

1^{ère} réunion de la Commission 1 ECO-REGION
Espaces ouverts : agriculture périurbaine, eau et biodiversité
28-29 Juin 2010
Paris, France

LES CIRCUITS COURTS ET LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRES DES AGGLOMERATIONS ET METROPOLES FRANÇAISES

Serge **Bonnefoy**
Secrétaire technique de Terres en Villes

L'agriculture urbaine et périurbaine comme outil

Les circuits courts ont été avec la protection du foncier agricole, un des deux piliers des politiques territoriales en faveur de l'agriculture périurbaine¹ conduites en France à partir des années 70.

Ce thème est pourtant peu présent dans deux des trois grandes approches historiques de l'agriculture périurbaine. L'approche foncière de la profession agricole² et l'approche planificatrice francilienne³ privilégient en effet la protection des espaces agricoles ou naturels.

Par contre, l'approche-projet rhônalpine⁴ fondée sur l'alliance entre acteurs locaux et la mise en oeuvre de programmes agricoles, accorde une place centrale à la thématique des circuits courts comme à celle de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles, de l'intervention foncière et de l'installation agricole. Aubagne et Perpignan ont repris les

¹ Le terme agriculture périurbaine est employé génériquement par les intercommunalités et les organisations professionnelles agricoles sans distinguer entre agriculture urbaine et agriculture périurbaine.

² Liée aux conflits suscités par les villes nouvelles à la fin des années 60, elle a consisté pour la Profession agricole à négocier des conditions acceptables en matière d'emprise, de prix d'acquisition du foncier, d'indemnisation voire de compensation pour les opérations les plus innovantes.

³ Initiée à la faveur de la circulaire du Premier ministre (1975) instituant les Zones naturelles d'équilibre, l'expérience francilienne a produit une innovation majeure, l'agence des espaces verts (loi du 6 mai 1976) qui met en place les périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF)

⁴ Le premier projet de ce type est celui de la région urbaine lyonnaise en 1979. Grenoble et ses intercommunalités suivent en 1984⁴, Saint-Étienne en 1987

années suivantes un schéma comparable avant que cette approche agricole territoriale ne gagne dans les années 1990, les agglomérations des bassins de production du sud-ouest, de l'ouest puis du nord de la France.

Depuis quelques années, l'irruption des acteurs de la société civile (cf. les associations de maintien de l'agriculture paysanne notamment) et les préoccupations en matière de ville durable et de métropolisation renouvellent le thème des circuits courts.

1 – Politiques agricoles périurbaine et circuits courts

L'analyse des politiques agricoles périurbaines de 18 des 20 agglomérations⁵ du réseau Terres en Villes révèle deux grandes familles et trois types de situation en matière de circuits courts.

La prise en compte est différente selon que l'agglomération appartient à la famille des villes qui ont préservé une ceinture verte (on les retrouve principalement dans le grand Sud-Est) ou à la famille des grands bassins de production intensive. Dans ce dernier cas, nombre d'acteurs locaux tiennent un discours présentant l'agriculture périurbaine (et sa politique en faveur des circuits courts) comme un contre modèle à l'agriculture productiviste. Cette opposition militante dessine parfois un fossé important entre acteurs urbains et acteurs agricoles.

Ce sont les villes ceinture verte⁶ qui ont bien évidemment conduit le plus loin, les actions en faveur des circuits courts. Elles concernent les différentes formes de circuits : vente à la ferme, marché de détail, point de vente collectif, grande distribution, carreau du marché d'intérêt national... Selon que la collectivité ou les organismes agricoles en sont les moteurs, ces actions mettront l'accent sur le territoire ou sur l'entreprise. Le choix de créer une marque territoriale comme à Aubagne, Grenoble, Lille ou encore Perpignan⁷ témoigne d'une vision stratégique territoriale.

Un deuxième groupe rassemble les agglomérations⁸ de bassin de production ayant conduit depuis une dizaine d'année des actions en faveur de la diversification agricole. L'initiative, volontariste, a été souvent impulsée par la collectivité, soit seule, soit en s'alliant aux acteurs agricoles minoritaires désireux de promouvoir un autre type d'agriculture. Les conflits déclarés ou non ont souvent émaillé ces expériences mais ils tendent à s'atténuer, les circuits courts étant aujourd'hui un thème reconnu et mieux partagé. Les actions les plus courantes concernent l'aide au point de vente collectif, l'appui à l'agriculture biologique, la

⁵ Hors Ile de France et agglomération de Saint Nazaire.

⁶ Aubagne, Grenoble, Lyon, Saint Etienne, le cas particulier de Perpignan mais aussi à un degré moindre Nantes ou Lille...

⁷ Dans ce dernier et seul cas, l'initiative vient des professionnels. Cela est du au double rôle du maraîchage local qui produit pour l'expédition comme pour le marché local.

⁸ L'Est toulousain, Rennes ou Lorient sont bien représentatifs de cette catégorie

promotion des AMAP et la promotion des exploitations en vente directe.

Enfin, le troisième cas de figure rassemble des agglomérations qui initient, seulement aujourd'hui, des actions cherchant à promouvoir la diversification de bassins agricoles centrés exclusivement sur des productions de masse⁹. Ce sont souvent les organisations professionnelles traditionnelles qui tentent de convaincre les exploitants, d'ailleurs bien peu réceptifs, à s'intéresser au marché local.

Les politiques en faveur des circuits courts ont donc principalement cherché à spécifier et faire reconnaître « l'agriculture périurbaine », à caractériser et développer une offre de qualité et, enfin, à en favoriser la commercialisation, surtout via les circuits de distribution directe. Leur impact direct a été généralement limité aux impacts d'une politique de niche.

Ces dernières années, plusieurs évolutions ont concouru à replacer les circuits courts (et leur politique) dans la vision plus globale du système alimentaire local (et d'une politique alimentaire territoriale) : prise en compte sociétale de l'alimentation, irruption de nouveaux acteurs dans les politiques agricoles périurbaines, évolution des politiques de circuits courts, stratégies liées à la crise agricole et à l'évolution de la politique agricole commune, lutte contre le réchauffement climatique, renouvellement de la pensée et des politiques urbaines (cf. agenda 21 consultation du grand Paris)...

2 – Des circuits courts à une politique alimentaire d'agglomération ?

La notion de système alimentaire local ou territorial a suscité diverses recherches, interventions publiques et projets européens. Cette notion est souvent appréhendée à partir de la production agricole de qualité, quitte à en limiter son champ. Amsterdam, le Grand Londres et Rome sont les références les plus communément citées.

Plusieurs collectivités locales françaises et acteurs de l'agriculture proche du réseau des AMAP participent à ce mouvement alors que la majorité des organisations agricoles et des acteurs économiques s'y investissent encore peu localement. Dans le même temps, la prochaine Loi de modernisation agricole instituera une politique nationale de l'alimentation avec l'assentiment des acteurs agricoles mais qui ignore la dimension territoriale. C'est dire la complexité de la période.

⁹ Amiens en est l'archétype

Le travail réalisé¹⁰ en 2008 et 2009 sur la gouvernance alimentaire des agglomérations par Terres en Villes et ses partenaires¹¹ montre qu'il n'existe pas encore de politique alimentaire d'agglomération à même de prendre en compte l'ensemble des champs (champ économique de la production et de la distribution, champ social, champs de la santé public, champ culturel...) et d'en assurer à fortiori une cohérence stratégique. A chaque champ correspondent des systèmes d'acteurs, des objectifs et des normes souvent étanches.

Par contre, l'analyse a révélé que dans certaines agglomérations les plus avancées en matière de circuits courts, émergeaient des connexions entre ces différents champs et que le binôme ville centre/intercommunalité était moteur dans cette construction locale qui associe acteurs publics et privés.

C'est particulièrement le cas d'Aubagne. La ville d'Aubagne a initié une politique agricole périurbaine élargie depuis à la communauté d'agglomération. Fort d'une grande tradition sociale, la ville a initié un processus structuré de démocratie participative et mis en œuvre une action alimentaire, notamment en direction des populations en difficulté : atelier ville santé et épicerie solidaire. Actuellement, ville et intercommunalité cherchent à croiser la politique agricole intercommunale, les actions alimentaires communales et la planification urbaine en s'appuyant sur la richesse du tissu local, dont les AMAP¹². L'atelier santé (ville) et la plate forme démocratie participative (Communauté d'agglomération) sont les lieux de cette première forme de gouvernance alimentaire.

La liaison entre agriculture périurbaine et politique alimentaire semble actuellement se chercher entre une conception agricole qui tend à réduire la politique alimentaire à une relocalisation et à une meilleure valorisation de la production agricole, et, une conception militante qui peine à faire le lien entre alimentation, projet d'agglomération, planification urbaine et agriculture réelle du territoire.

¹⁰ Travail réalisé en 2008 et 2009 sur 18 agglomérations du réseau Terres en Villes

¹¹ APCA, TRAME, FNCivam, FNCuma et Inra

¹² Aubagne est le siège du réseau international des AMAP

