent à une échelle communale voire intercommunale locale dans les domaines santé-nutrition-social et favorisent l'accès des publics jeunes et des personnes âgées à une alimentation saine et de qualité. Or, ces acteurs mènent leurs actions séparément les uns des autres et indépendamment de la politique agricole et alimentaire du Grand Narbonne. En particulier, les divergences entre élus ont limité le rapprochement de la politique agricole et alimentaire du GN et de la politique de santé et nutrition de la ville de Narbonne. Ce rapprochement engagé par des techniciennes des 2 collectivités début 2020 devrait s'intensifier suite aux résultats des municipales de juin 2020, favorables à une meilleure compatibilité politique et à l'amélioration de l'articulation des actions menées aux deux échelles.

Discussion/conclusion sur le type de gouvernance mis en place

La démarche initiée par le GN a été axée sur les enjeux liés au développement économique de l'agriculture et des circuits courts alimentaires sur le territoire. De 2016 à 2020, si la Communauté d'Agglomération du GN a mis en place une démarche de gouvernance agricole et alimentaire dans une logique assez verticale et descendante, elle a malgré tout aussi cherché à créer des partenariats avec des acteurs du développement local, selon une approche tendant vers davantage de coopération horizontale (cf grille Petrella F., Richez-Battesti N., 2012). Les élus prennent les décisions générales relatives à la politique agricole intercommunale, selon un mode de gouvernance assez formel et institutionnel. Des techniciens du GN et de la Chambre d'agriculture coordonnent le pilotage global du programme et animent les actions, disposant d'une relative marge de manœuvre. Ainsi l'acteur public central a adopté une posture tutélaire dans la définition des objectifs de cette politique. Toutefois, le programme GN Agriculture a été élaboré dans un cadre concerté et consultatif, et les actions ont été mises en œuvre de façon relativement multilatérale. En effet, les différentes actions du dispositif ont mobilisé des partenariats entre acteurs publics et privés locaux, œuvrant dans les champs du développement agricole et de l'alimentation sur le territoire du GN. Le projet d'espace test agricole du GN, par exemple, fait l'objet d'une gouvernance davantage ouverte, exploratoire et adaptative. Le GN finance ses actions sur fonds propres, en faisant appel à des co-financements (LEADER) et à des subventions d'Etat et/ou de services déconcentrés de l'Etat. Par ailleurs, les connexions sont absentes, fragiles ou en cours de construction entre le GN et les acteurs publics locaux qui agissent dans les champs de l'alimentation liés à la santé et au social. Les acteurs interrogés aux échelles départementales, intercommunales et communales reconnaissent la nécessité de mieux articuler les actions du GN à celles des autres acteurs publics infra-territoriaux, pour coordonner une gouvernance qui prenne davantage en compte les dimensions plurielles de l'alimentation - l'agriculture et l'environnement mais aussi la nutrition, la santé et le social - sur l'ensemble du territoire. La démarche de gouvernance agricole et alimentaire mise en place par le Grand Narbonne semble donc correspondre à un type hybride de gouvernance, relevant à la fois du type « gouvernance publique, top down » et tendant vers le type « gouvernance multilatérale et partenariale » (Petrella F., Richez-Battesti N., op.cit.). Les questions agricoles et alimentaires permettent donc, dans le cas du GN, de créer de nouveaux liens entre composantes des systèmes alimentaires territoriaux. Des acteurs historiques de la gestion et du développement des territoires pilotent cette démarche de gouvernance tout en intégrant de nouveaux partenaires - moins conventionnels - dans leurs interventions ; et en parallèle d'autres actions publiques infra-territoriales (santé et social). Un rapprochement récent et inédit des techniciens de trois échelons territoriaux - ville de Narbonne, Grand Narbonne et département de l'Aude – ainsi que le changement politique suite aux élections de juillet 2020, laissent entrevoir la possibilité d'une gouvernance agri-alimentaire plus transversale et mieux intégrée entre les trois niveaux d'intervention.

Bibliographie et documents consultés

Grand Narbonne, 2016, « Elaboration d'un Programme Stratégique de Développement Agricole Durable : Circuits courts, circuits de proximité et besoins alimentaire du territoire ».

Le Grand Narbonne Agriculture, 2017, « Un exemple de programme agricole porté par un EPCI »

Le Grand Narbonne, « Le Grand Narbonne subventionne des initiatives agricoles collectives pour aider au démarrage de projets novateurs »

Le Grand Narbonne, 2017, « Programme Grand Narbonne Agriculture - Soutien aux projets »

Le Grand Narbonne, 2017, « Programme Grand Narbonne Agriculture : stratégie, plan d'actions, fiches actions »

Le Grand Narbonne, 2019, « Appel à projets »

Petrella F., Richez-Battesti N., 2012. Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale. Informations sociales, 4 (172), 81-90

Viljoen A., Wiskerke J.S.C. (Eds), 2012. Sustainable food planning: evolving theory and practice, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Le projet GATO (2020-2022) est financé par la région Occitanie-Pyrénées-Méditerranée au titre de l'appel à projet Recherche et Société(s) 2019 (subvention n°19015258).

Sociogramme Grand Narbonne

