

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

SUJET :

Le 28 juin 2023

Note à l'attention du DGS de la Métropole

Objet : Outils et les actions envisageables à court et moyen termes pour une nouvelle politique agricole métropolitaine

La récente interpellation de Mme la présidente de la Métropole par le président de la chambre d'agriculture fait écho au paradoxe d'une forte demande de produits alimentaires saines et respectueuses de l'environnement et d'une forte défiance envers le monde agricole exprimé par la population métropolitaine majoritairement urbaine, dans le contexte de changement climatique.

En écho à cette perception des enjeux par le débat public, on peut déplorer que les politiques publiques de soutien aux circuits courts, à la transition agricole, à l'amélioration de l'alimentation et aux revenus des agriculteurs semblent avoir un impact insuffisant sur la rentabilité des filières agricoles respectueuses de l'environnement et sur le changement des pratiques alimentaires en ville.

Une commande politique et une ambition de partage politique fort constituent à ce titre une opportunité pour améliorer ces impacts et construire une véritable "nexces" agriculture-alimentation dans la Métropole, en lien avec son hinterland rural. La nouvelle politique agricole métropolitaine, pour répondre à ces objectifs, doit voir ses outils et ses moyens renforcés pour plus de transversalité et d'opérationnalité.

La présente note vise ainsi à :

- dresser les enjeux d'une politique alimentaire, ses écueils et ses conditions de réussite (I)
- proposer une nouvelle gouvernance et des premières actions à court et moyen termes (II)

I. Les politiques alimentaires locales bénéficient d'un cadre réglementaire favorable mais ont encore des résultats insuffisants

A) Face à des enjeux et des besoins bien identifiés, les outils à la disposition des collectivités peinent à articuler l'amont (production) et l'aval (consommation) des filières agricoles locales

1. Les enjeux et besoins d'une politique agricole locale sont bien identifiés.

Les pratiques stratégiques locales n'ont plus de mal à identifier et caractériser la pluralité des enjeux et besoins d'une politique agricole locale :

- contribution aux actions d'adaptation et d'atténuation climatique
- intégration dans les politiques de développement économique local et de valorisation du patrimoine naturel et gastronomique
- prévention et amélioration de la santé publique grâce à une alimentation plus saine

- aménagement durable du territoire et mise en valeur des aménités rurales en proximité des aires urbaines
- soutien à un public d'agriculteurs confronté à une double transition démographique (vieillesse et difficultés de reprise d'exploitation) et environnementale (soutenabilité économique des nouvelles exploitations biologiques ou raisonnées).

Ces politiques agricoles répondent en outre à une forte demande publique en matière de circuits courts, d'amélioration de l'offre de restauration dans les cantines, et plus largement d'une alimentation plus saine.

2. Ces politiques agricoles bénéficient d'un cadre réglementaire et financier favorable.

Les documents réglementaires de planification et d'aménagement intègrent à chacune de leurs échelles (SRADDET, SCOT, PLU métropolitain), des enjeux de limitation de consommation du foncier agricole et naturel, et des objectifs de limitation de l'artificialisation des sols. Ils intègrent par ailleurs les enjeux en matière de gestion intégrée de l'eau, de pollution, comme de grands infrastructures qui conditionnent d'une part le caractère durable des exploitations agricoles et d'autre part l'approvisionnement des territoires en productions agricoles.

Ces documents sont complétés par le Plan Climat obligatoire pour tous les EPCI et métropoles et peuvent l'être par une politique alimentaire territoriale, au titre de l'article LIII- 2- 2, introduite pour la loi transition du 22 août 2021.

D'un point de vue financier plusieurs leviers peuvent être mobilisés, aux échelles européennes (FEDER et FES, mais aussi Fonds européen agricole pour le développement rural) ; national (Programme national pour l'alimentation) et locale (les aides à l'installation des SAFER).

Malgré un cadre réglementaire, stratégique et financier favorable, les politiques agricoles locales peinent à donner des résultats satisfaisants, et notamment en matière d'articulation avec les pratiques de consommation et les politiques locales d'alimentation.

B) La réussite d'une politique agricole réside dans sa transversalité et sa prise en compte de l'ensemble des étapes de la filière, jusqu'aux pratiques alimentaires.

1. Plusieurs difficultés doivent être identifiées en amont pour correctement définir les objectifs d'une politique agricole locale.

La pluralité des enjeux concernés par une telle politique, est listée en I.A.1, butte la plupart du temps sur les pratiques administratives "en silo", mais aussi des structures de filières agricoles rigides. Cette pluralité nécessite par ailleurs de conjuguer les expertises disponibles dans la Métropole, quand elle n'exige pas d'en créer des nouvelles (en matière d'aide à l'installation ou à la reprise d'exploitations agricoles par exemple).

Pour correctement lier les échelons amont et aval (consommation) des filières agricoles, il convient par ailleurs de correctement distinguer les différents besoins et enjeux en matière d'alimentation et de santé publique, en isolant spécifiquement

notamment les questions liées à la restauration scolaire et plus largement à l'éducation alimentaire des enfants, ainsi que celles liées à la précarité alimentaire des publics les plus fragiles.

2. Les écueils auxquels peuvent être confrontés la définition, le pilotage et la mise en œuvre d'une politique agricole métropolitaine peuvent être synthétisés comme suit :

a) Une politique essentiellement axée sur des enjeux de gouvernance et de dialogue institutionnel avec les partenaires agricoles et économiques, insuffisamment articulée avec des actions concrètes.

b) Une politique constituée d'actions plurielles mais isolées, conduites par une multitude d'acteurs qui peinent à s'organiser en réseau et se constituer en système local.

c) A l'inverse, une politique trop strictement administrée, où l'initiative individuelle, associative ou privée est étouffée.

3. Les conditions de réussite d'une nouvelle politique agricole métropolitaine doivent reposer sur les principes suivants :

- a) L'élaboration d'un diagnostic territorial, économique et social qui identifie :
 - les différents besoins et demandes sociales
 - les filières et pratiques agricoles présentes sur le territoire, et la manière dont elles répondent aux besoins sociaux
 - les différents types d'espaces agricoles disponibles (exploitations agricoles, friches, pieds d'immeubles, jardins collectifs, jardins individuels, et autres espaces résiduels tels que les toits ou les espaces verts du patrimoine public et privé de la Métropole).
- b) La mise en place d'une gouvernance large, mais hiérarchisée en différentes instances politiques et techniques, et animée selon une méthode solide et régulière, qui permet à tout type d'acteurs de s'y insérer et d'y trouver sa place.
- c) Un pilotage fort, mais orienté vers l'ouverture et la coordination des différentes initiatives et actions publiques, privées ou associatives.
- d) Une tolérance à l'échec et une pratique organisée de tests accompagnés avant réplique éventuelle.

En réponse à la commande de Madame la présidente, et suivant les principes listés ci-dessus, vous pourriez donc solliciter l'avis et les apports respectifs des membres de la direction générale sur les propositions qui suivent.

II. Sous réserve d'une solide gouvernance, à mettre en place progressivement, plusieurs tests peuvent être lancés à l'horizon 2024, pour un retour d'expérience et une consolidation de la politique agricole avant 2026.

A. Un cadre de gouvernance contractuel et transversal doit progressivement être installé

1. Au sein de la Métropole, et dans la perspective d'associer tous les acteurs tout en privilégiant l'efficacité, un cadre structuré de gouvernance est nécessaire.

Un tel cadre pourra se composer des instances suivantes :

a) Un Comité de pilotage (COPI) présidé par la Présidente, et associant des élus du Conseil régional (Développement économique et politique agricole) des élus du Conseil départemental (développement rural et aide sociale alimentaire), les élus métropolitains en charge du développement économique, du cadre de vie et de l'aménagement, de l'environnement et du développement agricole ainsi que le préfet ou le directeur départemental des territoires, le président de la chambre agricole, et les directeurs généraux de la SAFER, mais aussi de l'EPF (au titre des friches).

Il conviendra d'identifier le meilleur moyen d'associer les élus municipaux de proximité, en les consultant au besoin dans le cadre d'une conférence métropolitaine dédiée.

b) Un Comité technique composé des directeurs des différents services rattachés aux responsables listés en IIA.1.a, et piloté par un directeur de projet dédié, qui pourra s'appuyer, selon une logique de hiérarchie fonctionnelle, sur des référents clairement identifiés au sein des services et directions associés.

c) Des groupes de travail thématiques, au nombre desquels figureront obligatoirement :

- l'aide à l'installation ou à la reprise d'exploitation.
- les pratiques d'agriculture en ville et les moyens de les développer.
- l'éducation à l'alimentation et la précarité alimentaire (à regrouper pour mieux identifier les moyens de conduire des politiques sociales alimentaires transversales.)
- la mise en cohérence des documents de planification stratégique et réglementaire.

2. Les instances auront avantage à travailler dans un cadre contractuel clair.

Un contrat cadre pluriannuel, matérialisé d'abord par un mémorandum de projet, puis potentiellement un contrat pluriannuel financé donnerait de la lisibilité et engagerait les participants sur des objectifs clairs, à échéance 2024 puis 2026.

Un tel cadre pourrait être complété par un dispositif de suivi évaluation, qui pourrait être confié à l'agence d'urbanisme métropolitaine, qui fournirait un bilan annuel.

A terme un contrat pluriannuel devrait faire apparaître les financements mobilisables dédiés mais aussi sectoriels (développement économique, NPNRU, environnement...)

B. Plusieurs actions peuvent être lancées à court terme par la Métropole en parallèle à la mise en place du cadre de gouvernance

1. Un diagnostic comme décrit en I.B.3.a doit rapidement être initié et identifié également les moyens mobilisables auprès de tous les partenaires, les initiatives associatives existantes, ainsi que les difficultés spécifiquement économiques à

l'émergence d'un modèle métropolitain d'agriculture urbaine, d'une part, et d'agriculture de proximité, d'autre part.

2. Un espace "test" d'agriculture urbaine pourrait rapidement être aménagé sur une des friches de la Métropole, suivant les résultats d'un appel à candidature conduit conjointement avec la Région et ciblant les jeunes agriculteurs cherchant à s'installer. Les financements nécessaires à d'éventuelles actions de dépollution et d'aménagement pourrait être recherchées auprès de différentes sources, dont l'EPF ainsi que l'appel à projets annuel "Programme national pour l'alimentation".

3. Des événements pourraient être organisés en lien avec les services de la communication et du développement économique, comme des marchés de producteurs, dans les centres-villes des communes de la Métropole mais aussi les quartiers prioritaires, ou des événements de cuisine "en circuit court" avec des restaurateurs volontaires, potentiellement sous la forme d'un festival culinaire.

4. Un appel à projet destiné à financer des initiatives citoyennes pourrait être imaginé. Un cahier des charges large, pouvant permettre de retenir des projets de jardins collectifs comme des coopératives d'achat alimentaire pourrait être mis sur pied. Un accompagnement à la recherche de cofinancement pourrait être imaginé, avec une phase de présélection, de maturation puis de sélection finale.

C. A moyen terme, ces premiers tests pourront permettre de consolider la nouvelle politique agricole

1. Au gré des retours des expérimentations et des résultats du suivi-évaluation, les pratiques conjointes et transversales du travail pourront être consolidées et donner lieu aux actions suivantes :

- a) la constitution d'un guichet unique à l'installation, y a la reprise des exploitations agricoles destiné à appuyer les jeunes agriculteurs. Un tel guichet pourrait faire l'objet d'un service commun avec la Région où d'une convention de délégation de compétences à la Métropole.
- b) La pérennisation d'un incubateur de projets d'agriculture urbaine, dans une logique d'innovation et de consolidation des modèles économiques, qui pourraient bénéficier du caractère plus systémique des politiques alimentaire et agricole pour plus facilement trouver des débouchés.
- c) La mise en place d'un label agricole métropolitain, qui aurait vocation également à valoriser le tourisme gastronomique en même temps que les logiques de circuits courts.

2. La montée en puissance de la nouvelle politique agricole a ainsi vocation à irriguer l'ensemble des politiques d'aménagement et de services publics, notamment au travers des projets tels que :

- a) la refonte, en lien avec les communes, des services scolaires de restauration, en veillant à l'application des principes de circuits courts.

- b) l'identification, en lien avec la commande publique, des moyens de valoriser la foresterie locale dans les projets locaux de bâtiments publics.
- c) la systématisation de la collecte des déchets verts et alimentaires, de manière à alimenter en biomasse les agriculteurs de la Métropole.
- d) l'identification des projets de renaturation ou de valorisation alimentaire des espaces naturels de la Métropole, en fonction de la nature des textes d'application du principe "zéro artificialisation nette (ZAN).