



***Dynamique et diversité des politiques  
alimentaires d'agglomérations et  
métropoles : enjeux et gouvernance des PAT***

*Serge Bonnefoy, Paris 23 janvier 2019*

# Un itinéraire professionnel entre territoire, agriculture, ville et alimentation



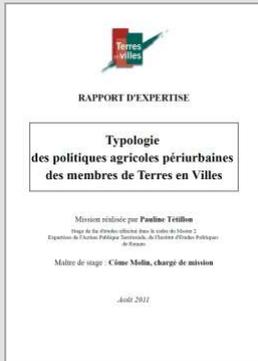
# L'intervention



Frugal.research  
Économies collaboratives  
et gouvernance alimentaire



**Rn PAT**  
Réseau national  
Pour un Projet Alimentaire Territorial  
Co-construit et partagé



1. Points de repère
2. De la politique agricole périurbaine à la politique alimentaire
3. Enjeux et gouvernance des PAT



## 1 – Points de repère

# L'objet

## ➤ *La politique alimentaire d'agglomération et de métropole*

*« Il s'agit bien d'une politique publique au sens où la définissent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig que cite Pierre Muller dans son ouvrage sur les politiques publiques (Muller, 2009, p.22): elle se présente en effet sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique, et, elle est constituée des cinq éléments : un ensemble de mesures concrètes, des décisions de nature plus ou moins autoritaire, un cadre général d'action, un public et enfin des buts et objectifs. » , Bonnefoy, S Urbia 2011*

Définition retenue en 2011 pour analyser la mise à l'agenda de la politique agricole périurbaine

# L'objet

## ➤ *Quelques questions de définition*

- ✓ Agriculture périurbaine versus agriculture urbaine
- ✓ Agri-alimentaire versus alimentaire
- ✓ Système alimentaire urbain
- ✓ Gouvernance alimentaire territoriale
- ✓ Politique, projet, stratégie, action
- ✓ Projet alimentaire territorial

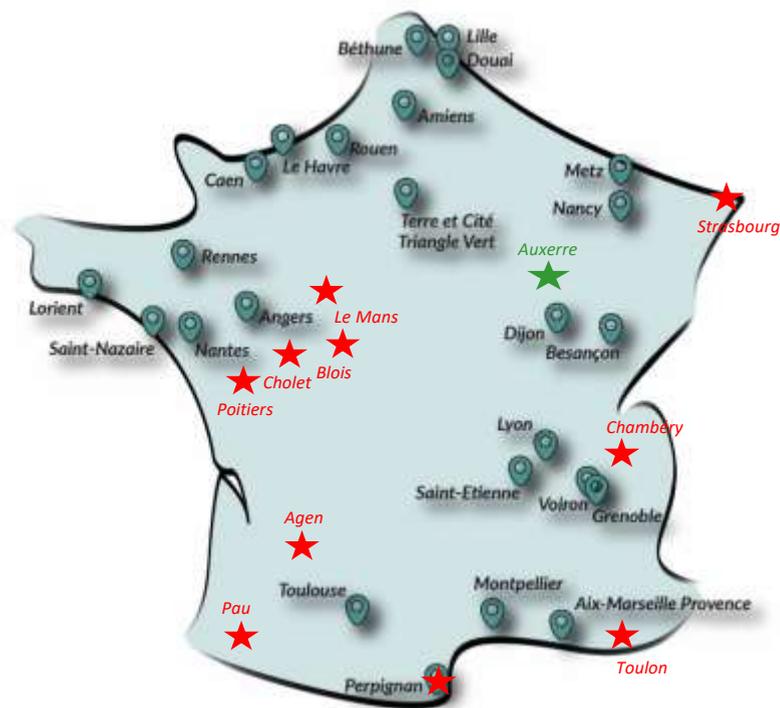


# Le corpus

## ➤ *Les agglomérations et métropoles du réseau Terres en villes*

1 collectivité territoriale  
11 métropoles  
2 communautés urbaines  
7 communautés d'agglomération  
1 syndicat mixte de pôle métropolitain  
2 associations territoriales franciliennes

Pour 410 communes et 10,4 millions  
d'habitants (hors syndicat mixte et associations)



# Le réseau Terres en villes

➤ *Lieu ressources des politiques agricoles et alimentaire d'agglomération et métropole*

- ✓ Le choix de l'agglomération et la région urbaine
- ✓ Le choix de la co-construction entre monde politique et monde professionnel sans exclusive,
- ✓ Le choix de la durabilité



# Trois missions pour 4 chantiers

**ONVAR**



1. Echanger les savoir faire entre membres et partenaires
2. Expérimenter en commun
3. Contribuer au débat sur la ville, son agriculture et son alimentation.

**La co-construction des politiques agricoles alimentaires d'agglomération et de métropole**

**La protection et la mise en valeur concertée des espaces agricoles, forestiers et naturels (péri)urbains**

**Economie agricole et gouvernance alimentaire des agglomérations**

**Europe et coopération décentralisée**



# Le chantier 3, vitrine du Lieu ressources

## Ses quatre piliers

### Les membres



Projets et appuis AMO

+ **Etude Ademe**

### Gouvalim III Rn PAT S2



Gouvernance alimentaire



Projet Alimentaire Territorial

### Onvar



+ **ARC**  
+ **PSE**

Développement Agricole

### Frugal



Système alimentaire urbain

### CapDor

+ **AProTer**

1. Appuis aux membres
2. Mises en réseau
3. Développement agricole
4. Recherches-action

+ 3 annexes = 3 réponses à AAP PNA

# Le RnPAT - Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux

74 membres (+ 9 candidats déclarés)



- **38 acteurs Etat/collectivités**
- **22 acteurs économiques**
- **5 acteurs de la société civile**
- **9 acteurs de la recherche**



# Les objectifs stratégiques de la saison 2

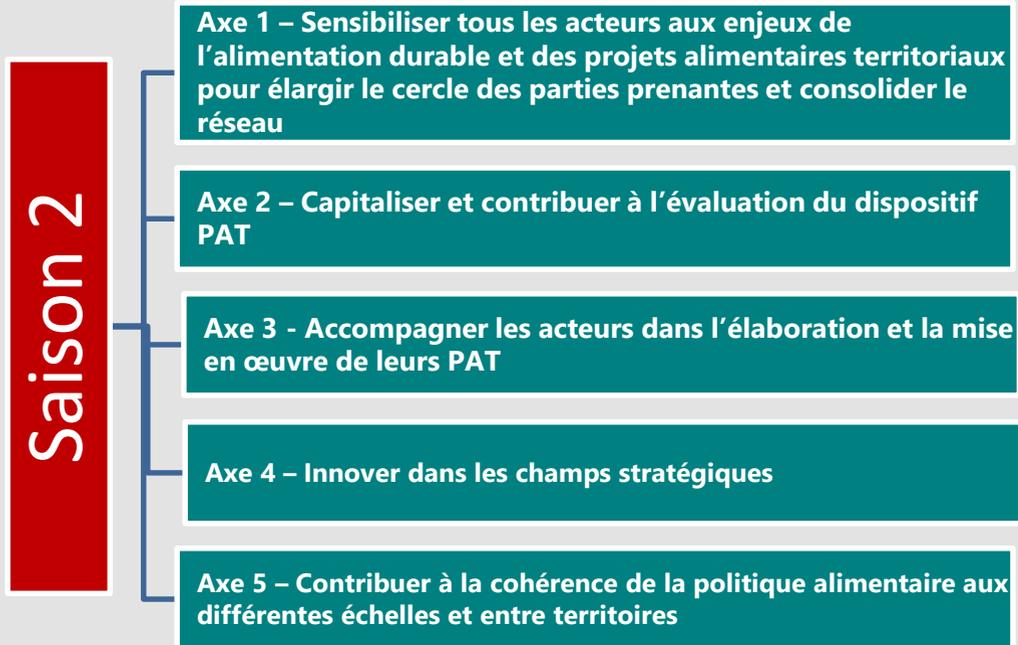
1<sup>er</sup> objectif : Consolider la co-construction à tous les niveaux et entre niveaux

*2<sup>ème</sup> objectif : Rééquilibrer la dynamique PAT au profit des territoires ruraux*

3<sup>ème</sup> objectif : Contribuer à la cohérence des politiques

- En développant la coopération entre territoires ruraux et urbains,
- En améliorant la complémentarité des actions publiques en faveur de l'alimentation et du développement rural aux différentes échelles géopolitiques

# Les 5 axes de la saison 2



# Problématique

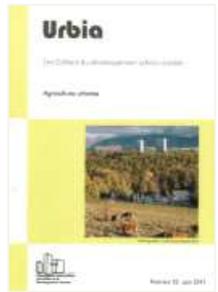
*Comment se territorialisent en France les politiques agricole et alimentaire dans le contexte des agglomérations et métropoles ?*

- Méthode fondée sur l'analyse comparative et typologique : la ville, l'agriculture et l'alimentation et les relations qu'elles entretiennent avec la ville, l'analyse des discours
- Les principaux matériaux et les analyses déjà effectuées :
  - *Politique agricole périurbaine*
    - Banque d'expériences (nomenclature)
    - Typologie politique agricole périurbaine 2011,
    - Echantillon AgriSCoT (4 interrogations à des temps différents), corpus FAFU (2012),
    - Article de recherche 2011
  - *Politique alimentaire*
    - Gouvalim 1 (2010) et enrichissement 2013,
    - PAT 2017/2018
    - Echantillon territoires témoins RnPAT (2015/2018)
    - Articles de recherche 2013, 2014

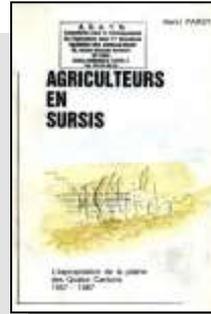
A photograph capturing a protest scene in London. In the background, a massive fire consumes a structure, sending thick, billowing plumes of white and grey smoke into the sky. The smoke is illuminated from below, giving it a dramatic, almost ethereal appearance. In the foreground, several individuals are visible, some wearing white protective suits or hoods. One person in a white suit is walking towards the right. The ground is dark and appears to be covered in ash or debris. The overall atmosphere is one of chaos and protest.

## II - De la politique agricole périurbaine à la politique alimentaire

# Une entrée par l'agriculture périurbaine



1 – Les premiers conflits fonciers  
(avant 1976)



2 – L'émergence (1976 à 1990)



3 – La mise à l'agenda national  
(1991 à 2003)



4 – Entre différenciation et  
territorialisation (depuis 2003)



# Paradigme et référentiel des trois premières périodes

*Les aménités vertes et la multifonctionnalité*

Le contexte productiviste

L'hétérogénéité territoriale

L'entrée aménagement

La double voie : francilienne et rhônalpine

La bivalence de l'appréhension des circuits courts

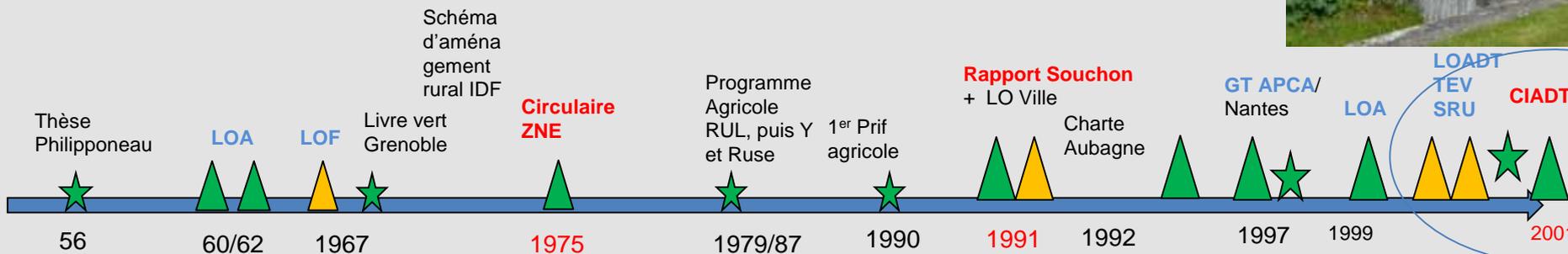
*Acteurs principaux :*

*collectivités, aménageurs,*

*chambres d'agriculture, groupes*

*de développement agricole,*

*Etat, recherche*



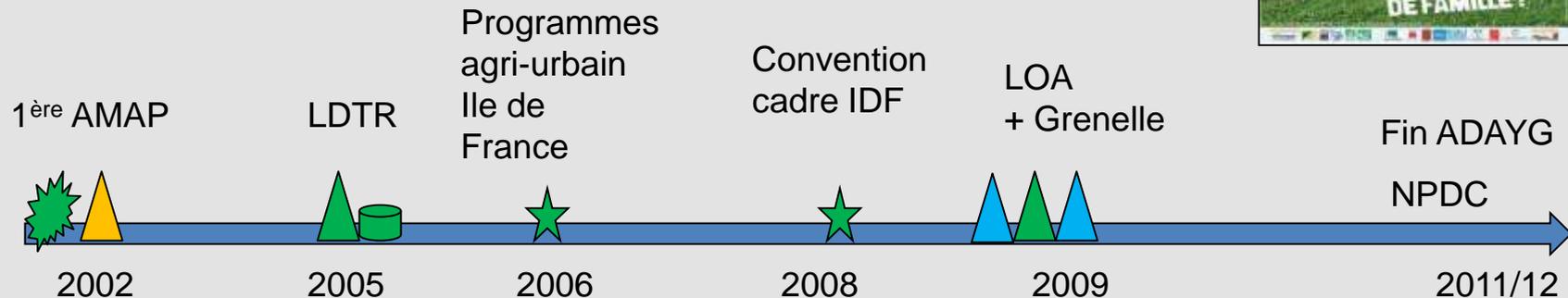


# Période 4 - Entre différenciation et territorialisation

➤ *Le changement progressif de paradigme et référentiel*

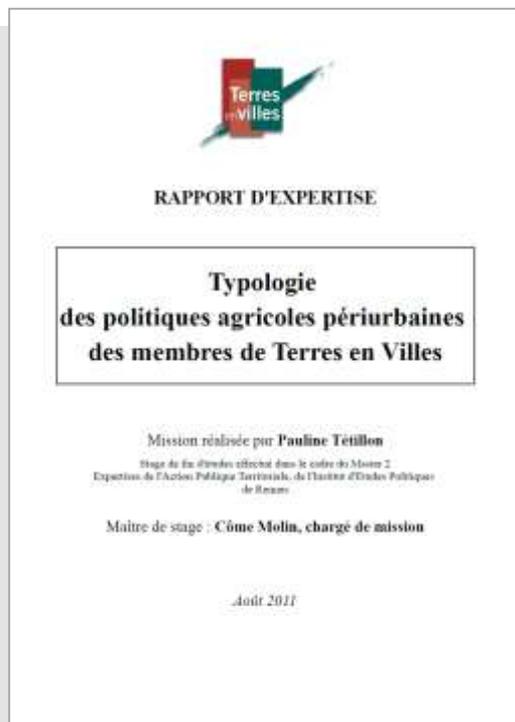
- ✓ L'injonction de la ville durable
- ✓ La lutte contre l'étalement urbain
- ✓ L'émergence de la question alimentaire
- ✓ Le boom de l'agriculture urbaine
  
- ✓ *La reconnaissance du fait métropolitain*
- ✓ *Les enjeux de l'inter-territorialité*
- ✓ *Une première territorialisation de la politique agricole et alimentaire*
- ✓ *La crise de l'emploi et la crise agricole : le retour de l'économie territoriale*

*L'irruption de la société civile*



# Les politiques agricoles d'agglomération

## ➤ Leur contenu



Organisation du territoire  
**SCoT, PAEN**

Relations  
agriculteurs/citadins  
**Manifestations, forum,  
agriculture sociale**

Mise en valeur des  
espaces  
**PAEN, PRIF,  
champs urbains**

Politique/  
Projet  
agri-urbain

Développement  
des circuits de  
proximité  
**Marques locales, Prom  
restauration collective**

Agri-  
Environnement  
**Contrats, opérations  
locales**

Economie agricole  
et forestière  
**Installation, aides aux  
exploitations**

# Cinq grands types (2011)

**T 1 – LE  
COMPROMIS  
FONCIER**



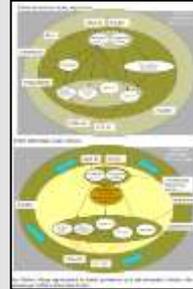
**T2 – LE PROJET  
URBAIN**



**T3 – LES  
OPPORTUNITÉS  
PÉRIURBAINES**



**T4 – LE DÉVELOP-  
PEMENT AGRICOLE  
PÉRIURBAIN**



**T5 – LES FILIÈRES  
D'EXPÉDITION**



# L'évolution des actions circuits courts

Période 2  
Années 80

Aide aux filières  
Aides à la qualité

Période 3  
Années 90

Aides aux collectifs d'agriculteurs  
Promotion, marques collectives  
Agritourisme

Période 4  
Années 2000

Transformation  
Marchés de détail  
Tourisme vert périurbain

Actuellement

Développement de l'offre  
Commande publique, restauration  
Innovations commerciales urbaines  
Logistique



# Le changement de paradigme

## Des aménités vertes à la fonction nourricière



**la GOUVERNANCE ALIMENTAIRE des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles**

Les agglomérations et métropoles françaises jouent un rôle de plus en plus important dans le vie quotidienne et l'aménagement du territoire. La question alimentaire qui a longtemps été une affaire en grande partie réglée par l'Etat et l'économie s'inscrit dans une nouvelle ère. Les enjeux de la durabilité renforcent cette tendance en reliant la question alimentaire à la lutte contre le réchauffement climatique, au développement économique, à la santé publique, à l'équité sociale ou encore à l'identité culturelle. Enfin l'émergence de politiques alimentaires reveste les politiques en faveur de l'agriculture productive et des traditionnelles circuits courts.

A la faveur de l'appel à projet pour la préparation du 1<sup>er</sup> séminaire rural français « Terres, activités économiques et développement durable » initié par le Réseau Rural Français, tenue en 2010 en collaboration avec l'Association Permanente des Chambres d'Agriculture, la Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Machines Agricoles, la Fédération Nationale des Centres d'Initiative pour l'Économie Agricole et le Milieu rural, trois réseaux de groupes d'études en de développement agricole au Institut National de la Recherche Agronomique ont travaillé approfondi cette problématique afin d'aider les acteurs à se repérer dans le dédale d'une politique complexe en émergence.

Les travaux réalisés en 2008 et début 2009 ont eu pour but de comprendre les enjeux qui conditionnent les collectivités et leurs partenaires à rechercher à mettre en place une telle politique de terrain ses champs et son système d'acteurs, identifier les modalités actuelles de construction et de gouvernance territoriale, bien commencer à présenter les grands types d'impacts sur la nature et la localisation des productions agricoles et des services alimentaires ainsi que les évolutions territoriales.

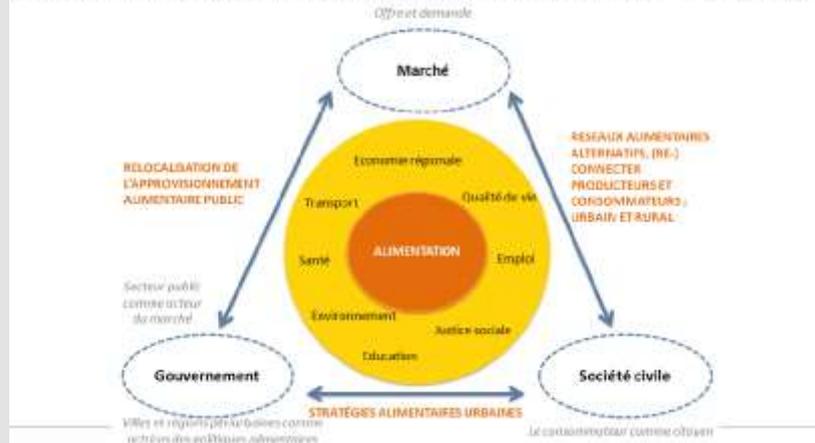
Ce document présente les résultats du travail commun. Puisse-t-il contribuer à favoriser une nouvelle approche des coopérations en faveur d'une politique alimentaire concertée.

COUVERTURE ILLUSTRÉE: B. SCHOENHOF/NET/ARTES/BOISBONNINES/P. BOUQUIN

# La gouvernance alimentaire

La proposition de Wiskerke (C. Billion, UMR Métafort) et l'adaptation Gouvalim (Tev and co)

Cadre d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale (adapté de Wiskerke, 2009)



Elaboration de l'offre  
Influence de la demande  
Action sur le cadre du marché

**Secteurs économiques**  
**Entreprises**

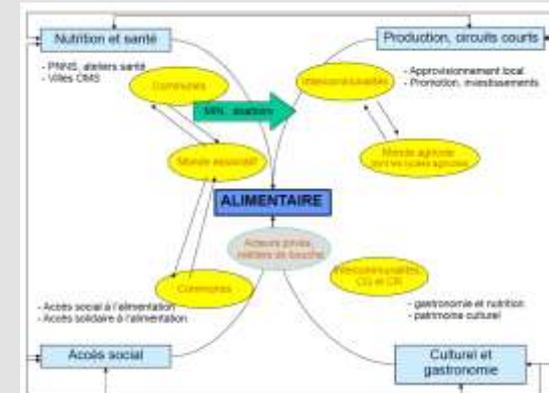
Normes  
Règlementations  
Fiscalité  
Octroi d'aides  
Marchés publics

**Acteurs publics**  
**Institutionnels**

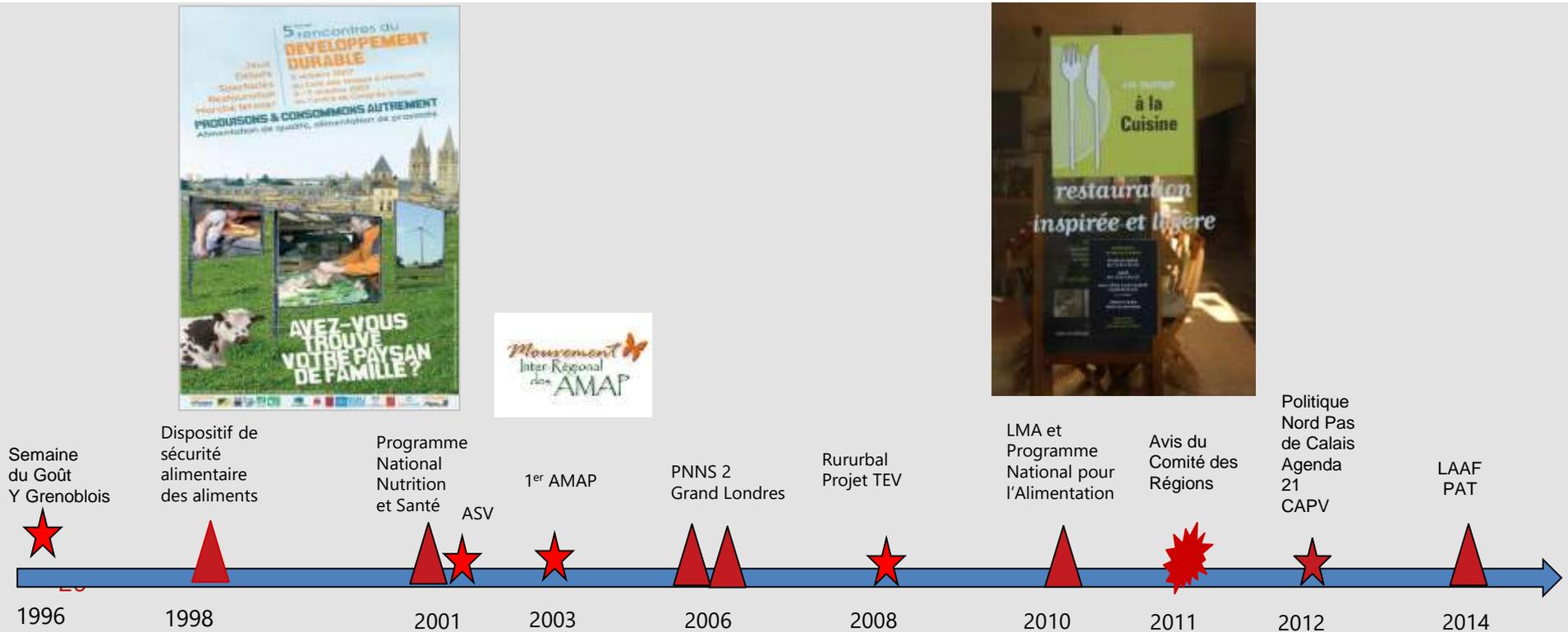


Militantisme  
Achat/non achat  
Vote

**Associations**  
**Individus**



# L'émergence de la question alimentaire en France



# L'instauration du Projet alimentaire Territorial (2014)

*Quelques grandes dimensions politiques à ne pas ignorer*



- L'alimentaire pour « faire bouger » les pratiques agricoles
- La préemption agri-alimentaire
- La crise agricole
- Les limites de la régulation mondiale et nationale
- Gouvernement/gouvernance

# Vous avez dit Alimentation et Territoire ?



# Mais prière de ne pas s'enflammer



## Programme agricole Y Grenoblois 1985

- 1 – Administration et information
- 2 – Actions foncières
- 3 – Equipement de zones agricoles
- 4 – Actions d'accompagnement au développement de l'agriculture périurbaine
  - Installation
  - Aides aux investissements des fruitières, coopératives, ...
- 5 – Diversification et valorisation des produits locaux
  - Sensibilisation des consommateurs
  - Marque collective régionale, ...

## Délibération cadre 2015 Grenoble Alpes Métropole

### 1 - Préserver et valoriser le potentiel agricole pour une production de qualité

- 1.1 – Assurer la protection des espaces agricoles dans les différents documents de planification, à **leurs échelles respectives**
- 1.2 – Mobiliser l'intervention foncière de la collectivité
- 1.3 – Favoriser le maintien et le renouvellement des agriculteurs
- 1.4 - Conforter l'activité agricole **dans le respect de l'environnement**

### 2 - Déployer une stratégie agricole et alimentaire de territoire et ses outils

- 2.1 – Développer les équipements structurants de regroupement de l'offre **permettant de dynamiser des filières territoriales**
- 2.2 – Développer les équipements de transformation et de conditionnement des produits
- 2.3 – Développer les systèmes et outils de **distribution** adaptés
- 2.4 – **Augmenter de manière significative la part de produits biologiques et locaux dans la restauration collective**
- 2.5 – Permettre aux habitants **d'être acteurs de l'alimentation locale**



### III – Enjeux et gouvernance des PAT



**Le(s) PAT**

# Saisir l'opportunité : le *Projet Alimentaire Territorial*

« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable (...) peuvent prendre la forme de **projets alimentaires territoriaux**. Ces derniers visent à **rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation.** »

(Définition : Code rural et de la pêche maritime, Livre préliminaire, Art. L1-III et Art. 111-2-2)

**Loi LAAF du 13 octobre 2014 + Instruction du Gouvernement  
DGAL/SDPAL/2017-294 du 30 mars 2017**



# Les enjeux de l'alimentation durable



- ✓ *6 champs ou enjeux*
- ✓ *5 fonctions : production, transformation, distribution, consommation, recyclage*

***De l'agriculture à l'alimentation : un horizon plus large et plus transversal***

# Le PAT

- Deux grandes familles
  - La famille des PAT agri-alimentaires
    - PAT agri-alimentaire ponctuel
    - PAT agri-alimentaire structurant
  - La famille des PAT systémiques  
(ou transversaux)

# F1.1 - Le PAT agri-alimentaire ponctuel

*Uniquement centré sur la restauration collective*



- Approvisionnement restauration scolaire en produits bio/local
- Marchés publics
- Régie cuisine centrale ou marché concédé

# F1.2 - Le PAT agri-alimentaire structurant



« *Très vite nous avons pensé la restauration collective. Nous avons souhaité entrer par ce champ en abordant de façon conjointe toutes les autres questions : foncier, installation, transformation, circuits courts, etc.* »

*D. Bertholy*

- Restauration collective
- Développement de l'offre agricole
- Légumerie
- Lutte contre le gaspillage alimentaire
- Education à l'alimentation



# F2 - Le PAT systémique (ou transversal)



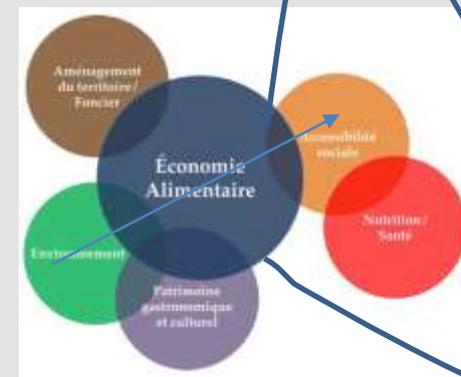
**Le Projet Alimentaire Territorial de la CAD**  
Une démarche progressive pour une politique globale

Le P.A.T. de la CAD a été officiellement **reconnu** par la Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.



Un PAT à formaliser et à décliner à l'échelle de 2 communes et 2 établissements scolaires pilotes

(AAP national du PNA 2016-2017)

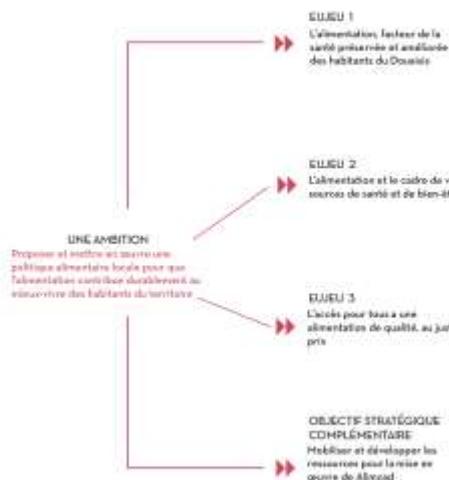


# AlimCAD



## AMBITION ET OBJECTIFS

La mise en place du programme AlimCAD repose sur l'adoption de trois ambitions. L'objectif stratégique complémentaire vise à soutenir les trois ambitions. Il présente les logiques globales qui orientent les actions mobilisées ainsi que le sens du projet.



**Objectif 1 - Développer l'information et la formation**  
sur les liens entre alimentation et santé

1. Chaque année, une formation spécifique sur l'alimentation et la santé
2. Des formations alimentaires sont données aux professionnels

**Objectif 2 - Donner à tous les citoyens accès à la santé en agissant sur l'alimentation**

3. L'alimentation de la population
4. L'éducation nutritionnelle et alimentaire de la jeunesse
5. L'alimentation au sein des centres de gestion de la santé, en exemple pour la mise en place de tous

**Objectif 3 - Développer et valoriser les espaces ruraux, en respectant l'environnement**

6. Accompagnement des projets d'agriculture parcellaire si c'est possible
7. Promotion du paysage rural

**Objectif 4 - Accompagner le secteur alimentaire non agricole respectueux de l'environnement**

8. Bonne pratique environnementale du secteur alimentaire

**Objectif 5 - Réduire la gaspillage alimentaire et la production de déchets liés à l'alimentation**

9. A l'échelle des consommateurs
10. A l'échelle de la restauration hors domicile
11. A l'échelle des entreprises du secteur agro-alimentaire, de la production à la distribution

**Objectif 6 - Promouvoir l'alimentation durable**

12. Sensibilisation partout et pour tous
13. Une semaine de l'alimentation durable
14. Des outils à partir de mars
15. Un espace dédié à l'alimentation durable

**Objectif 7 - Accompagner le développement de services**

16. Services autour de l'alimentation durable
17. Accompagnement et développement de comportements alimentaires des citoyens
18. Formation et accompagnement des personnes relais

**Objectif 8 - Favoriser la solidarité au cœur de l'accès à une alimentation saine et durable**

19. Des initiatives alimentaires solidaires et durables

20. Création et animation d'un espace de gouvernance
21. Communication
22. Suivi de la mise en œuvre du programme d'action



Vous désirez avoir en main après des outils pédagogiques existants autour de l'alimentation durable ? Vous avez besoin d'un coup de pouce pour monter votre projet pédagogique ? Vous voulez bénéficier de retours d'expériences d'autres professionnels ?

Rendez-vous dès aujourd'hui la date du 30 avril 2019 pour participer au salon des outils pédagogiques de l'Alimentation Durable.

Ce salon transmettra l'adresse aux professionnels et futurs professionnels belges et français (initiateurs, accompagnateurs, informateurs, relais, médiateurs, conseillers pédagogiques, etc.) et à tous ceux souhaitant mettre en place des projets pédagogiques en lien avec l'alimentation durable.

### Au programme

De nombreux outils à découvrir sur les stands, des ateliers pratiques pour se former à leur utilisation, des conférences thématiques, des retours d'expériences, etc.



## La gouvernance des PAT

# La définition de la gouvernance territoriale

« Par ailleurs, la gouvernance territoriale peut être définie comme « **un processus dynamique de coordination** (hiérarchie, conflit, concertation) **entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources** (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) **asymétriques** autour des enjeux territorialisés (i) visant **la construction collective d'objectifs et d'actions** en (ii) **mettant en œuvre des dispositifs** (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent **sur des apprentissages collectifs** et **participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires** »  
*Rey-Valette et al., 2010.*

# Pourquoi la gouvernance territoriale ?



## Modèle français d'action publique : d'où vient-on ?

- **L'Etat keynesien** (1950-1970)
- État garant de la justice sociale et territoriale
- Politiques d'aménagement du territoire
- Apogée de l'État-Providence vertical



## Un modèle en transition

- **Mondialisation** et politiques territoriales
  - Territoires qui gagnent, territoires qui perdent
- **Union européenne** et politiques territoriales
  - Cadre normatif et cognitif
- **Réforme de l'Etat** et politiques territoriales
  - Décentralisation et gouvernement à distance

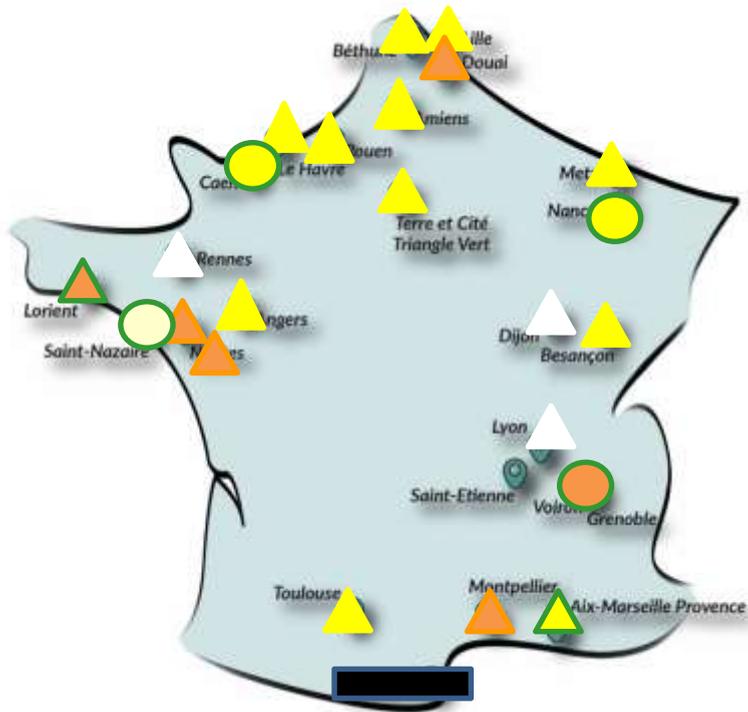


## Les enjeux contemporains des politiques territoriales

- **Enjeu d'efficacité (coordonner)**
  - Repenser les échelles des services publics
- **Enjeu de durabilité (innover)**
  - Préserver et valoriser les biens communs (alimentation notamment)
- **Enjeu démocratique (faire participer)**
  - Être à l'écoute des besoins des citoyens
- **Enjeu d'autonomie (expérimenter)**
  - Reconnaissance et valorisation des projets de territoire



# Une forte mobilisation du dispositif



*PAT*



*PAT élaboré*



*PAT en cours*

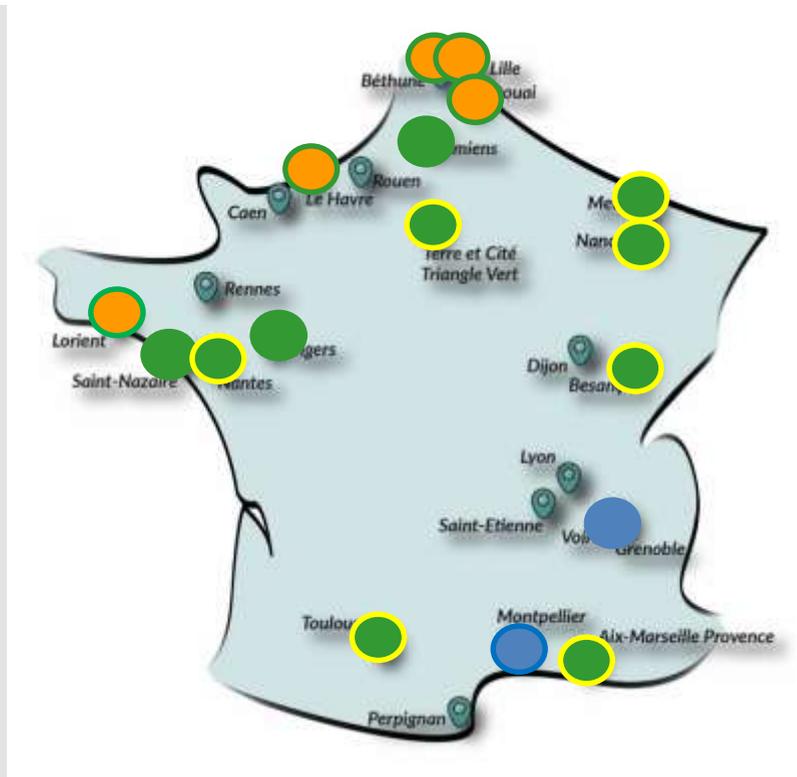
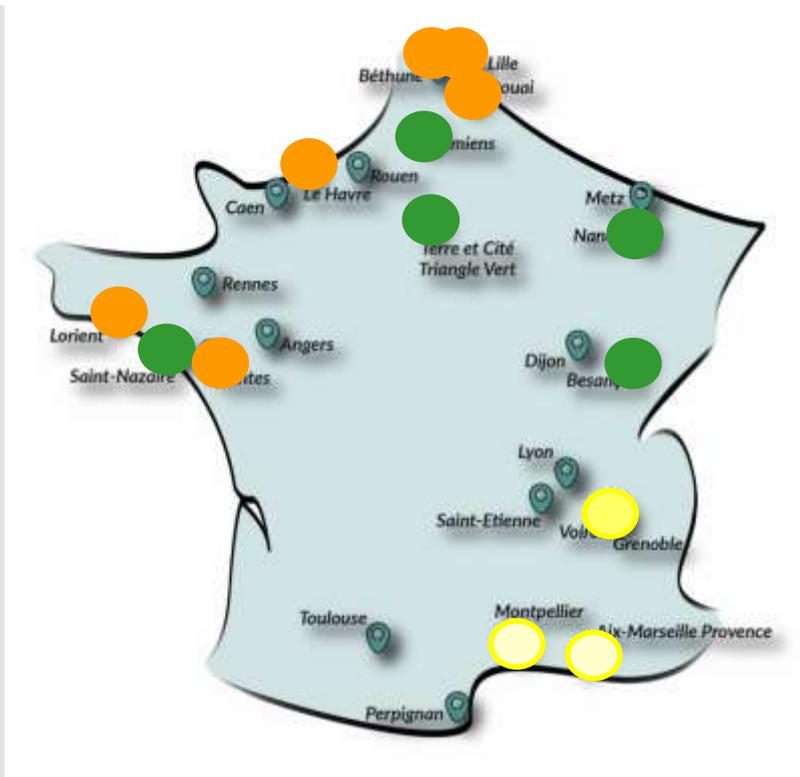


*Pré - PAT*

*Cas particulier*



# Les deux familles de PAT et la gouvernance de leur élaboration



S

AS

AP

S

AS

AP

E

# Quelques premiers points saillants

Les enjeux politiques locaux du discours sur l'alimentation et l'engouement PAT

La confirmation du prisme agri-alimentaire et la porosité entre débat national/choix locaux

Entre agriculture périurbaine et alimentation, la corrélation entre type 4 et PAT systémique

La frilosité de la gouvernance à la française

L'ambivalence de la recherche

Le PAT, antidote à la multiplication des arènes alimentaires ? PAT et Tiga ?

Interterritorialité et articulation des échelles



**Merci de votre attention**