

16.6 Projet de délibération n° DEL-22-1271

Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain : bilan, adoption d'une deuxième feuille de route et contribution de Toulouse Métropole

Exposé

I. LE PROJET AGRICOLE ET ALIMENTAIRE MÉTROPOLITAIN (PAAM), UNE DÉMARCHE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX MULTIPLES DU TERRITOIRE

Les espaces agricoles représentent un quart du territoire métropolitain avec 10 600 ha, dont environ 72 % en grandes cultures et seulement 3 % en maraîchage. L'agriculture façonne le cadre de vie, les paysages, et influe sur la préservation de l'environnement : les pratiques agricoles ont un impact sur la ressource en eau, la lutte contre le changement climatique, la biodiversité, et la qualité sanitaire des aliments. L'agriculture et l'alimentation représentent également des enjeux économiques, avec 271 exploitations en activité sur la métropole, 5 600 emplois dans les secteurs agricole et alimentaire, des activités ancrées sur le territoire mais pour lesquelles il est parfois difficile de dégager des revenus décents.

La métropole toulousaine se trouve au cœur d'une région riche de produits de terroir de qualité, avec une gamme de produits permettant de « bien manger », c'est à-dire une alimentation saine, locale et durable, qui répond aux enjeux de santé, de lien social et de culture, sur un territoire reconnu pour sa gastronomie.

Afin de répondre à ces enjeux, Toulouse Métropole mène depuis une dizaine d'années des actions en faveur du maintien et du développement d'une agriculture de proximité, que ce soit au travers de la préservation du foncier ou de l'accompagnement de projets agricoles pilotes. A partir de son projet lauréat du Programme National pour l'Alimentation en 2018, Toulouse Métropole s'est engagée dans la co-construction d'un Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain (PAAM) qui vise à accompagner la transition agricole et alimentaire et à permettre l'accès de tous à une alimentation de proximité, saine, et durable.

Les questions agricoles et alimentaires dépassant le périmètre administratif de la métropole, Toulouse Métropole intègre également depuis le début de sa démarche l'indispensable complémentarité entre le bassin de consommation qu'elle représente et les bassins de production qui l'entourent, qui fait également l'objet de coopérations avec les territoires voisins au travers notamment de contrats de réciprocité. Ainsi, à ce jour, quatre contrats de réciprocité prévoient des synergies sur le volet agricole et alimentaire (Pays des Portes de Gascogne, Coeur et Coteaux du Comminges, Tarbes-Lourdes-Pyrénées, Pays de l'Armagnac).

En octobre 2019, Toulouse Métropole a adopté une première feuille de route du PAAM, co-construite avec les acteurs locaux, définissant 4 axes de travail :

1. Accompagner la production locale et l'installation agricole,
2. Accompagner la restauration collective pour que la lutte contre le gaspillage alimentaire dégage des marges de manœuvre pour plus d'approvisionnement en bio et local,
3. Structurer les filières : développer l'approvisionnement local, la logistique et la transformation afin de développer les circuits courts de proximité, en utilisant le MIN,
4. Sensibiliser et faciliter l'accès à tous à une alimentation saine et durable.

Depuis l'adoption de cette première feuille de route, la démarche du PAAM s'est développée :

- La création en 2020 d'une délégation nouvelle à l'agriculture et l'alimentation à l'échelle métropolitaine permet de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs et de faciliter la coordination avec les communes pour articuler des projets opérationnels dans une vision métropolitaine ;
- La gouvernance du PAAM s'est structurée autour de 3 cercles de partenaires : un comité stratégique partenarial (Etat, Région, Chambres consulaires, MIN, collectif Nourrir la ville et Toulouse Métropole), une coordination avec les élus et techniciens des communes et une instance large de concertation ouverte à tous les acteurs de l'agriculture et l'alimentation sur la métropole et les territoires alliés ;
- La crise sanitaire de 2020 a rappelé le caractère stratégique de l'alimentation, et Toulouse Métropole a intégré l'alimentation comme un axe important de ses plans de relance, en y consacrant une quinzaine d'actions adossées à des budgets de 470 000 € pour le plan de relance pour l'emploi, et de 1,1 Million d'euros inscrits au plan de lutte contre la précarité pour les solidarités alimentaires ;
- Le contexte d'urgence climatique, sociale et de fragilité économique du secteur agricole, rend la transition vers des systèmes alimentaires bas carbone, pourvoyeurs d'emplois et de valeur non délocalisables nécessaires à la résilience et la sécurité alimentaire des territoires. Le PAAM s'inscrit ainsi dans le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) piloté par Toulouse Métropole.

II. UNE MOBILISATION FORTE DES ACTEURS LOCAUX

Le PAAM relève d'une démarche partenariale et à ce titre s'appuie sur des actions conduites par des partenaires publics (communes, territoires de production voisins, établissements d'enseignement...) et privés (associations, commerçants, producteurs, industriels...).

Le PAAM est un outil d'animation territorial au service d'actions partenariales

En février 2022, Toulouse Métropole a mobilisé près de 200 acteurs avec son 1^{er} Conseil Métropolitain de l'Agriculture et de l'Alimentation locale. Cette instance de dialogue a rassemblé les acteurs socio-professionnels et associatifs du sujet autour d'une réflexion commune pour accompagner et développer les filières agricoles locales tout en visant un accès de tous à une alimentation saine et durable. Elle propose également de mettre en place un observatoire permettant de suivre la démarche et d'évaluer l'avancement des actions en réponse aux objectifs que le territoire souhaite se fixer.

En tant que structure porteuse du PAAM, Toulouse Métropole est identifiée par les différents partenaires comme un interlocuteur pertinent pour fédérer les initiatives alimentaires qui émergent sur le territoire. A l'occasion du Plan France Relance 2021, elle a coordonné une candidature partenariale et obtenu 850 k€ pour accompagner financièrement la réalisation de 23 actions avec 19 partenaires, qui répondent aux objectifs du PAAM. On peut citer le projet structurant, implanté au MIN, d'atelier de transformation de céréales, légumineuses et légumes bio frais locaux ; l'accompagnement à l'installation de porteurs de projets agricoles sur les communes ou en test d'activité agricole et également le développement des marchés de producteurs.

Toulouse Métropole conduit des actions emblématiques qui contribuent au PAAM

Toulouse Métropole se positionne avant tout en tant qu'animatrice du PAAM mais conduit également des actions en maîtrise d'ouvrage propre, à travers différents dispositifs et accompagnements. Quelques exemples de réalisations concrètes sur le territoire :

- l'accompagnement de projets agricoles d'impulsion communale : 4 projets pilotes soutenus depuis 2012 (Quint-Fonsegrives, Blagnac, Pin-Balma, Toulouse 3 Cocus) et 10 projets communaux dont l'accompagnement a commencé en 2022 ;
- l'accompagnement, dans le cadre du PLIE, de 2 entreprises d'insertion autour du maraîchage et de l'alimentation, ayant permis la création d'une vingtaine d'emplois en insertion ;

- l'animation d'un réseau de communes engagées dans leur restauration collective (enquête sur attentes, formation, rencontres sourcing) et l'accompagnement individualisé de 11 communes pour lutter contre le gaspillage alimentaire et travailler sur des approvisionnements en denrées durables ;
- la coordination d'un projet Quartiers fertiles pour développer l'agriculture urbaine, comme levier de résilience alimentaire et professionnelle pour les quartiers Trois cocus, Reynerie et Bellefontaine et l'émergence de l'écopôle EDENN rassemblant une quinzaine de structures de l'économie sociale et solidaire engagées sur l'agriculture urbaine et l'alimentation durable ;
- la sensibilisation via les « défis foyers à alimentation positive » avec 300 familles accompagnées via des centres sociaux ou autres structures, la création d'outils pédagogiques (mallette « trop moche mais trop bon » à destination des CLAE).

III- DE NOUVEAUX ELEMENTS DE DIAGNOSTIC QUI PERMETTENT DE PRECISER LES ENJEUX

De nouveaux diagnostics et études ont été réalisées en 2020 et 2021 et permettent de préciser l'état des lieux du territoire et les enjeux selon les axes de travail du PAAM.

Axe 1. Accompagner la production locale et l'installation agricole

En une dizaine d'années, la métropole a perdu une cinquantaine d'exploitations agricoles (326 en 2010). Le territoire représente 50% des emplois agricoles et des filières du département mais un tiers des exploitants seront partis à la retraite d'ici 2026, avec un taux de renouvellement actuel d'une installation pour environ 2 départs. Sur les 11 dernières années, une cinquantaine d'hectares de surface agricole utile (SAU) a été perdue chaque année, soit l'équivalent de 1 à 1,5 exploitation/an. Près de 60% des surfaces vendues sont destinées à l'urbanisation. En 2020, on compte 69 exploitations produisant en agriculture biologique sur le territoire, pour 11% de la SAU et 15% de la SAU est occupée par des "espaces agro-environnementaux" (majoritairement des prairies). Actuellement, plus de 70% des surfaces agricoles du territoire sont cultivées en grandes cultures, majoritairement exportées hors de la métropole et seulement 3% en maraîchage.

L'attractivité de la métropole impose d'aller encore plus loin sur la préservation et la mobilisation du foncier pour maintenir et une agriculture durable sur le territoire, et permettre à de nouveaux projets agricoles de se développer. Afin de répondre à la forte croissance de la demande en produits locaux durables et à la production de services environnementaux (biodiversité, ressource en eau, qualité paysagère, réduction des émissions de CO2, lutte contre les îlots de chaleurs...), il faut trouver des réponses aux enjeux de renouvellement des générations d'agriculteurs partant à la retraite, tout en assurant la transition agro-écologique des systèmes agricoles.

Il s'agit de défendre l'agriculture en milieu péri-urbain, redonner à l'activité agricole une place dans l'économie du territoire et contribuer à nourrir une partie de ses habitants.

Axe 2. Accompagnement des restaurations collectives pour des repas composés de produits locaux et de qualité

Les collectivités sont attendues sur leur propre exemplarité, notamment dans le cadre de la restauration scolaire. La restauration collective peut être le moteur d'une dynamique territoriale autour de l'alimentation durable : soutien à l'agriculture bio, locale ou de qualité grâce aux approvisionnements, participation à l'économie circulaire et lutte contre le gaspillage alimentaire, sensibilisation des agents, des enfants ou parents sur l'alimentation durable. A l'échelle de la métropole, ce sont plus de 60 000 repas servis par jour dans les restaurations collectives scolaires dont 35 000 pour la cuisine centrale de Toulouse. Étant donné le volume d'achat des 37 communes, celles-ci peuvent jouer un rôle moteur dans l'évolution du système alimentaire et la structuration des filières.

La loi EGalim impose que les restaurations collectives municipales utilisent 50 % de produits durables (signes officiels de qualité et d'origine, fermiers, haute valeur environnementale) et 20 % de produits bio depuis le 1^{er} janvier 2022. L'accompagnement par Toulouse Métropole de 11 communes depuis 2021 a révélé de fortes disparités, avec en moyenne sur les établissements des approvisionnements à 45% en produits de qualité dont 30% de bio.

L'obligation de diminution du gaspillage s'applique à toutes les collectivités. Le gaspillage alimentaire est en moyenne de 155g/convive/repas sur les restaurants scolaires accompagnés par Toulouse Métropole, avec de forts écarts entre structures et des marges de progrès. Toulouse Métropole anime un réseau d'une trentaine d'acteurs dans une dynamique de meilleure connaissance entre la production locale et la préparation de repas en restauration collective.

Il s'agit de diminuer le gaspillage alimentaire pour dégager des marges de manœuvre pour plus d'approvisionnement en bio et local, tout en assurant une juste rémunération des producteurs et une valorisation des métiers de la restauration collective.

Axe 3. Structuration des filières locales

Depuis début 2017, Toulouse Métropole a engagé une dynamique de coopération territoriale pour renforcer les solidarités et complémentarités territoriales avec ses voisins ruraux. Les contrats de réciprocité en cours avec ces territoires de production visent à créer des circuits plus courts et à limiter les fuites économiques pour les territoires.

Les initiatives pour répondre à la demande croissante en produits sains, de qualité et de proximité sont nombreuses, mais nécessitent un changement d'échelle pour permettre un accès à tous à une alimentation saine et durable. Malgré la présence d'opérateurs économiques dans la métropole, 75 % des achats de produits agricoles et agroalimentaires sont importés et 91 % de la demande n'est pas captée par le territoire. Une surface agricole 20 fois supérieure à celle de Toulouse Métropole serait nécessaire pour nourrir sa population. Le MIN, outil de Toulouse Métropole qui concentre les acteurs de l'offre et de la demande alimentaire et permet de distribuer des volumes importants (218 000 tonnes de produits alimentaires par an), joue un rôle prépondérant de structuration de filières régionales grâce à son travail d'ancrage territorial. Actuellement les ventes de produits agricoles bio sur le MIN représentent 10 % et les produits locaux 5 %.

L'existence sur le territoire d'outils de transformation complémentaires, de solutions en termes de logistique et de distribution et de filières locales structurées devrait permettre aux restaurateurs et commerçants de proposer aux consommateurs davantage de produits locaux durables, dans un contexte où les modes de consommation évoluent.

Une dizaine de légumeries existent sur le département et les départements limitrophes ; quelques expérimentations de mutualisation de collecte se développent sur le territoire. Il y a un fort besoin de disposer d'une vision chiffrée des filières et de l'approvisionnement existant ou potentiel de la métropole.

Il s'agit d'assurer un maillage équilibré et cohérent du territoire, par la mise en place d'outils qui permettent d'ancrer l'alimentation sur le territoire et un approvisionnement des 780 000 « mangeurs » se situant sur le territoire à proximité de la métropole.

Axe 4. Sensibiliser et faciliter l'accès de tous à une alimentation saine et durable

A long terme, le modèle de consommation alimentaire joue un rôle central sur les questions de santé-environnement. Sur le volet économique, il influence les filières et le modèle agro-alimentaire et de distribution. Au delà de l'indispensable sensibilisation du consommateur pour accompagner le changement d'habitudes alimentaires, il s'agit également de favoriser l'accessibilité à une alimentation durable, que ce soit sur un plan pratique, financier, social et culturel ou en termes d'accès à l'information sur la qualité des produits et les lieux de vente.

Il s'agit de créer du lien entre l'urbain et le rural à travers des événements phares autour de l'alimentation sur Toulouse Métropole.

Il existe plus de 270 points de vente en circuit-court sur Toulouse Métropole. La Métropole concentre près de 50% des magasins de producteurs du département.

Les Défis Foyers à Alimentation Positive permettent d'agir sur l'alimentation choisie et des expérimentations de solidarité alimentaire ont été initiées (VRAC, paniers solidaires, test d'une sécurité sociale de l'alimentation au sein de l'Ecopôle EDENN...).

Il s'agit de convaincre le grand public des bienfaits d'une alimentation saine et durable sur la qualité de vie, d'interpeller pour faire évoluer les pratiques.

IV- VERS UNE FEUILLE DE ROUTE ET UN OBSERVATOIRE DU PAAM

Sur la base de ces nouveaux éléments de diagnostic, des ateliers techniques mobilisant l'ensemble des partenaires se sont tenus au cours mois de juin 2022 pour co-construire une démarche de suivi évaluation du PAAM. Pour chaque enjeu du territoire, ces travaux ont abouti à la définition d'objectifs opérationnels partagés ainsi que des premiers indicateurs de suivi qui seront renseignés dans l'Observatoire du PAAM. Cet outil, impliquant la participation de l'ensemble du partenariat du PAAM en matière de remontée d'informations, permettra de suivre la progression vers les objectifs fixés.

Ces éléments ont été présentés aux membres du comité stratégique partenarial le 10 octobre 2022, qui les ont approuvés et ont été invités à s'engager pour l'atteinte de ses objectifs. Il leur a ainsi été proposé de préparer leur contribution au plan d'actions à mettre en œuvre dès 2023.

Pour sa part, afin de continuer à contribuer de façon exemplaire et valoriser les actions entreprises dans le cadre de ses différentes compétences, Toulouse Métropole anime en interne une démarche transversale pour créer des synergies entre différentes directions de la collectivité qui agissent sur l'alimentation au travers des compétences métropolitaines (urbanisme, solidarités, économie, emploi, action territoriale...). Un comité technique interne aux services de Toulouse Métropole tenu en septembre a permis de préparer la contribution de la collectivité aux objectifs du PAAM pour la période 2023-2026.

Le tableau ci-dessous rassemble les objectifs territoriaux partagés pour répondre aux enjeux, ainsi que les priorités d'actions proposées pour Toulouse Métropole, discutées avec les services et les communes. Ces priorités d'actions constituent la feuille de route de Toulouse Métropole pour contribuer aux objectifs territoriaux du PAAM. Cette feuille de route sera complétée par les actions qui seront proposées par les autres partenaires.

**Proposition d'objectifs territoriaux pour le PAAM
et d'actions prioritaires pour Toulouse Métropole**

Axe	Enjeu	Objectif territorial	Priorités d'actions Toulouse Métropole
Axe 1 Accompagner la production locale et l'installation agricole	Préserver et protéger le foncier agricole	Maintenir voire augmenter les surfaces agricoles recensées en 2020 soit 10 600 ha (2026)	PRÉSERVER UN CAPITAL NOURRICIER <ul style="list-style-type: none"> Protéger le foncier nécessaire à l'activité agricole dans le PLUi-H Bas Carbone, conserver la Surface Agricole Utile déclarée en 2020 (10 600 ha) Ancrer durablement une armature agricole par la mise en place de Zones Agricoles Protégées en s'appuyant sur les projets agricoles communaux (~500 ha) Accompagner des projets agricoles durables d'impulsion communale : les 4 projets pilotes et les 5 à 10 projets émergents portés par les communes Encourager les installations, les évolutions de pratiques et la diversification des exploitations
	Encourager les pratiques agro-environnementales	Augmenter le nombre d'exploitations et les surfaces engagées en bio ou en agro-écologie (2026)	
	Préserver le potentiel nourricier	Doubler les surfaces actuelles en maraîchage, vergers et légumes secs (2026)	
	Maintenir et développer les installations	Augmenter le taux de renouvellement et le nombre d'emplois par exploitation pour aller vers 1 installation pour 1,5 départ en 2026	
Axe 2 Accompagner la restauration collective pour des repas composés de produits locaux et de qualité	Augmenter les approvisionnements en produits locaux de qualité et durables dans les cantines	Augmenter les produits de qualité au sens de la loi EGALIM, pour atteindre les 50 % des approvisionnements en valeur et 30 % de BIO, et plus de produits d'Occitanie et du Sud Nouvelle-Aquitaine, notamment acquis en circuit court	RENFORCER LE ROLE MOTEUR DES RESTAURATIONS COLLECTIVES : <ul style="list-style-type: none"> Accompagner les communes dans l'atteinte des objectifs EGALim (approvisionnement et gaspillage) et d'intégration de produits régionaux et en circuits courts, pour que chacune puisse les atteindre et renseigner les chiffres attendus Avoir une démarche ouverte à tous types d'acteurs de la restauration collective (centres hospitaliers, entreprises, privés prestataires...) Soutenir et amplifier la dynamique des acteurs de la restauration collective vers un approvisionnement durable de qualité et de proximité (proposer des temps forts : 2 visites/an, 1 rencontre/an, formations, retours d'expériences...et relayer ceux organisés par les partenaires)
	Lutter contre le gaspillage alimentaire	Diminuer de 50 % entre 2015 et 2025 la quantité de déchets alimentaire générés par la restauration collective	
	Augmenter la dynamique autour de la restauration collective durable	Organiser des temps forts pour la restauration collective et suivre la participation des différents acteurs du territoire	
Axe 3 Structurer les filières locales	Développer les partenariats avec les bassins de production	Encourager la demande des urbains en produits de qualité issus de ces territoires	SOUTENIR LA STRUCTURATION DE FILIERES LOCALES : <ul style="list-style-type: none"> La production de connaissance territoriale (études sur les outils de structuration des filières, les flux...) Le soutien à l'amorçage de solutions locales de transformation, de logistique ou de distribution, notamment par l'ESS La mobilisation d'outils de massification pour augmenter le flux de produits locaux ou bios sur le MIN (délégation de Toulouse Métropole) le renforcement des partenariats dans le cadre des contrats de réciprocité pour pour-
	Accompagner et valoriser les acteurs qui s'inscrivent dans la relocalisation de l'alimentation	Soutenir les acteurs qui s'approvisionnent et vendent en local et le développement des filières stratégiques	
	Faire du MIN un lieu de rencontres et de structuration des filières	Augmenter d'au moins 1 point par an la part de produits locaux et bio en transit sur le MIN	
	Accompagner	Permettre aux acteurs de se	

	l'ancrage local des filières et le développement des circuits courts de proximité	saisir des solutions de transformation et de transport mutualisés.	suivre les expérimentation visant à rapprocher ces territoires du marché toulousain
Axe 4 Sensibiliser et faciliter l'accès de tous à une alimentation saine et durable	Sensibiliser et rapprocher le grand public de l'agriculture et l'alimentation	Maintenir et développer les manifestations grand public sur l'agriculture et l'alimentation (ex : Régal, Garo'Bio, Toulouse Innovante et Durable,...)	FAVORISER LES ACTIONS DE SENSIBILISATION SUR L'ALIMENTATION Saine ET DURABLE À COÛTS MAÎTRISÉS : <ul style="list-style-type: none"> • Diffuser largement les sujets agricoles et alimentaires auprès du grand public pour donner envie d'agir • Accompagner les mangeurs à faire évoluer leur comportement alimentaire dans le sens d'une meilleure santé et d'impacts minimisés sur l'environnement • Favoriser l'interconnaissance entre consommateurs (mangeurs, artisans) et producteurs • Penser l'aménagement en termes de proximité alimentaire (lien de l'urbain à son alimentation, agriculture urbaine) SOUTENIR LA STRUCTURATION DE RÉSEAUX ALIMENTAIRES DE PROXIMITÉ À VISÉE SOLIDAIRE : <ul style="list-style-type: none"> • Accompagner les solutions qui favorisent l'accessibilité des produits locaux de qualité ou les solidarités alimentaires • Accompagner l'évolution des pratiques d'aide alimentaire vers davantage de circuits courts et produits frais de qualité • Faire de l'agriculture et de l'alimentation des leviers pour l'insertion et l'emploi dans la métropole
	S'assurer de l'accès pratique de l'offre alimentaire saine et durable	S'assurer que chacun dispose d'un lieu où trouver des produits de qualité	
	Faire évoluer les pratiques de consommation vers plus de durabilité	Multiplier et encourager les expérimentations de solidarité alimentaire	
	Renforcer l'accès de tous à une alimentation saine et durable à budget maîtrisé	Accompagner les différents publics vers une alimentation choisie, former des structures relais pour accompagner les changements d'habitudes alimentaires (4 par an).	

Décision

Le Conseil de la Métropole,

Vu l'avis favorable de la Commission Ecologie, développement durable, transition énergétique du jeudi 24 novembre 2022,

Entendu l'exposé de Monsieur le Président, après en avoir délibéré,

Décide :

Article 1

De valider les objectifs territoriaux partagés du PAAM à horizon 2026 et les priorités d'actions pour Toulouse Métropole.

Article 2

De valider le principe d'une charte proposée aux partenaires afin de formaliser leur engagement pour l'atteinte des objectifs territoriaux, s'appuyant sur la mise en œuvre d'actions dans leur champ de compétences et permettant de compléter la feuille de route 2023 du PAAM.