

QUELLE RELATIONS URBAIN/RURAL POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DES TERRITOIRES ?

« Face à l'abondance, de nouveaux dispositifs de régulation visant à produire de l'interdit se manifestent : la société nous régule aussi dans l'alimentation. » [...] « Ces questions sont en connexion avec celles dont débattent planificateurs, urbanistes et aménageurs à la fois prospectivement et directement : les pratiques alimentaires jouent un rôle de plus en plus important dans le fonctionnement des villes par leur influence sur la centralité et sur les mobilités et révèlent un « individu hypermoderne » aux compétences de plus en plus complexes, de plus en plus difficile à cadrer et à segmenter. [...] Ce constat des professionnels est important pour comprendre le citoyen hypermoderne qui est tout à la fois : fromage et dessert, tramway et voiture, maison individuelle et centre ville. »

François Ascher – Club ville et aménagement, 2006

1 – Contexte, constats et problématiques

L'objectif confié à l'atelier intitulé « Quelles relations urbain/rural pour une meilleure gouvernance alimentaire des territoires ? » repose sur *« l'identification des tendances qui conduisent les collectivités et leurs partenaires à rechercher à mettre en place une politique et une gouvernance alimentaires entre acteurs publics et privés des grandes agglomérations, d'en cerner le champ (notamment au regard de la prise en compte des productions agricoles locales et non locales) et le système d'acteurs, d'en identifier les modalités actuelles de construction et de gouvernance partielle, d'en pressentir les grands types d'impacts sur la nature et la localisation des productions agricoles et des « services alimentaires » ainsi que sur la solidarité inter territoriale.*

Dans le contexte actuel de mutation du système agricole, de crise alimentaire et de nouveaux enjeux sociaux, environnementaux et économiques, la conception d'une nouvelle gouvernance de la chaîne alimentaire locale apparaît alors comme un catalyseur possible du développement durable des agglomérations ainsi que des productions alimentaires locales en renforcement des circuits courts.

Une telle réflexion amène à penser que la mise en réseau d'acteurs de la gouvernance alimentaire (des producteurs aux consommateurs, en passant par les distributeurs) pourrait s'affirmer comme un vecteur du développement durable partagé entre les villes et les campagnes, comme créateur de liens sociaux à une échelle locale et facteur d'un développement de l'économie productive, et plus seulement résidentielle, pour les zones périurbaines.

Répondre aux défis de la gouvernance alimentaire dans les relations urbain/rural repose sur quatre grands chantiers :

- ▶ la co-construction d'une politique agricole périurbaine
- ▶ la gestion concertée des espaces agricoles et naturels
- ▶ la pérennisation des circuits courts autour des villes
- ▶ la prise en compte des espaces ouverts des politiques urbaines

L'approche des politiques alimentaires par les problématiques de gouvernance soulève d'importantes questions. Quels acteurs ? Quelles structures les plus adaptées à la mise en place de réseaux cohérents et efficaces ? Les collectivités locales (communes, EPCI), le monde associatif, les chambres d'agriculture ont tous à rôle à jouer, comment les définir ? L'implication de nombreux et nouveaux acteurs de la sphère publique, privée ou associative sur des structures et des modes d'actions différents posent de nombreuses interrogations en termes de gouvernance. Quelle régulation doit être définie entre ces différents acteurs ? Quel rôle pour chacun ? Quelle légitimité ? Au-delà de l'identification des acteurs, c'est leur capacité à s'articuler en réseau qui constitue un enjeu majeur et qui permettra de passer d'un ensemble d'actions à un vrai système de gouvernance. La

multiplication des acteurs implique une superposition des échelles qui nécessite une réflexion à un projet global et l'identification des échelles territoriales d'actions appropriées.

Les enjeux de la gouvernance alimentaire répondent à des défis très vastes : la santé publique, l'équilibre social ou environnemental, le développement économique, les politiques publiques ou l'aménagement sont autant d'éléments qui entrent dans le cadre de cette réflexion. Concrètement, les politiques alimentaires peuvent avoir un impact sur la nutrition et la santé, notamment à une échelle locale avec la restauration collective ou les ateliers santé ; sur les problématiques sociales en assurant l'accès à une alimentation équilibrée aux populations défavorisées ; sur l'activité et les productions agricoles (aides financières, structuration des producteurs et des points de vente,...). Une réelle réflexion doit ainsi être mise en place autour de l'impact des politiques alimentaires sur des politiques globales. Quelle intégration dans des politiques publiques plus larges (transport, aménagement, urbanisme, etc...) et quelle articulation avec ces différentes thématiques ? Aujourd'hui, les exemples locaux de gouvernance alimentaire sont multiples, notamment via les circuits courts. Quelle pérennité peut-on espérer pour ces modes de production/consommation ? Comment dépasser les sentiers des circuits courts, aussi intéressants soient-ils. Le réel enjeu repose sur la construction d'une véritable politique alimentaire intégrée, dans les agglomérations et métropoles françaises sur le modèle d'initiatives conduites par quelques grandes agglomérations européennes.

2 – Les apports de l'atelier

Cinq points clés ont été abordés :

- ▶ une définition de la notion de gouvernance alimentaire
- ▶ une approche de la diversité des acteurs de la gouvernance alimentaire
- ▶ la détermination de ses deux champs principaux d'intervention
- ▶ la recherche de premiers signes de gouvernance
- ▶ l'exposé d'exemples européens

1- La notion de gouvernance alimentaire retenue

Suite à plusieurs travaux de réflexion menés, le groupe de travail s'accorde sur une définition de la gouvernance alimentaire : « *La gouvernance alimentaire territoriale désigne un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire* ». Cette nouvelle gouvernance consiste à :

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

2- Quels acteurs pour la gouvernance alimentaire ?

Les acteurs du système de la politique alimentaire relèvent de différentes échelles territoriales.

Les leviers nationaux, européens et internationaux

Historiquement, le poids de l'Etat est essentiel en matière alimentaire (politique agricole et agro-alimentaire, normes alimentaires, médecine scolaire, politique des revenus,...). Ainsi, les politiques étatiques peuvent constituer de véritables leviers en matière de gouvernance alimentaire, notamment en termes de méthode de production et transformation, de réglementation et de contrôle tout au long de la chaîne alimentaire. Pour autant, les politiques alimentaires actuelles initiées par l'Etat sont très axées sur la sensibilisation des consommateurs et beaucoup moins sur l'incitation des entreprises en termes économique. Par leur capacité à réguler la production et la distribution, l'Union

européenne ou les organisations internationales (OMS, FAO, OMC, Banque mondiale) se sont également imposées comme des acteurs clés du système alimentaire.

L'échelon local

Malgré les contraintes imposées par des échelons supra-locaux, la gouvernance locale joue un rôle évident dans la mise en œuvre de politiques alimentaires. Plusieurs acteurs sont identifiés :

a- Acteurs publics

► les communes : les communes centres des agglomérations et celles de première couronne des agglomérations importantes sont au cœur des politiques alimentaires locales. Elles basent leurs actions sur la santé, la nutrition et l'accès social à l'alimentation.

► les intercommunalités : elles interviennent essentiellement sur l'appui aux circuits courts. Leurs actions sont d'ordre économique et visent à renforcer les liens entre producteurs et consommateurs. De plus en plus, les intercommunalités interviennent sur le champ de la santé et de l'accès social à l'alimentation, dans le cadre de Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) notamment. Cadre de relations entre le monde urbain et des zones périurbaines aux potentiels agricoles, les intercommunalités constituent un échelon d'actions et de gouvernance alimentaire pertinent. Pour autant, des interrogations subsistent quant à la capacité réelle des communautés d'agglomération à mobiliser les moyens nécessaires pour de tels projets et à rétablir un lien ville/campagne.

► les chambres consulaires : les chambres d'agriculture interviennent sur les circuits courts, mais rarement sur les champs de la santé ou de la nutrition. Par leur rôle de pivot, elles ont une réelle capacité à fédérer les acteurs, notamment les agriculteurs. Les chambres de métiers peuvent mener des actions en faveur d'un rapprochement entre les agriculteurs et les artisans ou en direction des entreprises de distribution ou des commerces.

b- Acteurs privés

► les agriculteurs : ils structurent les liens entre production et consommation locales via les circuits courts. Les groupes d'agriculteurs sont porteurs d'actions collectives et constituent de véritables outils pour une valorisation économique des productions agricoles par des circuits de distribution directs. Les groupes d'agriculteurs (affiliés (CIVAM, CUMA, Trame) ou non), plus présents en milieu rural que périurbain, jouent un rôle moteur dans la constitution de circuits courts opérationnels, aptes à répondre en priorité à la demande locale.

Néanmoins, un réel problème de visibilité subsiste pour ce type d'acteurs et d'actions. Par la recherche de la rentabilité qui prime sur d'autres leviers de la gouvernance alimentaire, les agriculteurs interviennent peu sur le volet santé ou social. De plus, par l'impact de leurs activités, les agriculteurs se trouvent parfois au cœur de tensions et de conflits d'usage, notamment du fait de l'usage des pesticides. Enfin, le jeu des échelles rend les relations avec les communes plus simples qu'avec les intercommunalités, échelon de gouvernance alimentaire pourtant plus pertinent.

► la société civile et les associations : elles sont nombreuses dans l'alimentation et de plus en plus actives. Bien représentées dans les instances de type « conseils de développement », les associations revendiquent une meilleure prise en compte de leurs préoccupations en matière d'alimentation, notamment sous l'aspect santé.

► les entreprises privées : elles jouent un rôle fondamental dans les chaînes de distribution agro-alimentaires, en assurant la transformation et la distribution des produits alimentaires. Ces fonctions sont assurées majoritairement dans un cadre de filières industrielles, avec intégration de l'agriculture via des intermédiaires, telles que les coopératives ou centrales d'achat. Leur positionnement évolue vers une plus grande prise en compte de la demande sociale pour des produits de qualité, voire équitables. Malgré des stratégies d'actions dictées par la rentabilité économique, ces opérateurs restent incontournables et à prendre en compte dans une stratégie de gouvernance alimentaire.

► les acteurs du tourisme et de la gastronomie : ils jouent un rôle important dans le champ de la culture alimentaire, en valorisant le patrimoine alimentaire et gastronomique des territoires.

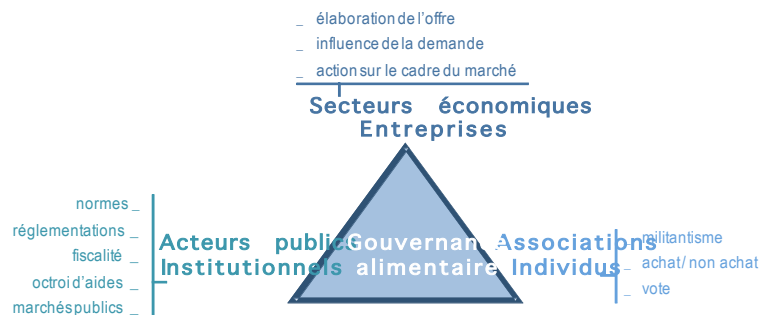
► les consommateurs : la prise en compte des consommateurs paraît indispensable. Les évolutions des marchés influencent une demande qui varie. L'intégration des nouvelles pratiques de consommation de consommateurs devenus « *imprévisibles, irrationnels, changeants et infidèles* » constituent un facteur déterminant, voire un frein, pour la mise en œuvre de politiques alimentaires.

Diversité des acteurs, champs d'actions

		Dimensions et influences				
		Economie	Santé	Environnement	Social	Efficience politique
Acteurs publics et institutionnels	Organisations internationales (Banque mondiale, OMC, FAO, FMI)					
	Union européenne					
	Etat, institutions et agences nationales					
	Collectivités territoriales					
Entreprises	Industries agro-alimentaires, logistique, distribution					
Associations	Association de consommateurs Association environnementale, etc...					
Individus	Consommateur, citoyen, etc...					

Source : *Terres en villes*

Les acteurs de la politique alimentaire sont donc divers, nombreux et interviennent selon des modes d'action spécifiques. Même si plusieurs acteurs interviennent sur un même champ, les approches sont différenciées. Ainsi, par exemple, si les acteurs publics nationaux et internationaux influencent la dimension économique de la gouvernance alimentaire par le biais de la régulation des marchés ; les consommateurs jouent également un rôle économique mais dans le cadre de la défense de leurs intérêts. L'influence environnementale ou sociale se limite aux acteurs privés (associations, consommateur) ou aux acteurs publics locaux. Pour autant, l'ensemble de ces champs doivent être articulés pour définir de manière efficiente le fonctionnement des politiques alimentaires locales.



Exemple d'action locale – Le cas de l'Agglomération d'Aubagne

Echelle évidente pour la mise en place de réseau alimentaire urbain/rural efficient, les Communautés d'agglomération ont un réel rôle à jouer pour rétablir les liens villes / campagnes, notamment au sein de circuits courts.

L'illustration est faite par l'expérimentation de l'agglomération d'Aubagne. La combinaison d'un étalement urbain continu, d'une volonté de (re)développer l'activité agricole dans les zones périurbaines et de l'émergence de nouveaux acteurs locaux, aussi bien privés que publics, a été l'occasion pour l'agglomération aubagnaise de repenser la gouvernance alimentaire locale et de faire de cette démarche un vecteur de rapprochement entre les différentes couches sociales de la ville.

En appui d'actions anciennes tournées autour de l'accompagnement social (conduites par la ville d'Aubagne) et au cœur des nouvelles préoccupations quant à la prévention des maladies et de l'apport nutritionnel des aliments, l'agglomération a souhaité soutenir une série de projets innovants (livraison de paniers de produits locaux pour les populations défavorisées, sensibilisation aux enjeux alimentaire/santé, projet d'épicerie sociale,...). L'enjeu premier de la démarche reposait sur une interrogation simple : « comment faire pour que les productions locales se retrouvent dans nos assiettes ? ». La mise en place d'un système global repose sur une solidarité entre et avec les agriculteurs, sur un changement des systèmes de productions et des pratiques de consommations

(« consommateurs »). Le Forum Local d'Aubagne a contribué à la recherche de cet équilibre tout en conservant les valeurs du territoire. Un système d'Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP) a ainsi été mis en œuvre et a permis de définir des accords de solidarité entre les producteurs et les consommateurs.

Dans son fonctionnement (productions locales revendues aux habitants locaux) et en appui d'opérations nationales (Semaine du goût, Plan Nutrition-Santé), les différents projets ont permis le maintien et le renforcement de la souveraineté alimentaire du territoire et ont eu des répercussions sur des champs plus vastes (restriction de l'étalement urbain par exemple), autant d'éléments en faveur d'un développement local et durable. Ainsi, la gouvernance alimentaire locale s'est inscrite au sein des problématiques d'aménagement et d'urbanisme et a permis de développer du lien social.

3- Deux grands champs des politiques liés à l'alimentaire

La gouvernance alimentaire couvre deux champs principaux : d'une part l'alimentation en tant que telle (santé, nutrition et culture) et d'autre part la production et le système de distribution.

a- Le champ de l'alimentation

► le champ de l'accès social à l'alimentation : la prise en compte de ce champ est croissante dans les agglomérations, souvent à l'initiative des communes, voire des Communautés de communes ou du monde associatif. Les actions identifiées relèvent de l'accès des plus défavorisés à l'alimentation (adaptation des tarifs de la cantine scolaire aux moyens des familles, distribution de nourriture via les banques alimentaires, mise en place d'épiceries solidaires, projets initiés par des associations de quartiers, développement des jardins familiaux,...). Un exemple concret est celui de l'épicerie sociale et solidaire Soli'Gren à Grenoble.

► le champ de la nutrition et de la santé : ce champ est très présent et concerne douze villes-centre des dix-huit agglomérations du réseau de villes étudié. Les actions repérées relèvent du développement d'actions de sensibilisation à une alimentation saine ou au sport dans le cadre de politiques de santé (Plan National Nutrition Santé, CCAS, Atelier Santé,...) ou de l'approvisionnement de la restauration collective en produits de qualité (bio, local,...). Ces actions impliquent l'Etat, les communes, les intercommunalités (politiques circuits courts), le monde associatif local ou encore les chambres de métiers ou d'agriculture.

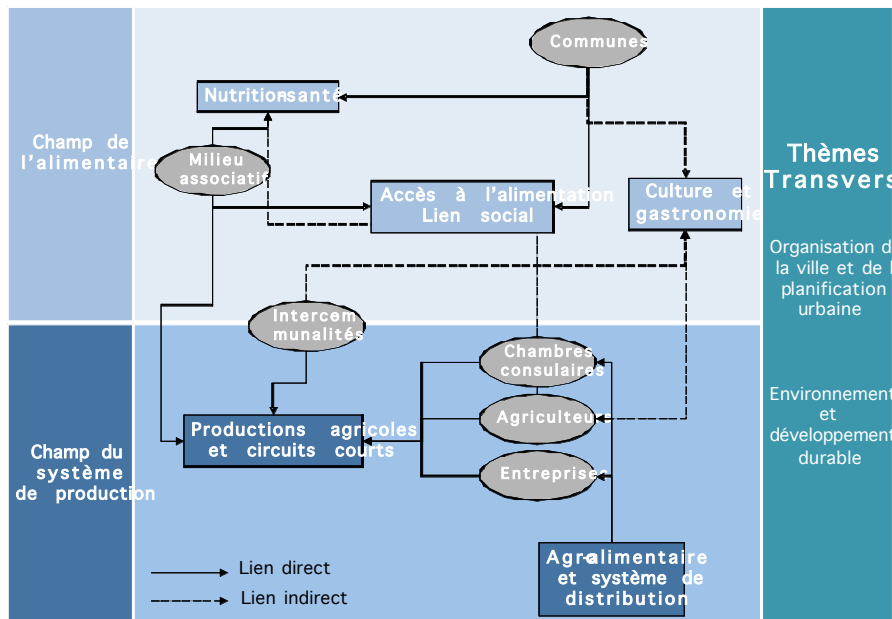
► le champ de la culture, l'identité, la gastronomie et du tourisme : les réflexions sur ce champ sont encore à développer. Pour autant les actions dans ce domaine sont nombreuses et souvent liées aux villes-centre, véritables vitrine des produits et savoir-faire locaux et régionaux. Les autres acteurs potentiels sont les offices de tourisme, les Conseils généraux, les Conseils régionaux ou les associations de quartier. Les actions reposent sur des démarches de valorisation de la gastronomie locale par de l'évènementiel ou de la communication (exemple du pruneau show à Agen).

b- Le champ du système alimentaire (production)

► les productions agricoles et les circuits courts : ce champ est très présent dans les politiques des agglomérations et doit répondre aux spécificités territoriales. Il implique de plus en plus les Chambres d'agriculture, les réseaux agricoles (CIVAM, Trame, CUMA,...) ou le monde associatif, type AMAP. Les politiques peuvent agir sur le soutien aux circuits courts par un appui technique, des investissements (marques territoriales, marché de producteurs, points de vente collectifs, ateliers), par un regroupement des moyens ou par une professionnalisation des pratiques, une organisation de l'approvisionnement ou de la restauration collective (école, maisons de retraite, hôpitaux, prisons,...). Des exemples concrets existent : la marque Maraichers des Campagnes Lilloises à la communauté urbaine de Lille Métropole (PVC) ou les filières territorialisées (Morbihan). De la pérennisation des circuits courts à l'échelle des agglomérations dépend la sécurisation de l'approvisionnement des villes.

► la chaîne de distribution agro-alimentaire : ce champ constitue un maillon central et incontournable du système alimentaire. Les actions sont nombreuses et très diverses : distribution de produits locaux

dans le cadre de marque territoriale, épiceries solidaires, intégration à la distribution collective, partenariat avec des marchés d'intérêt national. Ces actions peuvent s'inscrire au sein de schéma de développement commercial.



Source : Terres en villes

4- Les premiers signes de la gouvernance ?

La combinaison des différents champs des politiques liées à l'alimentaire et des réseaux d'acteurs plus ou moins structurés ont permis de dessiner les premiers signes de la gouvernance alimentaire. D'une part, l'émergence du lien alimentaire/santé a donné une nouvelle dimension aux enjeux couverts par les politiques alimentaires, accentuant, grâce à l'impact des valeurs du développement durable, la transversalité de la réflexion (enjeux climatiques, environnementaux,...). D'autre part, la mutation des politiques agricoles, notamment en zones périurbaines, incite les agglomérations à créer des liens entre agriculture rurale et consommation de la ville en mobilisant notamment le tissu associatif.

L'identification des acteurs doit s'accompagner d'actions fédératrices, notamment auprès des agriculteurs qui devront s'imposer comme éléments déclencheurs d'initiatives. Au-delà des actions de sensibilisation indispensables, un soutien au portage de projet devra être initié, notamment par la proposition de « projets clé en mains ». La sensibilisation des élus sur les impacts attendus dans la politique publique apparaît également comme un vecteur essentiel dans la création de liens rural/urbain dans le cadre de politiques alimentaires.

Première marche de la gouvernance alimentaire à l'échelle des agglomérations, le rapprochement entre les « communes centre » et les intercommunalités par un double mouvement croisé témoignent des premières concrétisations. Les « communes centre » des agglomérations se sont rapprochées de l'intercommunalité pour optimiser leur politique sociale et trouver des solutions à leur problématique d'approvisionnement de la restauration collective, de soutien aux populations des quartiers défavorisés. L'articulation se fait avec les politiques économique, environnementale ou sur les champs d'économie sociale et solidaire qui relèvent davantage des compétences des intercommunalités. Les Agglomérations jouent alors un rôle moteur dans la mise en œuvre de la gouvernance alimentaire.

5- L'importance des exemples européens

► l'exemple du Grand Londres : en réponse aux crises alimentaires connues par la Grande-Bretagne (fièvre aphteuse, vache folle, obésité,...), il a été décidé de mettre en œuvre des stratégies locales et

régionales pour la gestion des politiques alimentaires. Ainsi, l'association London Food Link, sur l'idée du « refus » de l'agglomération londonienne de subir les aléas agricoles extra-territoriaux, s'est attachée à mener une politique alimentaire volontariste. En partenariat avec la municipalité de Londres, des actions concrètes (sensibilisation des enfants scolarisés, campagne publicitaire,...) ont permis à l'agglomération d'intervenir plus en amont sur les circuits de production et de ne plus se contenter d'un statut de maillon final de la chaîne alimentaire. L'ensemble de la démarche fut en partie déterminée par la bonne collaboration des équipes municipales qui se sont succédées.

► l'exemple de l'agglomération barcelonaise : l'exemple de Barcelone répond principalement au champ de la production et de la distribution. Les liens entre Barcelone et les campagnes de son arrière-pays sont anciens et étroits, notamment pour la redistribution des productions (céréalière, arboricole et maraîchère). L'approvisionnement de la ville repose sur un réseau dense de marchés couverts (40 halles couvertes pour 2 319 stands) qui jouent un rôle majeur dans la distribution de la production agricole locale. Ce réseau permet de contourner les systèmes de la grande distribution au profit d'une gestion production/consommation à l'échelle locale.

Malgré la pertinence de ces comparaisons à l'échelle européenne, il faut tenir compte des différences de strates de gouvernance qui existent entre la France, la Grande Bretagne et l'Espagne. Ainsi, le système administratif espagnol (Etat décentralisé, Régions autonomes, ...) favorise la mise en œuvre de politiques alimentaires à l'échelle d'agglomération.

3 – Questionnements et pistes de travail

Afin de poursuivre les réflexions engagées au cours de l'atelier, plusieurs pistes de travail ont été envisagées.

1- Approfondir la recherche

Malgré la richesse des démarches et des expérimentations faites sur la thématique de la gouvernance alimentaire, notamment au niveau européen, le sujet reste encore nouveau en France. Un travail d'approfondissement paraît nécessaire. Une telle démarche permettra de poursuivre le rapprochement d'acteurs aujourd'hui encore très fragmentés et qui ont peu l'habitude de travailler ensemble. L'association des élus par des actions de sensibilisation constitue un champ d'action prioritaire. D'un point de vue thématique, l'approche culturelle et touristique de la gouvernance alimentaire devra également être approfondie.

2- Capitalisation et partage d'expériences

La multitude d'acteurs impliqués (publics, privés, associatifs) et les différents niveaux d'actions de chacun pourraient amener à la l'édition d'un guide de bonnes pratiques afin d'optimiser la mise en œuvre de politiques alimentaires efficaces.

Afin de répondre à une volonté commune de pérenniser les circuits courts, la poursuite de la mutualisation des expériences réalisées sur le sujet paraît nécessaire. Malgré des différences notables des strates de gouvernance d'un pays à l'autre, la confrontation à des exemples européens constitue une réelle plus-value. Agir pour la création d'un réseau européen sur la gouvernance alimentaire des villes européennes permettrait une valorisation pertinente des démarches existantes.

3- Soutien aux démarches d'expérimentation

De manière plus opérationnelle, il paraît indispensable de poursuivre les démarches d'expérimentation en professionnalisant les circuits courts, en identifiant les outils de mise en œuvre. La superposition des strates de gouvernance implique des niveaux de réglementation complexes qui nécessite un important travail de sensibilisation auprès des partenaires éventuels. De plus, une réelle interrogation subsiste quant à la création de lieux institutionnels concrétisant la mise en réseau. Enfin, les lobbyings jouent un rôle puissant dans le monde de l'agro-alimentaire. Confrontés aux influences lobbyistes des associations environnementales, il paraît important d'évaluer le poids de ces réseaux dans la mise en œuvre de politiques alimentaires.