



Rn PAT

Réseau national

Pour un **Projet Alimentaire Territorial**

Co-construit et partagé



Emergence et construction des politiques alimentaires des collectivités territoriales

Etude comparative de six territoires-témoins

Marie-Amélie CREPS



Table des matières

Introduction :	6
Contexte, objectifs de l'étude, cadrage et démarche	6
1. Contexte et objectifs de l'étude	6
2. Cadrage théorique	7
2.1. Le contexte : reterritorialisation des systèmes alimentaires et émergence d'une politique publique de l'alimentation	7
2.2. La gouvernance alimentaire territoriale	8
2.3. Transversalité de la thématique alimentaire et décloisonnement des champs	10
2.4. Le rôle des collectivités dans la construction d'une gouvernance alimentaire territoriale	10
2.5. Approche de la gouvernance par projet et Projets alimentaires territoriaux	11
3. Problématique	12
4. Méthodologie	13
I. Présentation des six territoires témoins : données contextuelles	16
1.1. Contexte géographique et politique	17
1.2. Caractéristiques agricoles, contexte historique et nature des politiques alimentaires	19
1.2.1. La Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB)	19
1.2.2. Le PETR du Doubs central	20
1.2.3. Dijon Métropole	22
1.2.4. La Communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B)	23
1.2.5. Le Département du Gard	25
1.2.6. Toulouse Métropole	26
II. L'alimentation, une thématique émergente dans les politiques publiques	29
2.1. Un intérêt croissant pour la thématique au sein des collectivités	29
2.2. Un élargissement des champs d'intervention des collectivités : de l'agricole à l'alimentaire	33
2.2.1. Un objectif principal : développer les circuits de proximité et structurer les filières pour augmenter la part de l'alimentation locale	33
2.2.2. L'investissement de nouveaux champs dans la thématique alimentaire	35
2.2.3. Outils d'élaboration et de financement des stratégies alimentaires des collectivités	40
2.2.4. Spécificités des stratégies selon les types de territoire	41

III.	La gouvernance alimentaire territoriale comme principal enjeu pour les collectivités..	45
3.1.	Le rôle de la collectivité porteuse de la stratégie alimentaire	45
3.2.	La « gouvernance interne » : l'enjeu du travail transversal entre les services de la collectivité.....	48
3.3.	La « gouvernance externe » : acteurs et modalités de travail.....	49
3.3.1.	Principaux partenaires et acteurs impliqués dans les stratégies alimentaires.....	49
3.3.2.	Modalités et outils de la gouvernance externe.....	51
3.3.3.	Articuler échelles, territoires et compétences.....	53
3.4.	L'enjeu de l'échelle ou du territoire de projet : définir la proximité, le « local »	55
3.4.1.	Les enjeux liés à la relocalisation des circuits alimentaires.....	55
3.4.2.	La définition du « territoire de projet »	57
IV.	Le dispositif PAT : enseignements et enjeux	60
4.1.	Où en sont les territoires par rapport au dispositif PAT ?	61
4.1.1.	Les PAT reconnus par le Ministère.....	61
4.1.2.	Les territoires engagés dans une démarche de PAT depuis plusieurs années.....	62
4.1.3.	Les PAT en cours de lancement	62
4.1.4.	Les territoires ne s'étant pas engagés dans une démarche de PAT.....	62
4.2.	Pourquoi le dispositif est-il mobilisé ? Les objectifs des collectivités.....	62
4.2.1.	Typologie : représentations et usages du dispositif PAT.....	63
4.2.2.	Objectifs généraux énoncés, associés au dispositif.....	64
4.2.3.	La forme des PAT	65
4.3.	Points de vigilance.....	66
4.3.1.	Chez les territoires ne mobilisant pas le dispositif : quelles raisons invoquées ? ...	66
4.3.2.	Un dispositif mieux approprié par les territoires urbains/métropolitains ?	67
V.	Préconisations à destination du Rn PAT	68
5.1.	Enjeux et préconisations relatifs à la gouvernance alimentaire territoriale.....	68
5.1.1.	La difficile mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation transversale	68
5.1.2.	La gouvernance externe : une construction lente et des champs d'acteurs encore peu investis	69
5.2.	Enjeux et préconisations relatifs au territoire de projet.....	71
5.3.	L'importance du diagnostic pour les collectivités territoriales.....	71
5.4.	Envisager les spécificités des territoires dans l'accompagnement des démarches et projets alimentaires territoriaux	72

Conclusion.....	73
Annexes.....	75
Bibliographie	76

Introduction :

Contexte, objectifs de l'étude, cadrage et démarche

1. Contexte et objectifs de l'étude

Le Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé (Rn PAT) est un projet MCDR (Mobilisation Collective pour le Développement Rural) du Réseau Rural Français. L'objectif du Rn PAT est de mettre en réseau les acteurs pour favoriser la co-construction et la mise en œuvre partagée de projets alimentaires territoriaux (PAT) dans lesquels les collectivités porteuses du projet de territoire sont fortement impliqués. Pour cela, le réseau privilégie la multiplication des échanges, la capitalisation des bonnes pratiques, la production d'outils méthodologiques et les préconisations d'amélioration des politiques publiques.

La présente étude, réalisée au sein du Laboratoire d'études rurales de l'Université Lyon 2 en lien avec Terres en villes, s'inscrit au terme de la saison 1 du Rn PAT (2015-2018) qui faisait suite à la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAF) du 13 octobre 2014 qui lançait le dispositif PAT. Elle a pour objectif, avant le démarrage de la saison 2 (2018-2021), la capitalisation des expériences afin de conseiller les collectivités dans la mise en œuvre de leurs démarches ou projets alimentaires territoriaux. Dans le cadre du Rn PAT a été mis en place un réseau de treize territoires témoins, à raison de deux territoires, l'un plutôt urbain, l'autre plutôt rural, pour chacune des six grandes entités métropolitaines sélectionnées : deux territoires pour le grand Nord (Lille et la région d'Audruicq), deux pour le grand Île de France (le Plateau de Saclay et le Pays castelroussin), deux pour le grand Ouest (Lorient et Loire-Layon-Aubance), deux pour le grand Sud-Ouest (Toulouse Métropole et le Pays de Figeac), deux pour le grand Sud -Est (le Département du Gard et le Bassin de Bourg-en-Bresse) et trois territoires pour le grand Est (le Grand Besançon, Dijon Métropole et le PETR du Doubs central). Il s'agit de réaliser une analyse comparative des démarches alimentaires de ces collectivités pour la période 2015-2018, afin de confronter les travaux du Rn PAT avec la réalité de ces treize territoires ainsi qu'avec les attentes et suggestions des principaux acteurs impliqués dans les stratégies alimentaires territoriales.

Nous avons à charge d'étudier, en partenariat avec le Laboratoire d'études rurales et Terres en villes, six des treize territoires-témoins (la CA du Grand Besançon, le PETR du Doubs central, Dijon Métropole, la CA du Bassin de Bourg-en-Bresse, le Département du Gard, Toulouse Métropole). Les sept autres territoires sont à charge d'un stagiaire de l'Université de Nantes, sur la base d'une méthodologie définie en commun. Pour chaque territoire, nous chercherons à comprendre, d'une part, comment les collectivités se sont saisies de la thématique depuis 2015 (sur la base des « états initiaux » réalisés dans le cadre du Rn PAT en 2015-2016), comment cela se formalise en termes de stratégie territoriale et de politiques publiques ; d'autre part comment et pourquoi elles se sont, le cas échéant, emparées du dispositif PAT. Enfin cette étude vise à permettre, sur la base des résultats obtenus, de présenter au Rn PAT un ensemble de préconisations sur le suivi des territoires-témoins, des PAT et des démarches alimentaires des collectivités.

2. Cadrage théorique

Le dispositif Projet alimentaire territorial constitue à ce jour l’une des dernières étapes d’un processus d’émergence d’une politique publique de l’alimentation, et de son appropriation par les collectivités territoriales. Il s’inscrit dans le contexte des importantes évolutions qui ont touché le domaine de l’alimentation ces dernières décennies, que nous présentons dans le cadrage qui suit.

2.1. Le contexte : reterritorialisation des systèmes alimentaires et émergence d'une politique publique de l'alimentation

Les crises sanitaires liées à l'alimentation dans les années 1990, les préoccupations relatives au développement durable et particulièrement les enjeux écologiques planétaires (réchauffement climatique, épuisement des ressources, surutilisation des sols, appauvrissement de la biodiversité), les crises économiques qui frappent les secteurs agricole et alimentaire et le retour d'un attachement et d'un engagement citoyen en faveur du territoire et de ses qualités, ont contribué à transformer le rapport des acteurs des territoires à l'alimentation. Face à ces enjeux émerge chez les consommateurs en particulier une attention à l'origine, à la traçabilité du produit, et une volonté de « consommer mieux », plus équitable, qui se traduit par la recherche de la proximité, tant géographique qu'humaine (Delfosse, 2012).

Cela aboutit à un mouvement en cours de « reterritorialisation » (Brand, Bonnefoy, 2011) de l'alimentation, compris comme la « reconnexion » entre espaces de production et de consommation sur les territoires, comme le retour d'une « géographicité » (Fumey, 2008) du produit alimentaire, attaché à un territoire aux caractéristiques propres. Ce processus de reterritorialisation se traduit dans une nouvelle organisation des circuits alimentaires, essentiellement sous la forme des circuits courts (un seul intermédiaire maximum entre le producteur et le consommateur, permettant une meilleure rémunération du premier) et des circuits de proximité (entendue au sens géographique, sans toutefois que la proximité n'ait été précisément définie). On peut ainsi évoquer les AMAP, les boutiques de producteurs ou les systèmes agroalimentaires localisés (déclinaisons sectorielles des systèmes productifs locaux) parmi les traductions de ce processus.

Le mouvement de reterritorialisation de l'alimentation fait suite à un mouvement de « déterritorialisation », soit de déconnexion entre espaces de production et de consommation, engendré au XIX^{ème} siècle par la technicisation, la massification et la spécialisation de la production agricole puis par l'industrie agroalimentaire et la grande distribution (Brand, Bonnefoy, 2011). L'industrie agro-alimentaire et le mouvement de déterritorialisation qu'elle induit ont été identifiés comme la cause principale des problèmes environnementaux, sanitaires et sociaux relatifs à l'alimentation, conduisant à l'émergence de dispositifs reterritorisés.

Ce mouvement constitue en germe une transformation de l'organisation du système alimentaire. La notion de « système alimentaire » désigne « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture » (Malassis, 1994). Les démarches de relocalisation des circuits alimentaires pourraient donc constituer les prémices du passage d'un système alimentaire déterritorialisé à un système alimentaire territorialisé, du moins à une hybridation de ces modes d'organisation. Denéchère (2007) définit le système alimentaire territorial comme « l'ensemble de la production/transformation/distribution/consommation sur un territoire donné, dont les limites géographiques sont déterminées par la consommation ». Il ajoute donc une

dimension territoriale au système alimentaire. J.-L. Rastoin (2014) insiste en outre sur le caractère alternatif du système alimentaire territorialisé, « dont l'originalité est qu'il est fondé sur un ensemble de valeurs matérielles et immatérielles » répondant aux principes du développement durable et contribuant à la valorisation d'un territoire et de sa culture. Ce bouleversement de l'organisation de l'économie alimentaire implique une intervention de la puissance publique en matière d'alimentation, et s'accompagne de fait de l'émergence et de la construction progressive de « politiques publiques de l'alimentation » à différents niveaux politiques, et en particulier à l'échelle infra-nationale.

Ces politiques de l'alimentation se construisent, d'après Caroline Brand, suivant un double mouvement de décroisement et de territorialisation (Brand, 2015). Ce que l'on qualifie de politique alimentaire était en effet auparavant cantonné aux champs du sanitaire et des signes de qualité, et distinct des politiques agricoles. Depuis les années 2000 émerge un traitement politique plus englobant et plus transversal de la thématique alimentaire, à partir du constat que de nombreux champs de politique publique sont susceptibles de relever de l'alimentation (restauration collective, santé, environnement, développement économique, culture...). Ainsi, à ce jour, bien que le traitement du fait alimentaire reste relativement éclaté en silos distincts de politiques publiques (agricole, sanitaire, environnementale, sociale, etc.) et que persiste la segmentation entre politique agricole et politique alimentaire, on s'oriente vers un décroisement des champs sectoriels d'action publique. C'est principalement, en France, le lancement en 2010 du Programme national pour l'alimentation (PNA) par le Ministère de l'agriculture qui marque la naissance de cette politique de l'alimentation plus transversale, partant de la nécessité d'une prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques du développement durable.

L'émergence d'une politique l'alimentation s'accompagne en outre d'un mouvement de territorialisation, d'ancrage territorial de l'action publique sur la thématique. Ce mouvement procède, d'une part, de la reterritorialisation de l'économie alimentaire, dans un contexte de recherche de différenciation entre les produits et les espaces (Pecqueur, 2006), dans lequel le « terroir » joue un puissant rôle de distinction (Delfosse, 2012). Il s'opère, d'autre part, sur la base des premières actions en faveur d'une reterritorialisation de l'alimentation, menées par les acteurs des territoires (acteurs publics, privés et citoyens) eux-mêmes. Ces deux éléments participent à conférer aux territoires la légitimité pour intervenir en matière d'alimentation. En 2009, le Plan Barnier sur les circuits courts contribue à la reterritorialisation de la production agricole. Puis, en 2014, la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) lance le second PNA (permettant notamment aux collectivités d'obtenir des financements pour leurs démarches alimentaires) et le dispositif PAT qui reconnaît les collectivités territoriales comme échelons pertinents pour les démarches alimentaires, actant ainsi la territorialisation des politiques alimentaires.

L'alimentation constitue, enfin, un objet protéiforme et une thématique invitant à la transversalité en termes de champs, d'acteurs, mais aussi d'échelles et d'échelons territoriaux. L'émergence de politiques publiques territoriales de l'alimentation invite donc les collectivités à des innovations dans leurs modalités d'intervention, afin d'œuvrer à la territorialisation et au décroisement de l'alimentation. Le défi des collectivités est en définitive celui de l'émergence d'une gouvernance alimentaire territoriale.

2.2. La gouvernance alimentaire territoriale

Le terme de gouvernance est apparu dans les années 1970 chez les économistes, pour désigner un « processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique » et les dispositifs et règles qui régissent ces interactions (Leloup *et al.*, 2010). Il s'est

ensuite étendu à l'analyse du gouvernement local, pour désigner le passage de l'administration centralisée et descendante des territoires par la puissance publique à l'élargissement de la prise de décision par coordination à des acteurs de champs et de secteurs divers, privés et publics, selon une logique plus horizontale. Ce processus correspond donc à un mouvement de territorialisation du pouvoir, induit par la décentralisation et par l'action des acteurs des territoires, mus par un « appétit de terroirs, de racines, de traditions que manifestent des réseaux intervenant dans des champs très divers » (Rivet, 2007). On parle alors de gouvernance territoriale, que l'on peut définir 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). La gouvernance alimentaire territoriale désigne donc, selon la définition de Terres en villes (2011), « un nouvel ensemble de coopération entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire ».

La gouvernance alimentaire territoriale, en tant qu'elle rassemble et coordonne les acteurs impliqués dans l'alimentation, constitue un moyen d'organisation du système alimentaire territorial. J.-L. Rastoin (2006) le définit en effet comme « un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, Etat, espace plurinational), et participant directement et indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou de plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée ». L'enjeu est alors pour la collectivité régissant l'espace géographique donné de mobiliser et de coordonner l'ensemble des acteurs de ce système afin de le reterritorialiser. L'alimentation constitue l'enjeu commun, donc le ferment de cette gouvernance alimentaire. La gouvernance territoriale implique en effet la définition d'un problème partagé, et la recherche d'une solution par la valorisation de ressources communes (Leloup *et al.*, 2010). La valorisation des produits, des savoir-faire, des connaissances et des acteurs de l'alimentation, ou en d'autres termes la valorisation du « terroir » peut constituer le liant d'une gouvernance territoriale (Delfosse, 2012) et en orienter la forme et le fond.

L'approche de l'action publique par la gouvernance contribue enfin à transformer les territoires, à en redessiner les limites. Sous l'effet des interactions entre les acteurs autour d'un problème commun, le territoire apparaît en effet comme un « construit commun », comme un « système dynamique organisé » (Leloup *et al.*, 2010), et est alors produit par ces interactions, elles-mêmes façonnées par le territoire. Les limites du territoire ne sont, en d'autres termes, plus définies préalablement aux interactions des acteurs, selon des critères politico-administratifs, mais redessinées par le système ou le réseau d'acteurs et les flux qui y circulent (*ibid.*). Le processus de gouvernance territoriale contribue donc à façonner et à organiser les territoires, en ce qu'il « crée les relations mais aussi définit l'espace, les frontières du territoire » (*ibid.*), et constitue de fait un bouleversement territorial autant que politique.

2.3. Transversalité de la thématique alimentaire et décloisonnement des champs

L'émergence de politiques alimentaires territoriales se caractérise par le décloisonnement progressif des champs de l'alimentation, bien qu'à ce jour le traitement politique de l'alimentation reste très sectoriel (cf. supra). Ce décloisonnement est lié à l'intégration croissante des acteurs du territoire dans les modalités d'action publique, donc au processus de développement d'une gouvernance territoriale. Ces acteurs appartiennent à des champs diversifiés, impliquant chacun des acteurs divers, publics et privés. Terres en villes en identifie six : le champ de la filière alimentaire et de l'économie, le champ de la culture, de la gastronomie et du tourisme, le champ de la nutrition et de la santé, le champ de l'accessibilité sociale à l'alimentation, le champ de l'environnement et le champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Ces champs recoupent chacun des enjeux spécifiques concourant à un système alimentaire durable, mais leurs limites sont toutefois poreuses, et les acteurs et enjeux qui les constituent sont en interaction.

Filière alimentaire et économie	Producteurs, entreprises de l'agroalimentaire, supermarchés alimentaires...
Culture, gastronomie et tourisme	Offices de tourisme, cuisiniers ethniques, confréries gastronomiques, artisans, commerçants...
Nutrition et santé	Hôpitaux, médecins, nutritionnistes...
Accessibilité sociale à l'alimentation	Épiceries de villages et épiceries sociales, transporteurs, associations de quartier...
Environnement	Associations environnementalistes, centres de traitement des déchets...
Urbanisme et aménagement	Planificateurs, urbanistes, architectes...

Champs et acteurs de l'alimentation

Le décloisonnement des champs de l'alimentation se retrouve dans les politiques publiques des collectivités, invitées à de nouvelles modalités de travail. Habitues à travailler en silos distincts constitués par les directions et les services qui les composent, les collectivités sont invitées avec l'émergence de la thématique alimentaire à travailler en transversalité interne. Il s'agit également d'un enjeu de gouvernance, dans la mesure où il s'agit de coordonner, en interne comme sur le territoire, des acteurs issus de champs et de domaines très divers. Cet enjeu de coordination incombe à la collectivité porteuse de la politique alimentaire.

2.4. Le rôle des collectivités dans la construction d'une gouvernance alimentaire territoriale

Le passage du « gouvernement d'unités administratives locales » à la « gouvernance coordonnée des acteurs du territoire » (Leloup *et al.*, 2010), ainsi que l'émergence d'une politique publique transversale de l'alimentation transforment en profondeur les modalités de travail des collectivités ainsi que leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, selon les termes de F. Leloup, L. Moyart et B. Pecqueur, « l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs » (*ibid.*). La collectivité a donc pour charge principale de coordonner le système d'acteurs afin d'assurer la bonne mise en œuvre de la gouvernance territoriale. Le rôle de la puissance publique est alors, entre autres, de « rendre possible une mobilisation de l'ensemble de ces acteurs — privés, associatifs et

publics — et institutions sur des objectifs communs de développement dans le cadre d'un projet intégré et cohérent, partageant ou acceptant de partager une même vision à moyen et long terme du territoire » (*ibid.*). Les collectivités territoriales sont donc amenées à se positionner différemment par rapport aux acteurs du territoire, selon une logique plus horizontale, et ont donc dans ce contexte un nouveau rôle, quadruple, d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation (*ibid.*). Les collectivités doivent de fait inventer de nouvelles modalités de travail, des « modes d'articulation et de régulation particuliers » afin d'assurer la bonne coordination de ces systèmes d'acteurs aux intérêts divers et parfois divergents. Cela passe par la création de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de décision, de nouveaux processus, qui se développent sur les territoires. Ainsi pouvons-nous citer « la nécessaire coordination résiliaire (à l'intérieur du territoire mais aussi en relation avec l'environnement externe du territoire), le développement de procédures contractuelles et de nouveaux instruments ou techniques d'action afin de stabiliser les relations et les engagements des acteurs (ces instruments et techniques constituent des productions communes propres au territoire ou au minimum appropriées collectivement par celui-ci) » (*ibid.*).

Le rôle des collectivités se trouve en outre modifié par l'émergence de la thématique alimentaire dans les politiques publiques, qui les conduit à s'impliquer dans une activité économique et à la réguler en vue de sa reterritorialisation. Cette évolution constitue un enjeu pour les collectivités, qui ne bénéficient de fait que d'une marge de manœuvre restreinte, dans la mesure où elles ne peuvent pas s'impliquer directement dans l'économie alimentaire. Elles agissent donc de façon indirecte, en partenariat avec les acteurs du territoire, selon des modalités diverses. X. Guiomar (2011) parle ainsi d'un quadruple rôle d'information (sensibilisation et relais d'informations), d'impulsion (initiateur des démarches, appui au montage financier), de médiation (entre les partenaires) et d'accompagnement (développement et parfois portage de la démarche). Ces modalités visent à favoriser les démarches concourant à la reterritorialisation des systèmes alimentaires.

En définitive, la thématique alimentaire, du fait de son caractère transversal en termes de champs, d'acteurs, d'échelles territoriales, invite la puissance publique à de nouvelles modalités de travail, dans un contexte d'évolution de l'administration des territoires. L'enjeu pour les collectivités est alors celui d'une gouvernance alimentaire territoriale articulant tous ces éléments, et par conséquent celui de son rôle dans ce processus. Il s'agit pour les collectivités de fédérer l'ensemble des acteurs du système alimentaire territorial autour d'un projet commun, dans lequel l'alimentation joue le rôle de liant.

2.5. Approche de la gouvernance par projet et Projets alimentaires territoriaux

L'approche par projet constitue la traduction concrète de la gouvernance territoriale. Elle suit un processus qui vise à fédérer les acteurs du territoire autour d'un problème commun et de la recherche de solutions. La démarche de projet suit le déroulement suivant : diagnostic partagé par les acteurs du territoire, définition commune d'objectifs, puis élaboration d'un plan d'action. Les « projets de territoire » ont ainsi émergé et se développent depuis quelques années en lien avec les nouvelles modalités de gouvernance des territoires.

Le dispositif Projet alimentaire territorial issu de la loi LAAF s'inscrit dans ce contexte, et constitue un outil de structuration d'une politique publique et d'une gouvernance alimentaire territoriale. Il est donc un moyen, pour les collectivités, de répondre aux enjeux auxquels elles font face. Tels que définis par le texte de loi¹, ils « sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire

¹ Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAF), promulguée le 13 octobre 2014

et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. ». Ils visent à répondre aux objectifs du PNA tels que le développement de l'agriculture sur le territoire et de la qualité alimentaire. Ils ont enfin pour but de rapprocher l'ensemble des acteurs impliqués dans l'alimentation (les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs), sur la base d'un diagnostic partagé et suivant le processus propre à l'approche par projet, et sont formalisés par un contrat entre les partenaires engagés.

Comme tout dispositif de type projet, il présente une certaine flexibilité et a vocation à s'adapter aux spécificités des territoires et de leurs systèmes alimentaires. Il a pour but permettre la construction d'une politique publique de l'alimentation et d'une gouvernance alimentaire territoriale en favorisant la transversalité, et en constituant le support d'un projet commun fondé sur l'alimentation. Il constitue en outre un label reconnaissant les territoires ayant mis en œuvre une démarche répondant aux objectifs du PNA. Quatre ans après le lancement de ce dispositif, il s'agit de comprendre dans quelle mesure et comment il est mobilisé par les territoires de projet, et s'il remplit sa fonction de répondre à l'enjeu de structuration d'une gouvernance alimentaire.

3. Problématique

La présente étude a pour objet, avant toute chose, la prise en compte de la thématique alimentaire par les collectivités territoriales, et l'émergence progressive de politiques publiques territoriales de l'alimentation, comme exposé ci-dessus. Dans ce contexte, des enjeux se posent aux collectivités, relatifs à l'émergence de la thématique alimentaire et à la construction d'une gouvernance territoriale. Elles ont pour charge d'organiser la reterritorialisation de l'économie et des systèmes alimentaires territoriaux, ce qui implique pour elles de profondes évolutions dans leurs modalités de travail et une mutation de leur rôle.

Nous nous demanderons donc dans un premier temps comment les collectivités se sont saisies de la thématique alimentaire et comment elles construisent une politique alimentaire territoriale. Puis nous nous poserons les questions suivantes, relatives aux enjeux qui se posent aux collectivités porteuses des démarches alimentaires : quelles formes prennent les démarches alimentaires des collectivités ? Comment les collectivités œuvrent-elles à la reterritorialisation de l'économie et des systèmes alimentaires ? Quels outils ont-elles à leur disposition à cette fin ? Comment construisent-elles une gouvernance alimentaire et quel(s) rôle(s) jouent-elles dans ce processus ? Le dispositif PAT a-t-il été mobilisé ? Comment ? Dans quelle mesure permet-il de répondre aux enjeux qui se posent aux collectivités ?

Dans une perspective de conseil aux collectivités, nous chercherons en définitive à saisir **quelle place occupent les collectivités dans la construction de politiques alimentaires, et quels sont les moyens d'action et la marge de manœuvre dont elles disposent**, dans un contexte d'évolution de l'administration et des politiques territoriales.

4. Méthodologie

Nous chercherons à répondre au problème posé à partir de l'analyse comparative de six territoires-témoins sur la période 2015-2018. Ces territoires présentent des caractéristiques géographiques et institutionnelles diverses, et développent des démarches alimentaires elles-mêmes très différentes. Il s'agit des territoires suivants : la Communauté d'agglomération du Grand Besançon, le PETR du Doubs central, Dijon Métropole, la Communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse, le Département du Gard, Toulouse Métropole. Notre travail se concentre sur l'étude des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités territoriales afin de structurer leurs systèmes alimentaires locaux, de constituer et d'organiser une gouvernance alimentaire territoriale. Nous avons donc borné notre travail d'analyse aux actions menées ou accompagnées par les collectivités.

Notre démarche s'est déroulée en plusieurs phases, et articule plusieurs méthodes de travail. Un premier temps a été consacré à des recherches relatives au cadrage théorique et au contexte de notre étude, qui nous a permis de nous familiariser avec les notions présentées en introduction, avec l'état de la littérature mais aussi avec le contexte politique, institutionnel et législatif des problématiques alimentaires en France.

Nous sommes ensuite entrés plus concrètement dans l'étude des territoires-témoins. Il s'agissait en premier lieu de faire le point sur les états initiaux à partir des travaux réalisés en 2015-2016 par le Rn PAT, retranscrits sous la forme de fiches « Etat initial » présentant les territoires, leurs caractéristiques agricoles et alimentaires, la façon dont ils traitent la thématique alimentaire, les principaux acteurs impliqués et les enjeux qui se posent à la collectivité. Nous avons ensuite enrichi notre connaissance des territoires-témoins par un travail de recherche visant à recenser l'ensemble des actions menées par les collectivités qui puissent être liées à la question alimentaire. Cela nous a permis d'entrer plus concrètement dans les démarches qu'elles mettent en œuvre. Nous avons enfin synthétisé ces connaissances sous la forme de documents de travail mettant en avant les principales actions des collectivités, afin d'avoir une première idée de l'état de la prise en compte de la thématique alimentaire sur chaque territoire.

A la suite de ces premières phases de recherche qui nous ont permis de nous familiariser avec le contexte des politiques alimentaires des territoires-témoins, nous sommes entrés dans une phase d'approfondissement sous la forme d'une enquête par entretiens semi-directifs. Nous avons d'abord ciblé, à partir de nos recherches et des contacts fournis par le Rn PAT, les personnes chargées des questions alimentaires pour chaque territoire-témoin. Pour chacune des collectivités, nous avons ainsi identifié un technicien à interroger². Il faut souligner que le repérage d'un interlocuteur sur la thématique alimentaire s'est avéré, dans certains cas, difficile, dans la mesure où les collectivités n'ont pas toujours un chargé de mission consacré à cette question.

² Cf. Liste des entretiens en annexe

Dans le même temps, nous avons élaboré une grille d'entretien commune à tous les territoires, en vue de leur analyse comparative. Cette grille présente la structure suivante :

➤ Présentation de l'interlocuteur
➤ Prise en compte de la thématique alimentaire sur le territoire ▪ Point sur l'état initial ▪ Grands traits de l'évolution 2015-2018 (principales actions, champs investis, dispositifs mobilisés, changements globaux) ▪ Objectifs et enjeux ▪ Rôle de la collectivité et son évolution ▪ Jeu d'acteurs et gouvernance alimentaire
➤ Rapport au dispositif PAT

Nous avons ensuite pré-rempli les grilles sur la base de nos recherches préalables sur les actions alimentaires des collectivités, afin d'échanger plus précisément avec les enquêtés en vue d'un approfondissement des démarches. Les entretiens nous ont ensuite permis de déterminer quelles actions concrètes ont pu être mises en œuvre, mais aussi quels sont les objectifs globaux des collectivités, les acteurs impliqués, et comment et par quels moyens se mettent en place et se structurent la politique et la gouvernance alimentaire et comment est mobilisé le dispositif PAT.

Enfin, nous sommes entrés dans la phase d'analyse des données recueillies lors de ces étapes de recherches et d'entretiens. Nous avons élaboré une grille d'analyse commune à tous les territoires, reprenant les thématiques de la grille d'entretien, qui présente la structure suivante :

Contexte territorial
<i>(Les indicateurs présentés dans cette catégorie sont des variables susceptibles d'expliquer en partie la dynamique alimentaire des territoires. Il s'agira donc de les confronter aux données des catégories suivantes afin de formuler des hypothèses.)</i>
-Type de territoire (rural, urbain, composite ; métropole, ville moyenne...) -Type de collectivité, compétences et contexte institutionnel -Caractéristiques alimentaires (et agricoles) du territoire -Ancienneté et nature de la dynamique alimentaire
Données sur la dynamique alimentaire globale des territoires 2015-2018
<i>(Pour chaque indicateur étudié, il s'agira de saisir l'évolution 2015-2018.)</i>
-Principales actions 2015-2018 et leur articulation -Acteurs impliqués : collectivité porteuse (quel rôle ? <i>avec relevé d'éléments de discours</i>), partenaires, jeu d'acteurs -Gouvernance -Moyens humains et financiers mobilisés -Regard global 2015-2018 : l'évolution du traitement de la question alimentaire (<i>avec relevé d'éléments de discours</i>) -Difficultés et limites (<i>avec relevé d'éléments de discours</i>) -Projections (<i>avec relevé d'éléments de discours</i>)
Données relatives au PAT
-Stade d'avancement par rapport au dispositif -Perception de l'outil : ce qui en est dit (<i>avec relevé d'éléments de discours</i>) -Objectifs du PAT -Attentes des acteurs (<i>avec relevé d'éléments de discours</i>) -Points de vigilance (<i>avec relevé d'éléments de discours</i>)

Cette grille nous a permis d'extraire des entretiens des données précises, de contexte d'une part, relatives aux démarches actuelles d'autre part, les premières étant susceptibles d'expliquer les secondes. Par ailleurs nous avons identifié certaines données que l'on pourrait qualifier de subjectives, et pris le parti de relever des éléments de discours, de langage des enquêtés afin de s'imprégner du vocabulaire propre aux politiques alimentaires des collectivités, en vue d'un travail avec elles. A noter que suite à la phase d'analyse, qui a consisté en la réalisation de documents de travail sous la forme d'un remplissage de la grille ci-dessus pour chaque territoire, nous avons réalisé quelques courts entretiens complémentaires avec des acteurs ciblés au sein des collectivités sur des thématiques précises³. Nous avons ensuite procédé, pour chaque territoire, à la comparaison des données « état final » issues de notre travail avec les états initiaux réalisés en 2015-2016, afin de saisir les évolutions des démarches alimentaires, avant d'effectuer l'analyse comparative des territoires entre eux. Le présent rapport rend compte de cette analyse.

Il convient pour finir de relever quelques biais qui ont pu orienter les résultats de notre travail. Tout d'abord, du fait du caractère très émergent des démarches alimentaires des territoires, il est encore difficile d'obtenir des informations précises sur les actions menées. Les acteurs chargés de ces questions au sein des collectivités sont en outre difficiles à identifier, dans la mesure où les collectivités ne bénéficient généralement pas d'un service dédié à la question et où la thématique mobilise potentiellement de nombreuses personnes sur des points précis. Il s'est donc avéré particulièrement complexe de réaliser des entretiens complémentaires avec des acteurs d'autres services que celui de l'enquête principal chargé de la question, car il est difficile de « tracer » les actions en fonction des services, de savoir qui a travaillé sur telle action au sein de la collectivité.

³ Cf. Liste des entretiens en annexe. Dans le développement qui suit, nous référencerons l'enquête principal, chargé de la thématique alimentaire, sous la dénomination « Enquête phase 1 », et les éventuels enquêtés complémentaires par leur titre.

I. Présentation des six territoires témoins : données contextuelles

Avant d'entrer plus avant dans l'analyse des démarches alimentaires des collectivités étudiées, il convient de présenter le contexte dans lequel ces démarches s'inscrivent. Cette partie vise ainsi à exposer succinctement les caractéristiques principales des six territoires-témoins, susceptibles d'influer sur la forme et le fond de ces démarches. Nous présenterons un certain nombre de variables de base que nous avons définies préalablement au travail d'analyse des territoires : type de territoire, type de collectivité, caractéristiques agricoles, ancienneté et nature des démarches alimentaires de la collectivité. Les données présentées sont issues de recherches documentaires, des entretiens réalisés ainsi que des fiches-territoires « état initial » réalisées par le Rn PAT en 2015-2016.



Localisation des six territoires-témoins

(Conception : M.-A. Creps, 2018)

1.1. Contexte géographique et politique

Les premières variables de base définies pour l'analyse sont les contextes géographiques et politiques des territoires-témoins. L'échantillon des territoires-témoins se caractérise par une relative diversité sur ces plans, que met en avant le tableau ci-dessous.

Territoire-témoin	Caractéristiques géographiques	Caractéristiques politiques
Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB)	<u>Type de territoire</u> : composite (urbain-rural) articulé autour de la ville de Besançon <u>Superficie</u> : 431 km ² <u>Nombre d'habitants</u> : 192 816	<u>Type de collectivité</u> : Communauté d'agglomération (70 communes) <u>Région</u> : Bourgogne-Franche-Comté
PETR du Doubs central	<u>Type de territoire</u> : rural <u>Nombre d'habitants</u> : 38 074	<u>Type de collectivité</u> : Pôle d'équilibre territorial et rural (3 communautés de communes, 140 communes) <u>Région</u> : Bourgogne-Franche-Comté
Dijon Métropole	<u>Type de territoire</u> : métropolitain <u>Superficie</u> : 240 km ² <u>Nombre d'habitants</u> : 251 650	<u>Type de collectivité</u> : Métropole (24 communes) <u>Région</u> : Bourgogne-Franche-Comté
Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B)	<u>Type de territoire</u> : composite articulé autour de la ville moyenne de Bourg-en-Bresse <u>Superficie</u> : 1250 km ² <u>Nombre d'habitants</u> : 130 415	<u>Type de collectivité</u> : Communauté d'agglomération (75 communes) <u>Région</u> : Auvergne Rhône-Alpes
Département du Gard	<u>Type de territoire</u> : composite, plusieurs villes moyennes <u>Superficie</u> : 5 853 km ² <u>Nombre d'habitants</u> : 733 201	<u>Type de collectivité</u> : Département (14 intercommunalités, 353 communes) <u>Région</u> : Occitanie
Toulouse Métropole	<u>Type de territoire</u> : métropolitain <u>Superficie</u> : 466 km ² <u>Nombre d'habitants</u> : 755 882	<u>Type de collectivité</u> : Métropole (37 communes) <u>Région</u> : Occitanie

Caractéristiques géographiques et politiques des territoires-témoins

De ce tableau nous pouvons faire ressortir, en premier lieu, la diversité des types de territoires de l'échantillon sur le plan géographique : deux métropoles (Dijon Métropole et Toulouse Métropole), deux territoires composites articulés autour d'une ville (la CAGB et la CA3B), un territoire rural (le PETR du Doubs central). Le territoire du Département du Gard est de type composite, structuré par la ville de Nîmes et un tissu de villes moyennes, et fait figure d'exception par son échelle.

Le type de territoire constitue une variable de base importante dans l'analyse des démarches alimentaires des territoires, dans la mesure où cette donnée influe sur les enjeux et les problématiques qui s'imposent aux collectivités, et de fait sur leurs stratégies territoriales. Ainsi **les territoires métropolitains** font-ils face à des enjeux bien spécifiques de forte urbanisation, de pression foncière et sur les ressources, de consommation de terres agricoles, et à la nécessité de répondre à la demande de bassins de consommation importants et exigeants. La question du lien urbain-rural, sur ces territoires, se pose donc aussi en termes de conflits d'usage et de préservation des espaces ruraux périurbains, et se pose, de plus en plus, au-delà des limites du territoire de la seule collectivité. Leurs stratégies ont pour but de répondre à ces enjeux, ainsi qu'à l'impératif d'attractivité qui s'impose aux Métropoles dans un contexte de concurrence interurbaine, et dans le cadre de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui fait de ces territoires les chefs de file du développement régional. Les politiques

alimentaires, en ce qu'elles permettent de valoriser les produits « du terroir », les spécificités du territoire, peuvent constituer un moyen de répondre à cet enjeu.

Les territoires ruraux présentent des enjeux très différents, n'ayant pas à faire face, ou de façon bien moindre, aux enjeux liés à l'urbanisation. La question des capacités de production ne se pose pas nécessairement dans les mêmes termes, bien que l'enjeu de la relocalisation d'une production plus diversifiée s'impose dans le contexte encore prégnant de la spécialisation régionale. En revanche, des problématiques telles que celle de la désertification des centres-bourgs, de la disparition des services et commerces de proximité, de la circulation des ressources du rural vers le rural, de l'articulation avec les territoires urbains environnants et, en définitive, du développement économique local sont caractéristiques de ces territoires.

Les territoires dits « composites » (qui articulent l'urbain et le rural) présentent certains enjeux et problématiques propres à chacun des deux types de territoires. Il s'agit pour eux d'articuler un (ou plusieurs dans le cas du Département du Gard) bassin(s) de consommation important(s) et des territoires productifs. Comme les territoires ruraux, ils peuvent faire face à des problématiques de disparition des commerces de centre-ville et de circulation des ressources du rural vers le rural. Les enjeux liés à l'urbanisation croissante les touchent également, mais à un degré moindre que dans le cas des territoires métropolitains. Deux des territoires qualifiés de composites, la CAGB et la CA3B, ont ainsi en commun la particularité d'avoir préservé un territoire périurbain à dimension très rurale et agricole, et subissent une pression bien moindre que celle qui caractérise les espaces métropolitains. Ces deux territoires doivent toutefois être distingués l'un de l'autre. Le territoire de la CA3B s'articule autour de la ville de Bourg-en-Bresse (39 882 habitants) qui peut être qualifiée, sur le plan statistique, de « ville moyenne »⁴. Le territoire de la CAGB s'articule autour de la ville de Besançon (116 914 habitants), de masse plus importante et qui pourrait présenter une tendance à la métropolisation ; le territoire se situerait ainsi à la croisée de deux catégories, aussi pourrait-on le qualifier de « composite à tendance métropolitaine ». Cette différence de taille, comme l'ensemble des données géographiques qui caractérisent les territoires, influe sur les stratégies politiques des collectivités et notamment sur leurs démarches alimentaires.

En effet, la nature des stratégies alimentaires mises en œuvre par les collectivités varient en fonction des enjeux auxquelles celles-ci font face, et en fonction de l'envergure et du statut de leur territoire. En d'autres termes, une stratégie de métropole sera différente d'une stratégie de ville moyenne, qui sera elle-même différente de la stratégie d'un territoire rural.

Le contexte politique et institutionnel de la collectivité constitue en lui-même une variable susceptible d'influer sur les stratégies alimentaires des territoires. Le tableau permet de constater que parmi les six territoires étudiés, quatre sont des intercommunalités (deux Métropoles, deux communautés d'agglomération). Les intercommunalités, pourvues de la compétence économique, territoires de projet privilégiés, articulant espaces de production et de consommation, constituent les porteurs les plus fréquents des démarches alimentaires et des Projets alimentaires territoriaux. Les deux autres territoires, le PETR du Doubs central et le Département du Gard, proposent une autre échelle de projet, et disposent de compétences différentes qui influent sur la forme des stratégies alimentaires adoptées. Le PETR (Pôle d'équilibre territorial et rural) du Doubs central regroupe trois Communautés de communes. Un PETR n'a pas de compétences obligatoires, les intercommunalités qui le composent lui déléguant certaines compétences stratégiques (à titre d'exemple dans le cas du Doubs central, le travail sur la thématique alimentaire et le SCoT). Il constitue en revanche une échelle stratégique pour le traitement de certaines thématiques. Le Département du Gard porte quant à lui une stratégie

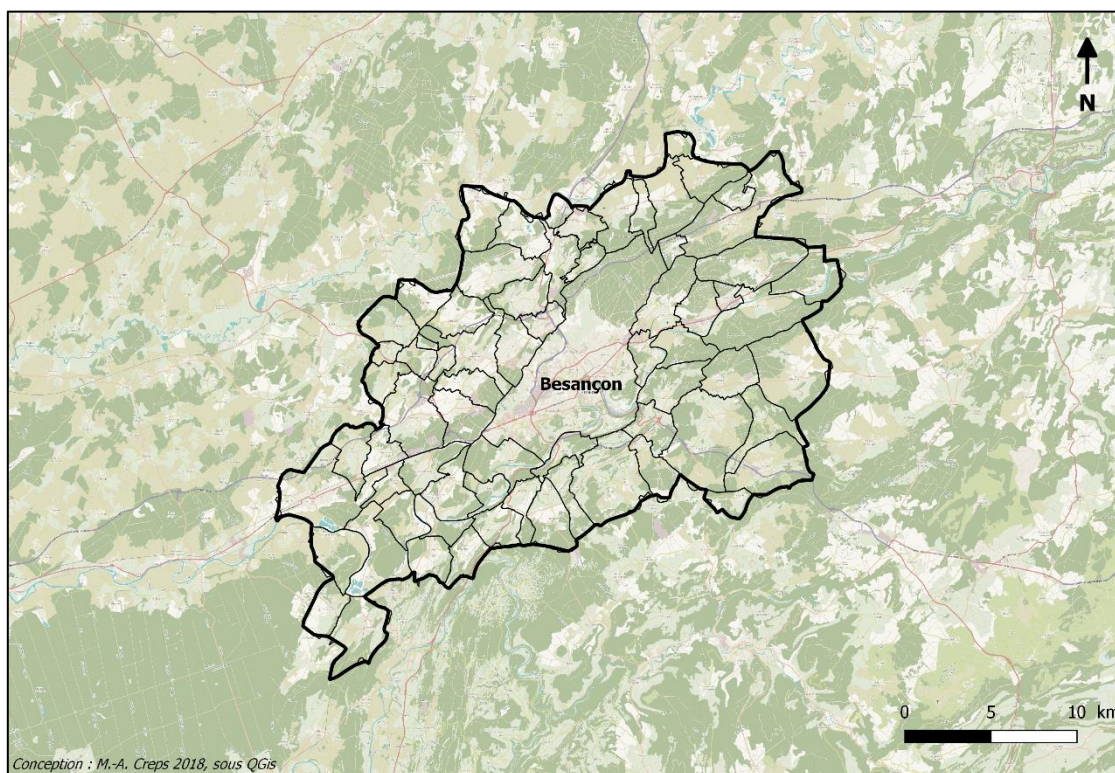
⁴ Selon les catégories de l'Insee, la notion caractérise les villes de 20 000 à 100 000 habitants (Insee, 2011).

alimentaire assez ancienne au titre de sa compétence sociale. La particularité d'une telle organisation est l'articulation des démarches et projets alimentaires territoriaux à deux échelles, départementale et intercommunale, prônée par le Département.

1.2. Caractéristiques agricoles, contexte historique et nature des politiques alimentaires

Aux données relatives au contexte territorial et institutionnel s'ajoutent les caractéristiques agricoles et le contexte historique comme variables influant sur la nature des stratégies alimentaires développées par les collectivités. Il convient donc désormais de présenter brièvement ces données pour chaque territoire, avant d'exposer les grands traits des démarches en construction. Nous nous appuyons pour cela sur les états 0 réalisés en 2015-2016 ainsi que sur quelques données complémentaires issues de recherches documentaires et des entretiens.

1.2.1. La Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB)



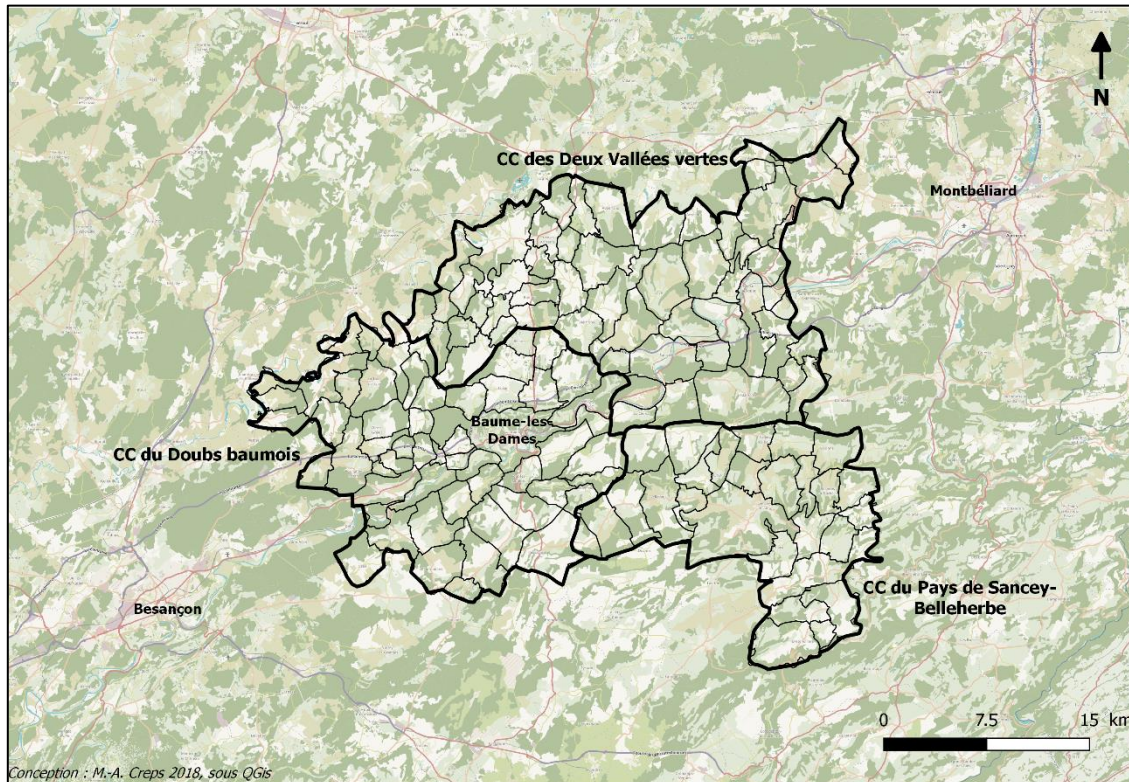
La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon recouvre un territoire constitué de 70 communes. Il s'agit d'un territoire composite, articulé autour de la ville de Besançon et de la vallée du Doubs. Le territoire périurbain est à forte dimension rurale et agricole, ce qui soulève un enjeu d'articulation ville-campagne prégnant dans les politiques publiques depuis le milieu des années 2000. D'un point de vue agricole, le territoire est fortement dominé par l'élevage bovin-lait, la majeure partie étant couverte par l'AOC Comté. Le maraîchage est en revanche peu développé et constitue un enjeu pour le territoire, qui cherche à diversifier la production.

L'état initial réalisé en 2016 faisait ressortir la structuration progressive, depuis 2004 et le début du programme Sauge lié au Fonds social européen, d'une stratégie agricole sur le territoire. Cette

stratégie, formalisée en 2010 dans la Charte de l'agriculture périurbaine, visait à développer l'agriculture périurbaine avec plusieurs objectifs : l'insertion professionnelle de jeunes agriculteurs, la diversification de la production vers le maraîchage, le lien ville-campagne et la préservation de l'agriculture dans un territoire qui s'urbanise. La stratégie, outre qu'elle a permis de structurer un partenariat historique avec la Chambre d'agriculture, a pu donner lieu à des actions concrètes : préservation du foncier agricole, aide à l'installation d'agriculteurs, soutien aux nouvelles modalités de vente (marchés communaux, circuits courts et vente directe), actions de sensibilisation (visites de ferme). L'aide à l'installation constitue le cœur de la stratégie d'accompagnement par la collectivité ; dans ce registre, l'action-phare menée par la CAGB a consisté en l'ouverture de la pépinière de Chalezeule pour l'installation de maraîchers en insertion en circuits de proximité en 2014.

La période 2015-2018 marque un glissement progressif d'une stratégie agricole à une stratégie plus largement alimentaire. D'une stratégie de soutien à la production, la CAGB passe à une stratégie visant à augmenter la part des produits locaux dans l'alimentation des consommateurs, ce qui implique de s'intéresser aux intermédiaires (transformation, restauration, commercialisation) afin de structurer les filières pour augmenter cette part. Ce glissement s'opère dans le cadre de la réflexion PNA-PAT initiée en 2016, et se concrétise actuellement sous la forme de rencontres entre restaurateurs et producteurs, rencontres qui ont donné lieu à la création d'un outil en ligne permettant de mettre en lien ces acteurs. Un PAT sous forme de charte devrait être mis en place fin 2018, suite à la réalisation d'un diagnostic partagé. Il vise à mettre en lien les acteurs du système alimentaire territorial en vue de la définition d'un projet commun et à investir de nouveaux champs de l'alimentation (nutrition-santé, accessibilité).

1.2.2. Le PETR du Doubs central



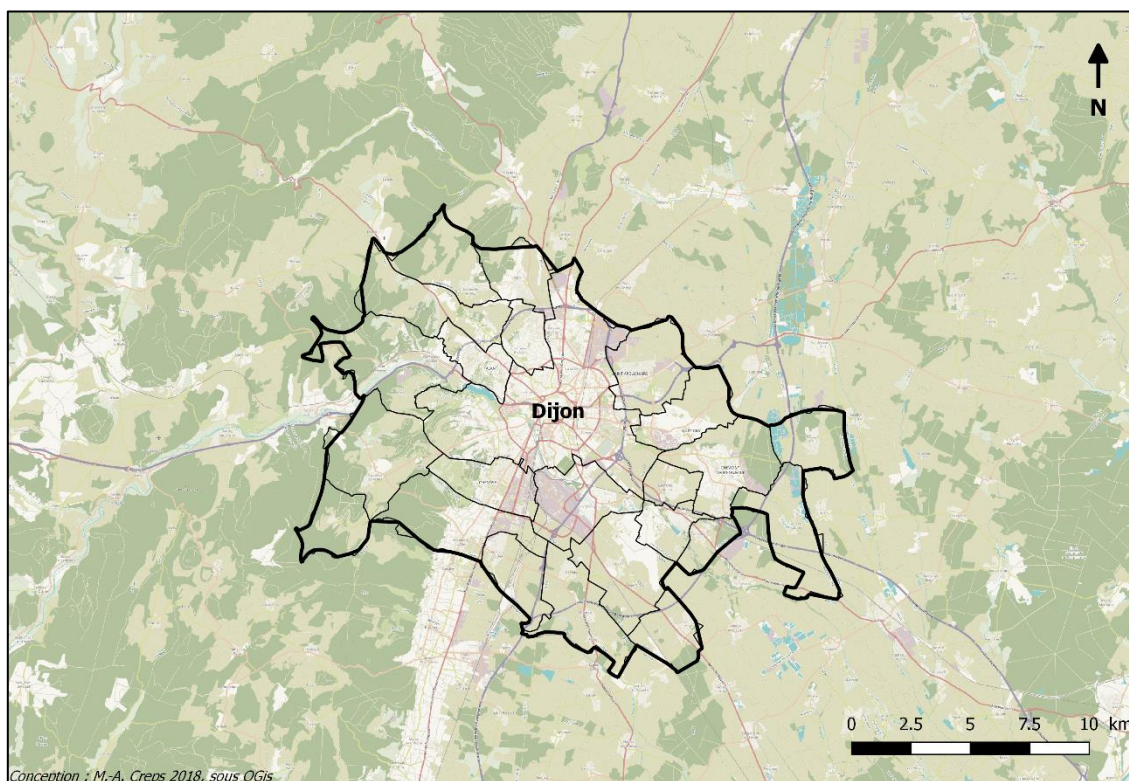
Le PETR du Doubs central recouvre un territoire rural de faible densité, limitrophe de la CAGB, composé 3 communautés de communes. Il est structuré par deux petites villes (Baume-les-Dames et l'Isle-sur-

le-Doubs) et trois bourgs-centre. Le territoire se caractérise par une agriculture largement dominée par l'élevage bovin-lait (80 % des exploitations). La totalité du territoire est comprise dans l'aire d'appellation Morbier. Au sein du territoire, on distingue deux petites régions agricoles : une région de bas plateaux et de vallées au Nord, dédiée à la polyculture-élevage, et au sud le premier plateau du Massif du Jura, dominé par l'élevage de bovins à lait bénéficiant de la zone d'appellation Comté. Cette configuration conditionne l'organisation du système alimentaire : sur la zone Comté, les producteurs organisés en fruitières commercialisent une partie de leurs produits localement en vente directe ; sur l'autre région, elle aussi dominée par la filière fromagère mais plus diversifiée, les produits trouvent leurs débouchés dans l'agro-industrie avant tout. A la filière fromagère dominante s'ajoutent de l'élevage de porcs et la fabrication de saucisses artisanales. Le maraîchage est peu développé et constitue un enjeu pour le territoire, qui cherche à diversifier et à relocaliser la production.

Un état initial a été réalisé en 2015-2016⁵, qui concluait à la toute récente émergence de la thématique en termes de politiques publiques dans le cadre du programme LEADER 2014-2020, pour lequel le territoire est lauréat. C'est à travers le diagnostic partagé préalable à la candidature qu'a émergé la thématique sur le territoire, les acteurs publics et privés mobilisés ayant fait ressortir leur volonté d'y travailler. Avec LEADER se construit donc une stratégie, un programme d'actions, émerge une intervention des politiques publiques dans le domaine sur le territoire. L'objectif du programme d'actions LEADER, pour le volet alimentaire, est le développement des circuits de proximité sur le territoire (il y a deux autres volets : animation et filière bois). Pour mettre en œuvre ces objectifs, les actions financées par le programme portent sur la mise en réseau des acteurs et la structuration des filières. Précisément, elles portent sur les intermédiaires et les consommateurs (commercialisation, restauration collective, formation pour la réponse aux marchés publics, communication/valorisation des produits locaux/sensibilisation). De premières actions ont pu être menées, parmi lesquelles la réalisation d'un diagnostic partagé avec les acteurs des filières de l'offre et de la demande en produits bio et locaux sur le territoire (dont les conclusions ont été rendues en mars 2018), et à la suite de cela l'embauche d'un chargé de mission circuits de proximité. Ce diagnostic doit donner lieu, horizon 2019, à la réalisation d'une Charte recensant les producteurs et artisans du Doubs central, outil de communication et de mise en réseau des acteurs du secteur.

⁵ Rn PAT, Fiche « Etat initial » - PETR du Doubs central

1.2.3. Dijon Métropole



Dijon Métropole recouvre un territoire composé de 24 communes, à dominante urbaine, articulé autour de la métropole de Dijon. Ce territoire présente la particularité d'un paysage périurbain rural et agricole marqué par la proximité de la vigne (Bourgogne) et par d'importantes cultures céréalières, d'oléagineux et protéagineux. Le maraîchage et les vergers y sont présents bien que peu développés, et constituent l'un des enjeux de la stratégie agricole de la collectivité. Sur le plan alimentaire, le territoire bénéficie d'une richesse gastronomique reconnue (vin, moutarde, cassis...) et de la présence d'un patrimoine lié à d'anciennes activités agricoles et viticoles avec lesquelles le territoire cherche aujourd'hui à renouer.

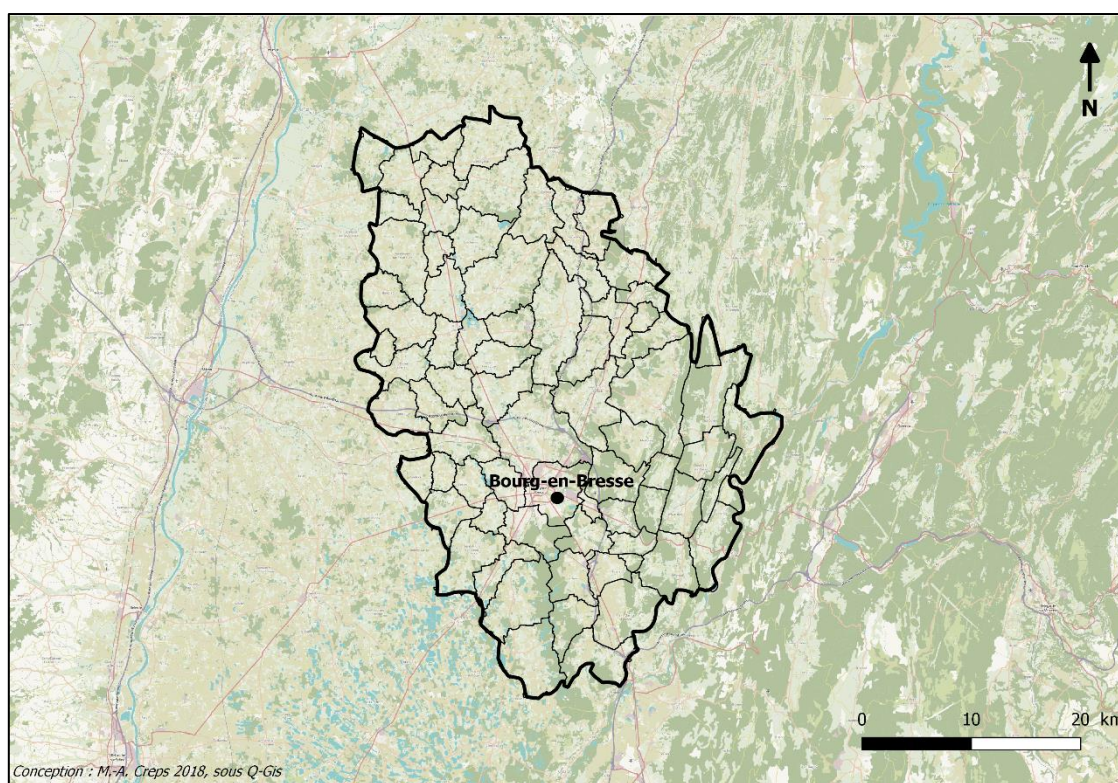
Un état initial a été réalisé en 2015-2016⁶, et fait ressortir les atouts du territoire pour le développement d'une agriculture en circuits de proximité, ainsi que l'existence d'actions alors encore éparées pour favoriser la relocalisation de l'alimentation et la mise en valeur des ressources locales. C'est surtout avec l'acquisition des 200 ha du Plateau de la Cras en partenariat avec la Chambre d'agriculture (partenaire historique du territoire sur la politique agricole et alimentaire depuis leur adhésion conjointe à Terres en villes en 2011) et la SAFER, pour y installer de jeunes agriculteurs afin de développer les circuits courts et de nouvelles pratiques agricoles, qu'émerge véritablement la thématique au sein de la collectivité.

La période 2015-2018 marque en effet le glissement progressif de la collectivité d'une stratégie à dominante agricole à une stratégie à proprement parler alimentaire. Cette stratégie émerge et se développe en lien avec deux événements : la double patrimonialisation UNESCO en lien avec la vigne (Climats des vignobles de Bourgogne et Repas gastronomique des Français) et le travail sur le projet métropolitain en cours, qui intègre un futur PAT. Des projets-phares se développent donc autour de la gastronomie et du vin : Cité de la gastronomie (qui ouvrira ses portes en 2019), poursuite des

⁶ Rn PAT, Fiche « Etat initial » - Dijon Métropole

démarches d'acquisition pour développer la vigne sur le territoire (avec pour projet à moyen terme d'obtenir des marques de reconnaissance de qualité) et développement de projets liés à la vigne. En lien avec la gastronomie, une place importante est accordée à l'innovation, la stratégie agricole puis alimentaire de Dijon Métropole étant d'ailleurs liée de longue date à la recherche et développement, autour des pôles Vitagora et Agronov notamment. Dans cette perspective, le territoire a proposé une réponse à l'AMI TIGA (Territoires d'Innovation de Grande Ambition) en 2018, avec le projet « Dijon territoire-modèle d'un système alimentaire durable en 2030 ». La politique alimentaire émergente de Dijon présente un second volet, la relocalisation des circuits alimentaires. De premières actions encore éparpillées ont été mises en œuvre sur la période (poursuite des acquisitions pour l'installation de jeunes agriculteurs, marchés et nouvelles modalités de vente). Les deux volets de la stratégie alimentaire de Dijon se recoupent dans l'objectif de valorisation du terroir, des produits du territoire, avantages comparatifs de la métropole et de sa région. Ces deux dimensions devraient se retrouver dans la démarche PAT dont le démarrage est prévu pour le dernier trimestre 2018.

1.2.4. La Communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B)



La CA du Bassin de Bourg-en-Bresse recouvre un vaste territoire de 75 communes. Il s'agit d'un territoire composite articulé autour de la ville moyenne de Bourg-en-Bresse. Ce territoire se caractérise par la forte présence des espaces ruraux et agricoles (247 700 ha de SAU en 2016, 4 100 exploitations de 60 ha en moyenne) et par la présence de 4 AOC (Volaille de Bresse, Crèmes et beurres de Bresse, Vins du Bugey, Comté). La thématique alimentaire a donc émergé à travers la valorisation d'une agriculture de qualité et la gastronomie.

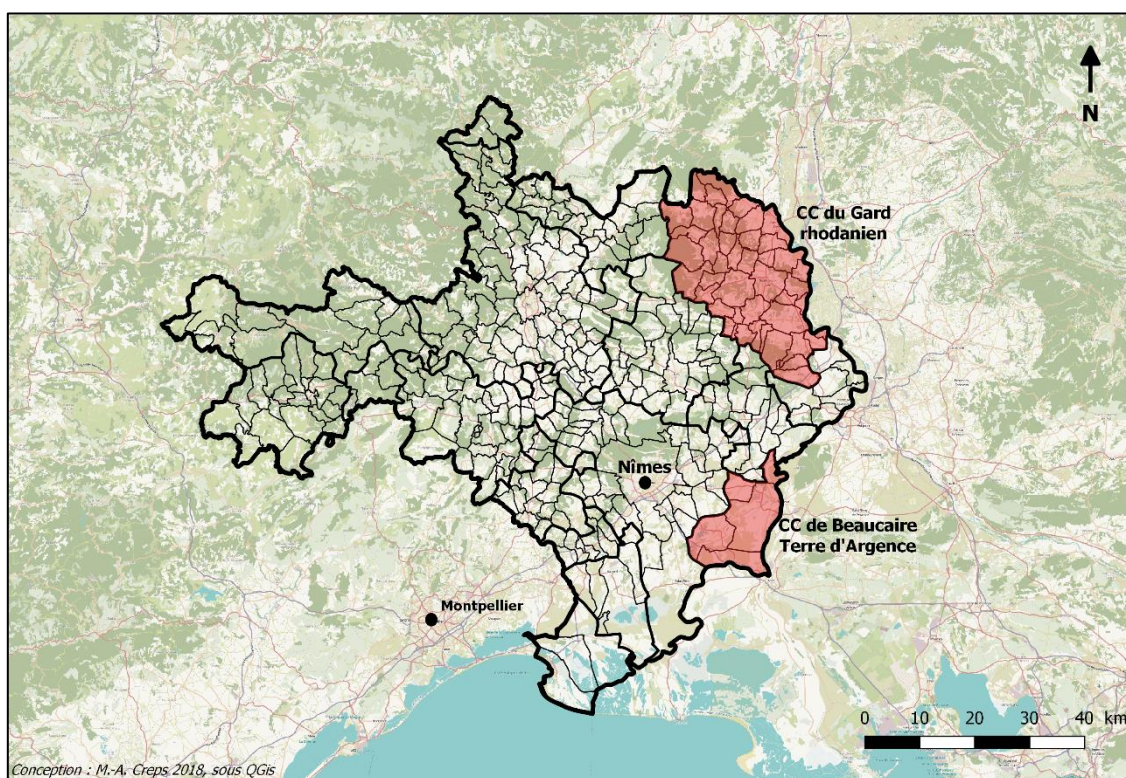
Un état initial a été réalisé en 2015-2016⁷, qui concluait à l'émergence progressive de la question alimentaire en termes de politiques publiques, sur la base des atouts du territoire et d'une politique

⁷ Rn PAT, Fiche « Etat initial » - CA3B

agricole assez ancienne. Outre des initiatives ponctuelles plus anciennes (AOP, fermes-musées et événements visant à mettre en avant la gastronomie locale, AMAP, paniers et soutien aux systèmes en vente directe), de premiers programmes permettant d'apporter des financements et de construire des plans d'action se sont développés dès la fin des années. Si ces actions portaient avant tout sur les changements de pratiques agricoles, en lien avec les préoccupations environnementales (développement de l'agriculture bio), le programme LEADER 2007-2013 a permis de financer des actions de soutien aux nouveaux modes de distribution des produits locaux, en circuits courts. La création de la plateforme numérique Etik'table de mise en réseau des acteurs locaux de l'alimentation (producteurs, artisans) et de valorisation des produits auprès des consommateurs en est la traduction la plus concrète. Des actions plus ponctuelles (événements, soutien aux marchés, à la création de boutiques de producteurs) ont également été menées et existent toujours.

L'évolution 2015-2018 est marquée avant toute chose par la dissolution et la fusion des anciennes collectivités qui constituaient le Syndicat mixte Cap3B, qui portait jusqu'alors les démarches agricoles et alimentaires pour les intercommunalités, dans la nouvelle CA3B (à partir du 1^{er} janvier 2017). Cela a mis un frein à la dynamique de construction d'une stratégie alimentaire, aussi n'y-a-t-il pas eu de nouvelles actions à proprement parler. Certaines actions, comme la plateforme Etik'table, ont toutefois poursuivi leur développement. Actuellement, la nouvelle collectivité construit son projet de territoire à horizon 2025 (qui sera présenté en janvier 2019 aux élus), auquel sera intégré une « Stratégie agricole et alimentaire » structurée en six axes (soutien aux filières à valeur ajoutée, éducation à une alimentation locale et de qualité, lien à la gastronomie, diffusion de nouvelles pratiques agricoles, accès au foncier, diversification économique des exploitations, filière bois). Autour de cette stratégie se déploieront des actions, dont certaines sont déjà en cours de réflexion, répondant à un objectif essentiellement : l'augmentation de la part de produits locaux dans l'alimentation, par la structuration des filières. A cette fin la collectivité prévoit de mobiliser plusieurs outils, dont un travail sur la restauration collective.

1.2.5. Le Département du Gard



Le Département du Gard recouvre un territoire composite articulé autour de la ville de Nîmes et d'un réseau de villes moyennes. Les terres agricoles occupent une part importante du territoire (160 200 ha de SAU, soit environ 27 % de la surface du territoire), et l'économie agricole une part importante de son économie globale (6 700 exploitations de 24 ha en moyenne, dont 3 900 cultivent des vignes, 12 400 emplois) ; les territoires urbains constituent des bassins de consommation importants. La diversité des territoires et des climats (Camargue, Cévennes, Plaine de Costières...) est propice à la diversité des cultures, et le territoire bénéficie de nombreux signes de qualité (14 AOP, 10 IGP, nombreux « Sites remarquables du goût »). Le Département est par ailleurs le second territoire de France pour le nombre de producteurs en bio.

La particularité du territoire réside dans le fait que la politique alimentaire est portée par le Département. Cela s'explique, d'une part, par un historique d'intervention du Département en matière d'agriculture (caractéristique des départements ruraux), d'autre part par le fait que différentes politiques sectorielles du Département (collèges, social dans un contexte de difficultés...) touchent à l'alimentation. Une politique alimentaire s'est donc développée sur le Département dès les années 2000.

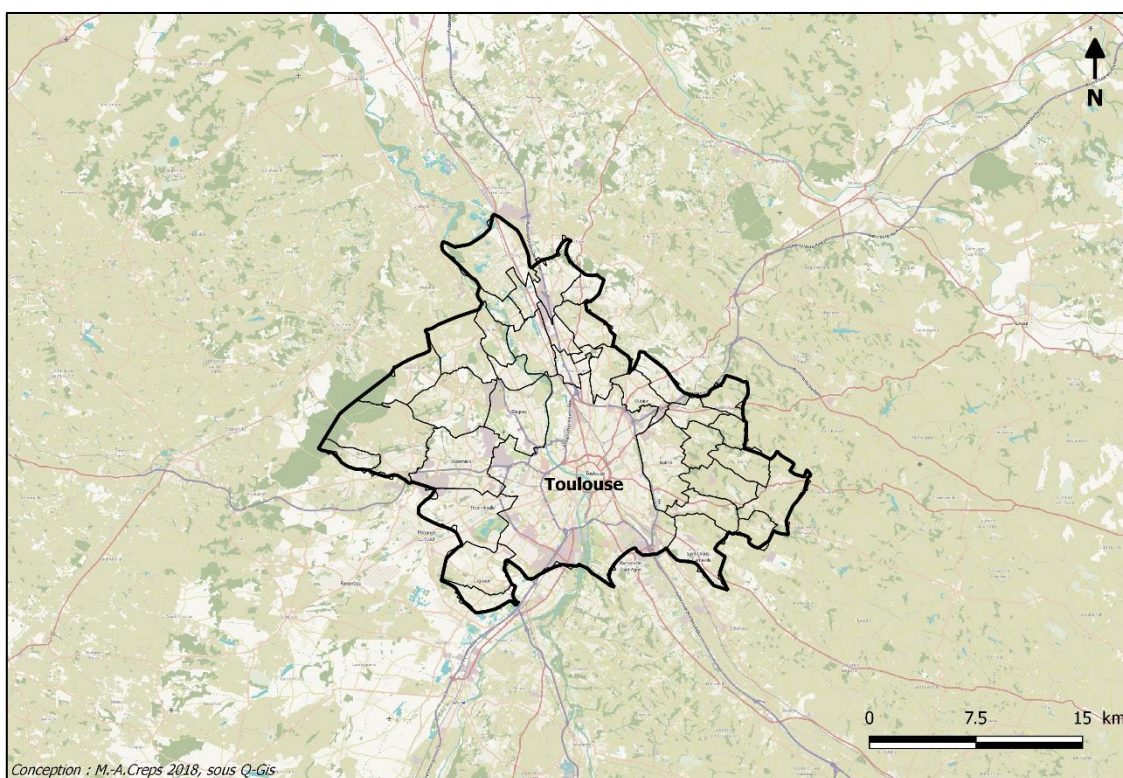
Un état initial a été réalisé en 2015-2016⁸. Il présentait la Politique Alimentaire Départementale, politique publique du Département liée à sa compétence sociale. Elle s'organise en quatre axes : structurer l'offre (production, transformation, qualité), faciliter l'accès des Gardois à l'offre alimentaire (commercialisation, restauration dont collective, valorisation, accessibilité sociale), éduquer et sensibiliser au consommateur local, valoriser le patrimoine gastronomique du territoire. Cette politique est le fruit d'un glissement de l'intervention agricole historique du Département vers l'alimentation, qui s'est opéré dès 2008 à travers le Plan d'action bio, puis avec le soutien progressif au

⁸ Rn PAT, Fiche « Etat initial » - Département du Gard

développement des circuits de proximité (Plan de soutien au développement des circuits de proximité en 2012) ; une politique originale en faveur des jardins partagés s'est par ailleurs développée dès 2009. Les modalités d'intervention du Département au titre de sa PAD sont de plusieurs ordres : animation, accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de leurs actions, accompagnement et aides financières directes ou indirectes aux porteurs de projet, enfin mise en réseau des acteurs.

La principale évolution sur la période 2015-2018 réside dans la mise en œuvre du plan d'actions élaboré en vue de la candidature PNA 2014, pour laquelle le territoire est lauréat. Ce plan d'action présente trois axes : l'amélioration de la transversalité en interne, un travail sur la gouvernance externe (avec les collectivités et les porteurs de projet), un travail sur la communication et l'information à destination des citoyens. Pour ces trois axes, des actions ont pu être mises en œuvre. Concernant la transversalité interne, la création de la Mission Qualité Alimentaire, organe transversal mandaté par le DGS pour mobiliser les différents services sur la PAD, constitue la principale action ; le processus se poursuit toutefois sur le temps long. Concernant la gouvernance externe, la principale action consiste en la mise en place de conventions de partenariat avec les intercommunalités pour soutenir l'émergence de PAT sur le territoire (deux sont à ce jour signées) ; à noter aussi, dans le cadre du programme LEADER, le partenariat avec les quatre GAL qui couvrent la majeure partie du territoire, en vue du soutien aux porteurs de projet sur la thématique alimentaire. Sur la communication et l'information, de premiers outils (plaquettes, vidéos) ont été réalisés. Ce plan d'action et sa mise en œuvre ont abouti à la labellisation PAT du territoire en mai 2017.

1.2.6. Toulouse Métropole



Toulouse Métropole recouvre un territoire composé de 37 communes, à dominante urbaine, articulé autour de la métropole de Toulouse. Les espaces cultivés représentent un quart du territoire (11 018 ha). Le secteur agricole est largement dominé par les surfaces en grande cultures (85 % des surfaces

agricoles) principalement céréalières, à vocation essentiellement exportatrice. Il est de fait caractérisé par une très faible diversité : les activités maraîchères (2,7 % de la SAU soit 300 ha) et d'élevage y sont très marginales. Le maraîchage occupait auparavant une place significative sur le territoire, mais les terres ont été consommées sous l'effet du développement urbain. La préservation des espaces agricoles constitue l'un des principaux enjeux du territoire métropolitain.

Un état initial a été réalisé en 2015-2016⁹, qui mettait en avant l'émergence progressive, depuis le début des années 2000, d'une réflexion conjointe de la Métropole et de la Chambre d'agriculture sur l'agriculture périurbaine. Cette réflexion s'est formalisée dans une Charte agricole en 2012 qui prévoyait des actions relatives au foncier et à la relocalisation de la production et des circuits alimentaires. Elle a permis, essentiellement, d'intégrer la question de la consommation des terres agricoles périurbaines aux documents d'urbanisme et de consolider la collaboration entre la Métropole et la Chambre d'agriculture. C'est donc par l'entrée agricole-aménagement et environnement qu'a émergé la thématique alimentaire sur le territoire. La question de l'alimentation à proprement parler est apparue avec le diagnostic réalisé par Solagro pour la Métropole en 2015, qui procédait d'une réflexion des élus et des techniciens de la collectivité sur l'accompagnement des circuits courts et de proximité. Le diagnostic mettait en avant l'enjeu d'un taux de couverture alimentaire très bas sur le territoire (moins de 6 % sur la Métropole, 33 % sur l'aire urbaine).

La période 2015-2018 est donc caractérisée par l'importance croissante de la thématique alimentaire dans le champ d'action de la collectivité, et l'émergence progressive d'une stratégie alimentaire. Le Projet agricole métropolitain de 2015 intègre la problématique alimentaire à travers des objectifs de relocalisation de l'économie et de promotion de « pratiques culturelles garantes de qualité alimentaire et de santé »¹⁰. Le champ de la planification et de l'aménagement, en lien avec l'enjeu de l'agriculture périurbaine, a fait l'objet de plusieurs actions concrètes : le PLUi-H qui entrera en vigueur en 2019 intègre des objectifs chiffrés de réduction de la consommation des terres, et plusieurs opérations d'acquisitions de terrains périurbains en vue de l'installation d'agriculteurs et de la diversification de la production sont en cours. La collectivité est, enfin, lauréate PNA en mars 2018 ; la réponse à l'appel à projet PNA a été l'occasion pour les services de la collectivité de construire une stratégie alimentaire sous la forme d'un programme d'actions et de mobiliser de nombreux acteurs en vue de sa réalisation. Outre les actions en faveur de la préservation et du développement de l'agriculture périurbaine, la stratégie intègre des actions relatives à l'environnement en lien avec le Plan Climat en cours de construction, met l'accent sur la redynamisation du MIN de Toulouse en faveur des producteurs de la région Occitanie, et prévoit un travail sur la restauration collective. Un contrat de réciprocité intégrant la thématique agricole et alimentaire a enfin été signé avec le territoire rural limitrophe du Pays des Portes de Gascogne.

⁹ Rn PAT, Fiche « Etat initial » - Toulouse Métropole

¹⁰ Idem

Pour synthétiser cette présentation des territoires-témoins, nous présentons dans le tableau suivant le stade d'avancement des collectivités dans la construction de leurs stratégies alimentaires¹¹, suivant le processus propre à l'approche par projet (diagnostic-objectifs-plan d'action).

Territoire-témoign	Avancement de la stratégie alimentaire	Recours au dispositif PAT
Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB)	Diagnostic réalisé mais à formaliser, charte en cours de réalisation préalablement à la définition d'objectifs et d'un plan d'action communs aux acteurs du territoire	Oui (lauréat PNA)
PETR du Doubs central	Diagnostic, objectifs et plan d'action formalisés dans le cadre du programme LEADER, stade de la mise en œuvre des actions	Non
Dijon Métropole	Diagnostic en cours	Oui
Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B)	Diagnostic réalisé, construction des objectifs et du plan d'action	Non
Département du Gard	Diagnostic, objectifs et plan d'action formalisés, stade de la mise en œuvre des actions	Oui (label 2017)
Toulouse Métropole	Premier plan d'action défini dans le cadre de la réponse PNA, démarrage de la démarche de projet	Oui (lauréat PNA)

La présentation des données exposées dans cette première partie a une visée double. D'une part, elles nous permettent d'entrer dans l'analyse des territoires-témoins à travers les principaux traits qui les caractérisent. D'autre part, dans la mesure où il s'agit de variables contextuelles, elles sont susceptibles d'éclairer et d'expliquer, sur la forme et sur le fond, la nature des démarches mises en œuvre par les collectivités. Nous pouvons ainsi faire l'hypothèse que les choix stratégiques, en termes de champs investis, de formes des projets, d'actions menées, d'acteurs mobilisés, varient selon les types de territoires, selon leurs ressources, selon l'historique de ces démarches. Les données présentées seront donc confrontées aux observations issues de l'analyse des démarches alimentaires des collectivités-témoins, que nous allons à présent aborder.

¹¹ Etat d'avancement en septembre 2018

II. L'alimentation, une thématique émergente dans les politiques publiques

A partir des données récoltées au cours de l'analyse des démarches alimentaires des territoires-témoins sur la période 2015-2018, nous avons cherché à faire ressortir les points communs et spécificités qui caractérisent ces démarches. Le premier trait saillant qui ressort de cette analyse est l'émergence, sur la période d'étude, de la thématique alimentaire en tant que telle dans les politiques publiques des collectivités. A l'exception du Département du Gard dont la politique alimentaire est plus ancienne, et malgré quelques actions isolées sur la thématique, l'ensemble des collectivités se sont saisies de la question entre 2015 et 2018. Nous pouvons émettre l'hypothèse que le lancement de la démarche PNA-PAT par le Ministère de l'Agriculture en 2014 a constitué un élément déclencheur dans l'appropriation territoriale de la thématique.

2.1. Un intérêt croissant pour la thématique au sein des collectivités

Lors des entretiens, plusieurs enquêtés ont formulé l'idée d'une émergence de la thématique au sein de leur collectivité, d'un intérêt croissant sur la période d'étude. A Dijon Métropole, on parle de « l'émergence d'une politique publique sur la thématique, en tant que telle » sur la période¹². Du côté du PETR du Doubs central, l'une des personnes chargées de la thématique affirme que « la collectivité s'est emparée de la question [...] et par ricochet les Communautés de communes »¹³. A Toulouse Métropole, l'enquêté met en avant le caractère très récent de l'investissement de la thématique en tant que telle par la collectivité tout en affirmant que « pour l'instant, [la collectivité] rentre très modestement dans la thématique »¹⁴. Enfin, l'enquêté pour la CAGB met en avant un « changement de focale » se traduisant par le passage d'une politique centrée sur l'accompagnement de la production agricole à une politique plus largement alimentaire, se concentrant sur les consommateurs, sur la structuration des filières pour augmenter la part de produits locaux, et s'élargissant à de nouveaux champs (accessibilité sociale, santé et nutrition en particulier)¹⁵.

Au Département du Gard, on évoque une problématique « de mieux en mieux comprise et facilement appréhendée [en interne et sur le territoire], [qui] ressort comme une thématique en tant que telle », soit en d'autres termes l'appropriation progressive de la démarche de politique publique par l'ensemble des services de la collectivité. Le cas du Département du Gard, dont la politique alimentaire a émergé avant la période d'étude, révèle la lenteur de la mise en place d'une telle politique, comme le confirme la personne enquêtée : « Moi des « politiques alimentaires », je n'en connais pas beaucoup, sur le territoire ce n'est pas quelque chose de normal. [...] la définition n'est pas très claire, ce n'est pas encore rentré dans les mœurs »¹⁶.

L'apparition de l'alimentation dans les politiques publiques territoriales procède, en premier lieu, de **l'intérêt croissant des citoyens, des habitants des territoires**, pour la thématique, comme le révèlent plusieurs enquêtés :

¹² Dijon Métropole, Enquête phase 1

¹³ PETR du Doubs central, Enquête phase 1

¹⁴ Toulouse Métropole, Enquête phase 1

¹⁵ CAGB, Enquête phase 1

¹⁶ Département du Gard, Enquête phase 1

« [...] il y a les actions que porte la collectivité, que portent les associations etc., et puis il y a aussi le bruit de fond qui est beaucoup plus large sur le mieux manger, le bien manger, le manger local, le manger de qualité, le lien à la santé, qui fait que c'est un ensemble qui fait évoluer aussi les perceptions des consommateurs et qui nous aide aujourd'hui, dans nos différents projets, à avoir des dynamiques qui prennent de plus en plus [...] » (CA3B, Enquête phase 1).

« Par rapport à 2015, je trouve que ce qui ressort le plus, même si ce n'est pas encore généralisé, c'est la notion d'alimentation sur les territoires, ça sort et ça se comprend de mieux en mieux » (Département du Gard, Enquête phase 1).

La préoccupation pour la thématique alimentaire au sein des collectivités émerge donc à travers les demandes des citoyens, mais aussi à travers **les attentes et les initiatives d'acteurs associatifs et économiques**. On peut citer les AMAP et autres systèmes de paniers, les actions de sensibilisation menées par des associations locales, les groupes de valorisation des produits et de l'artisanat locaux en premier lieu, mais aussi, depuis quelques années, les demandes ciblées et formalisées des acteurs économiques de l'alimentation à l'égard de la collectivité. Le cas du PETR du Doubs central est à ce titre significatif : ce sont les acteurs du secteur (producteurs, artisans, commerçants, acteurs associatifs) qui ont fait valoir, dans le cadre du diagnostic partagé réalisé en vue de la candidature au programme LEADER 2014-2020, leur souhait de travailler sur la thématique alimentaire¹⁷.

Les élus se font ensuite les relais de ces demandes au sein de la collectivité. L'ensemble des techniciens enquêtés font ainsi ressortir **le rôle moteur des élus dans l'apparition de la thématique** à l'agenda politique, et dans la mise en œuvre de démarches alimentaires, dans la mesure où les élus déterminent les choix politiques de la collectivité, les thématiques dans lesquelles elle s'investira. A titre d'exemple, dans le cas du Département du Gard, le glissement progressif d'une politique agricole vers une politique alimentaire procède de « choix politiques des élus » à la faveur du soutien à l'agriculture biologique (2008), puis à la restauration collective (2011) et aux circuits courts de proximité (2012)¹⁸. L'enquête pour la CAGB met en avant un intérêt croissant de la part des élus, sur la base du volet économique surtout (emplois, filières) moteur pour la mise en œuvre de la démarche alimentaire¹⁹. Un élu a pu être interrogé pour la CAGB, et expose les raisons qui l'ont invité à faire entrer la thématique à l'agenda de la collectivité, parmi lesquelles un intérêt personnel pour la thématique lié à des préoccupations environnementales et de développement économique du territoire, ainsi qu'une prise de conscience de l'importance de la thématique pour les citoyens et les acteurs économiques²⁰.

L'émergence de la thématique en tant que politique publique se traduit par ailleurs par le passage d'actions isolées relatives à l'alimentation au sein des collectivités à la construction (encore en cours sur la plupart des territoires, cf. 1.2.) à **une véritable stratégie**, constituée d'objectifs et d'un programme d'actions. Auparavant, comme le révèlent les données initiales et la majorité des entretiens, la puissance publique intervenait sur des actions spécifiques et bien ciblées : protection des terres agricoles, actions d'aide à l'installation et aide agricole, soutien aux systèmes de vente directe, aux marchés, actions de sensibilisation. Depuis quelques années, et particulièrement depuis l'émergence du dispositif PAT, les collectivités cherchent à structurer et à enrichir ces modalités d'intervention au sein d'une stratégie alimentaire globale.

¹⁷ Rn PAT, Fiche « Etat initial » - PETR du Doubs central et entretien Enquête phase 1

¹⁸ Département du Gard, Enquête phase 1

¹⁹ CAGB, Enquête phase 1

²⁰ CAGB, Enquête phase 2 (Elu)

Enfin, l'émergence de la thématique sur les territoires peut se traduire par **l'évolution des moyens humains et financiers qui y sont consacrés**. Ces moyens se sont avérés difficiles à quantifier lors des enquêtes par entretien, en particulier du fait du caractère transversal des politiques alimentaires.

Territoire-témoin	Service prenant en charge la thématique
Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB)	Service Environnement
PETR du Doubs central	Pas de services à proprement parler au sein du PETR : un chargé de mission LEADER, un chargé de mission économie-circuits courts
Communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B)	Pôle développement rural et programme LEADER, Direction politiques contractuelles et développement rural (Direction générale adjointe du développement économique et de l'attractivité)
Dijon Métropole	Cas particulier : Service Jardin des sciences (service de Dijon Ville et Dijon Métropole, rattaché au pôle Urbanisme et Environnement)
Département du Gard	Mission Qualité Alimentaire rattachée à la DGA Développement et cadre de vie
Toulouse Métropole	Service Aménagement durable, biodiversité et cadre de vie (Direction Environnement et Energie)

Services chargés de porter la thématique alimentaire au sein de chaque collectivité-témoin

Il est en effet difficile de quantifier précisément les moyens humains alloués à la thématique alimentaire, d'une part du fait de la faible pérennité des moyens (recours à des stagiaires, à des services civiques, à des contrats temporaires), d'autre part parce que de nombreuses personnes peuvent être mobilisées ponctuellement sur la thématique en interne. Sur les six territoires-témoins, seuls deux ont au moins un ETP permanent sur la thématique alimentaire seulement : le PETR du Doubs central (un ETP de chargé de mission sur les circuits courts, un ETP LEADER qui consacre une part de son temps à la thématique) et le Département du Gard (deux ETP au sein de la Mission Qualité alimentaire). Les autres territoires disposent tous d'au moins un responsable à temps partiel de la thématique, par ailleurs chargé des thématiques environnementales (CAGB, Toulouse Métropole) ou agricoles (CA3B, Toulouse Métropole). Les cas de Dijon Métropole et du Département du Gard sont particuliers, dans la mesure où ils disposent d'un service chargé de porter la stratégie, d'assurer la transversalité auprès des services de la collectivité. Le Département du Gard est enfin le seul territoire-témoin à bénéficier d'un organe portant spécifiquement sur la thématique, la Mission Qualité alimentaire. En termes d'évolution, la plupart des enquêtés ont mis en avant une **augmentation globale des moyens humains** consacrés à la thématique sur la période 2015-2018. Cette augmentation peut être le résultat d'un recrutement de personnel sur la thématique, comme dans le cas de la CA3B (d'un mi-temps en 2015 à 2,5 ETP en 2018) ou du PETR du Doubs central (de 0 à 2 ETP), d'une réorientation des moyens à la faveur de la politique alimentaire (Dijon Métropole), d'une augmentation en termes de temps de travail permise notamment par le recrutement de ressources humaines temporaires (CAGB). Cette augmentation globale témoigne de l'intérêt croissant pour la thématique.

Territoire-témoign	Sources de financement
Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB)	Fonds propres, LEADER, PNA
PETR du Doubs central	Fonds propres des Communautés de communes, LEADER
Dijon Métropole	Fonds propres, TIGA
Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse (CA3B)	Fonds propres, LEADER
Département du Gard	Fonds propres, fonds européens (LEADER, FEADER, FEAMP), PNA autres (co-financements Agence de l'eau, Ademe, France Agrimer...)
Toulouse Métropole	Fonds propres, PNA

Sources de financement des démarches alimentaires des collectivités-témoins

Les moyens financiers et leur évolution sont également difficiles à quantifier, car la thématique croise de nombreuses lignes de financement, dont certaines ne sont pas gérées par la collectivité. Les sources de financements se divisent en deux catégories : les fonds propres de la collectivité et les financements extérieurs. Les financements extérieurs proviennent, pour la plupart, d'appels à projets dans le cadre de programmes pour le développement des territoires. Sur les six territoires-témoins, quatre bénéficient ainsi des financements européens du LEADER (CAGB, PETR du Doubs central, CA3B, Département du Gard), trois des financements PNA (CAGB, Département du Gard, Toulouse Métropole), et trois ont évoqué d'autres programmes, au moins en cours de réflexion (CAGB, Dijon Métropole, Toulouse Métropole). La recrudescence des programmes de financement alloués à la thématique confirme son importance croissante, et permet, dans un contexte contraint (l'ensemble des enquêtés évoquent la baisse ou la stagnation des fonds propres), une **augmentation globale des moyens financiers** à destination des démarches alimentaires. Par ailleurs, les fonds propres des collectivités peuvent être réorientés à la faveur de la thématique alimentaire, comme l'évoque la personne enquêtée pour Dijon Métropole²¹, et contribuer ainsi à cette augmentation.

Les enquêtés ont fait part de plusieurs points de vigilance relatifs au financement des démarches alimentaires. En premier lieu, l'articulation des différentes lignes de financement au sein d'une seule stratégie s'avère complexe. Ensuite, le programme LEADER en particulier suscite, du fait de la complexité de sa gouvernance, un certain nombre de difficultés pour les collectivités. Les comités de pilotage LEADER sont composés d'acteurs privés pour la majorité, provenant de tous les domaines économiques concernés par la stratégie LEADER de la collectivité, donc pas seulement de l'alimentation. Tout projet doit passer par le comité de pilotage qui détermine s'il accorde ou non des crédits, et les projets relatifs à l'alimentation ne sont donc pas assurés de se voir attribuer des financements. La gouvernance du programme LEADER présente également une certaine complexité dans l'articulation des échelons territoriaux : les Régions ont délégué la gestion des fonds à des GAL (Groupes d'Action Locale), qui peuvent être des intercommunalités ou regrouper plusieurs intercommunalités. En plus des financements LEADER, les collectivités concernées par le projet doivent assurer une « part nationale » ; cette part peut être assurée par n'importe quel échelon, et par plusieurs échelons à la fois pour un même projet. Toutefois il s'avère difficile pour les intercommunalités porteuses des démarches alimentaires de mobiliser les autres échelons pour financer cette part nationale (le Département du Gard intègre cette action de co-financement à son dispositif d'accompagnement, en partenariat avec les GAL et les EPCI porteurs de démarches alimentaires). Les financements LEADER sont donc difficiles à mobiliser.

²¹ Dijon Métropole, Enquête phase 1

2.2. Un élargissement des champs d'intervention des collectivités : de l'agricole à l'alimentaire

L'entrée et le développement de la thématique alimentaire dans les politiques publiques des territoires se traduit, concrètement, par la mise en œuvre de nouvelles stratégies. Ces stratégies marquent le passage d'actions isolées, portant essentiellement sur l'aide agricole, à la construction d'une politique plus largement alimentaire, articulant des actions en vue d'un objectif principal d'augmentation de la part des produits locaux dans l'alimentation, et investissant de nouveaux champs de politique publique.

2.2.1. Un objectif principal : développer les circuits de proximité et structurer les filières pour augmenter la part de l'alimentation locale

L'ensemble des stratégies développées par les collectivités-témoins ont en commun de présenter un objectif, si ce n'est principal, du moins majeur, qui est la relocalisation des circuits alimentaires. La personne enquêtée pour la CAGB parle ainsi d'un tournant opéré à partir de la réflexion sur le PAT, se traduisant par le passage d'une stratégie portant sur la production, l'aide à l'installation, le soutien aux systèmes en vente directe, à une stratégie tournée vers les consommateurs, visant à augmenter « la part de l'alimentation locale qui peut provenir d'une proximité ». Cela implique une intervention sur les intermédiaires (transformation, restauration, commercialisation) entre production et consommation pour structurer les filières sur le territoire, donner accès aux produits locaux pour les consommateurs.²²

L'**objectif de « relocalisation »** est ainsi évoqué comme étant au cœur de l'ensemble des stratégies alimentaires en développement par les personnes enquêtées. Du côté du PETR du Doubs central, l'un des axes du programme LEADER porte sur le développement des circuits courts de proximité, et la structuration des filières est mise en avant comme un moyen pour y parvenir. La réponse à l'appel à projets PNA pour lequel Toulouse Métropole est lauréat porte l'objectif de tête suivant : « rapprocher les consommateurs de la Métropole toulousaine et les producteurs régionaux », et l'enquête met l'accent sur la volonté « d'augmenter la part des productions locales et de qualité ». La stratégie de Dijon Métropole présente un axe « relocalisation » en lien avec sa stratégie de valorisation des produits locaux (qui se traduit actuellement par un travail de prise de contact avec les acteurs des filières en partenariat avec la Chambre d'agriculture), et la CA3B intègre cette dimension à son projet en construction, en lien avec le développement de la plate-forme Etik'table créée dès 2012, qui intègre de plus en plus d'acteurs intermédiaires. Le Département du Gard, enfin, a fixé la structuration de la relation entre offre et demande comme l'une des priorités de sa politique alimentaire, et développe depuis 2012 et son plan de soutien aux circuits courts de proximité des actions en faveur de la relocalisation des circuits alimentaires.

Ce tournant invite les collectivités à développer de nouveaux outils, à changer leurs méthodes d'intervention. Auparavant leur intervention portait essentiellement sur la production, sur l'activité agricole, et à l'autre bout de la chaîne sur la consommation à travers des actions de sensibilisation. Pour citer quelques exemples, l'ensemble des enquêtés ont mis en avant des actions en matière de préservation des terres agricoles, sur la base des documents d'aménagement et d'urbanisme. Sous diverses formes, les collectivités ont également développé, dès avant 2015, des démarches d'aide à l'installation, essentiellement via l'acquisition de terres agricoles pour y implanter des agriculteurs en

²² CAGB, Enquête phase 1

vue d'une diversification de la production. On peut citer, parmi les opérations emblématiques, la Pépinière de Chalezeule de la CAGB, en lien avec l'association d'insertion Les Jardins de Cocagne, la Ferme-musée du Sougey de la CA3B, le Plateau de la Cras sur le territoire de Dijon Métropole, support pour la réimplantation de vignes sur le territoire. Ces actions d'aide à l'installation visent à relocaliser la production et sont la plupart du temps liées à de premières actions en faveur des circuits courts de proximité, qui se traduisent par des démarches assez classiques de soutien aux modes de vente directe (AMAP, systèmes de paniers, marchés de producteurs), parfois par un soutien à des boutiques de producteurs. En termes d'activité agricole, des actions ont également été menées sur certains territoires à la faveur d'un changement des pratiques vers des modes plus respectueux de l'environnement (Plan Bio du Département du Gard, Programme Bio et Eau, Projet Eau, agriculture et territoire et Plan Agro-Environnemental et Climatique de la CA3B). Enfin, des actions de communication et de sensibilisation ont été menées à destination des consommateurs (sous la forme de documents, mais aussi de façon originale, l'opération Menu deux fois bon dans les restaurants scolaires à Toulouse Métropole ou encore des visites de fermes dans le cadre de l'opération « Parties de campagne » organisée par la CAGB).

Si les collectivités interviennent toujours, selon les modalités présentées, sur la production et la sensibilisation, elles élargissent désormais leur champ d'action en vue de la structuration des filières pour relocaliser les circuits alimentaires et augmenter la part des produits locaux dans l'alimentation de façon plus significative. Cela se traduit par des actions en faveur des intermédiaires, et par la construction de stratégies visant à mettre en lien les acteurs du système alimentaire territorial afin de relocaliser une part des circuits.

Le travail des collectivités sur les intermédiaires des circuits alimentaires se traduit, en premier lieu, par le **soutien aux outils de transformation et de commercialisation**. Plusieurs territoires ont ainsi implanté, ou projettent d'implanter, une légumerie en lien avec les producteurs locaux. Le Département du Gard propose ce type de dispositif depuis 2011, et réfléchit aujourd'hui à des moyens « de structurer l'offre et de formaliser la demande »²³, notamment au niveau des acteurs de la distribution. La CAGB et Dijon Métropole réfléchissent à l'implantation d'une légumerie sur leur territoire, en lien avec un projet d'exploitation de légumes plein champ dans le premier cas. Plusieurs enquêtés ont également évoqué lors des entretiens des pistes sur le soutien à d'autres outils de transformation (lait, viande sur les territoires de la CAGB et de la CA3B) souvent en lien avec des groupes de producteurs locaux souhaitant s'affranchir de la grande distribution. Les collectivités soutiennent également les outils de commercialisation. Cela peut se traduire par des aides à destination des boutiques de producteurs : le Département du Gard a mis en place des dispositifs d'aide aux porteurs de projet, dans le cadre du LEADER, de la marque de territoire Militants du goût et du réseau Boutiques paysannes, et la CA3B a soutenu l'implantation de plusieurs projets de ce type, dans le cadre de LEADER notamment. Dijon Métropole et Toulouse Métropole ont récemment soutenu la mise en place de drives fermiers pour mettre en lien producteurs et consommateurs. Le soutien aux marchés est également un outil privilégié en termes d'appui à la commercialisation, et de nouveaux types de marchés se développent pour mettre en valeur les produits locaux, auxquels peuvent être associés des événements : à titre d'exemple, Dijon Métropole a développé un Marché Bienvenue à la Ferme autour duquel s'articulent des dégustations, et a redynamisé l'ancien marché de gros, devenu Marché de l'agro, à la faveur des producteurs locaux ; Toulouse Métropole a fait de la redynamisation du MIN l'un des points clés de sa future stratégie, qui vise à la valorisation des producteurs locaux, le projet intégrant notamment un cash fermier.

²³ Département du Gard, Enquête phase 1

La restauration collective constitue un champ d'intervention privilégié en vue de la structuration des filières, dans la mesure où la puissance publique y a une marge de manœuvre plus importante que sur les structures privées, et où elle constitue un potentiel débouché important pour les producteurs et artisans locaux. La loi sur l'approvisionnement local en restauration collective prévue pour 2022 semble particulièrement mobiliser les collectivités, plusieurs des enquêtés y ayant fait allusion. L'ensemble des enquêtés mentionnent ainsi la restauration collective a minima comme une piste de travail. En particulier, dans le cas de la CA3B qui mène actuellement une étude sur la question, elle est perçue comme le moyen de structurer un système alimentaire territorial en mettant en lien les producteurs, les artisans et les consommateurs du territoire. Cette action devrait constituer l'une des actions-phares de la stratégie en construction. Toulouse Métropole mène également, en lien avec la Cuisine centrale de la Ville de Toulouse et le groupe d'agriculteurs biologiques Erables 31, une réflexion sur l'approvisionnement de la restauration collective en produits bio et locaux, et prévoit l'organisation de rencontres entre producteurs et acheteurs, et des actions de sensibilisation de chaque partie, en vue de leur mise en réseau.

La mise en lien des acteurs en vue de la structuration d'un système alimentaire territorial constitue, en définitive, l'objectif des collectivités en ce qu'il permet la relocalisation d'une part des circuits alimentaires. Les territoires cherchent ainsi à mettre en œuvre, à inventer de nouveaux outils afin de mettre en relation les acteurs du système alimentaire. A cette fin ont été développés des outils tels que des **plateformes numériques** permettant de mettre en lien producteurs et consommateurs ou acheteurs. C'est le sens de l'outil Etik'table mis en place par la CA3B, et de l'outil en open source développé et hébergé par la CAGB qui met en relation producteurs et restaurateurs privés (mais ne propose, à ce jour, pas de service commercial ou de livraison). Plus simplement, les collectivités ont également recours à **des réunions**, à **des ateliers de travail**, afin de mettre en lien les acteurs et de travailler sur la mise en œuvre de la stratégie alimentaire. En particulier, les **diagnostics relatifs aux systèmes alimentaires locaux** peuvent être l'occasion de recenser les acteurs et de leur permettre de se rencontrer : à titre d'exemple, c'est dans le cadre des diagnostics LEADER en 2014 puis circuits courts en 2018 que les acteurs du PETR du Doubs central ont pu entrer en relation, et développer depuis des projets communs. Ces rencontres peuvent déboucher sur une traduction formelle de la mise en réseau des acteurs, sur un outil permettant de les recenser, de faciliter et d'entériner leur mise en lien. L'outil restaurateurs-producteurs de la CAGB est ainsi le fruit de rencontres et d'ateliers qui ont mobilisé les acteurs. Le PETR du Doubs central travaille actuellement sur une « Charte des producteurs du Doubs central » visant à mettre en lien les acteurs des filières et à valoriser les produits locaux.

L'objectif de relocalisation des circuits alimentaires, d'augmentation de la part des produits locaux dans l'alimentation sur les territoires, constitue en définitive un tournant dans l'intervention des collectivités en ce que leurs actions, qui portaient auparavant presque exclusivement sur l'activité agricole, portent désormais également sur les intermédiaires. Cela nécessite le développement de nouveaux outils, et la mise en réseau des acteurs afin de structurer les systèmes alimentaires territoriaux, et implique le passage d'une intervention sur l'économie agricole à une stratégie plus largement alimentaire. Cet élargissement se traduit également par l'investissement de nouveaux domaines par les collectivités.

2.2.2. L'investissement de nouveaux champs dans la thématique alimentaire

La mise en œuvre de stratégies alimentaires, qui prennent parfois la forme de Projets alimentaires territoriaux, est en effet pour les collectivités l'occasion d'investir de nouveaux champs de

l'alimentation. Pour rappel, Terres en villes définit « six champs de la gouvernance alimentaire territoriale » : filières alimentaires et économie ; culture, gastronomie et tourisme ; nutrition et santé ; accessibilité sociale ; environnement ; urbanisme et aménagement. L'étude des territoires-témoins montre que les collectivités investissent, ou prévoient d'investir, certains champs plutôt que d'autres dans la construction de leur stratégie. Cela peut varier en fonction de l'historique de la thématique sur le territoire, de ses caractéristiques propres, du type de territoire. Nous proposerons ainsi, dans un premier temps, une analyse par champ des actions alimentaires des collectivités, avant de croiser ces démarches avec les données contextuelles des territoires.

2.2.2.1. Le champ des filières alimentaires et de l'économie

Le champ des filières alimentaires et de l'économie regroupe les activités des acteurs de la filière alimentaire allant de l'amont agricole à la consommation et la fin de vie des aliments. Il aborde la question alimentaire avec une dimension économique : il traite des relations marchandes et non marchandes entre les acteurs et de leur organisation. Du point de vue de l'action publique, ce champ est globalement le plus investi, comme en témoigne le développement en partie 2.2.1. Si les collectivités investissent désormais l'ensemble de la filière, entre production et consommation, les actions historiques en faveur de l'économie agricole se maintiennent toutefois sur l'ensemble des territoires. Sur ce champ, l'enjeu pour la puissance publique est de savoir jusqu'où intervenir dans la mesure où il s'agit d'activités économiques, de savoir comment accompagner ces activités.

2.2.2.2. Le champ de la culture, de la gastronomie et du tourisme

Le champ de la culture, de la gastronomie et du tourisme regroupe les activités qui concourent à la mise en valeur et à la transformation par l'alimentation du territoire. Du point de vue des collectivités, l'investissement de ce champ permet de mettre en avant les atouts du territoire, ses produits et ses producteurs. La plupart des collectivités enquêtées, sans forcément énoncer explicitement leur volonté d'investir le champ de la gastronomie, mettent en œuvre des moyens visant à cette valorisation. Le Département du Gard et la CA3B disposent ainsi chacun d'une marque de territoire (respectivement « Militants du goût » créée en 1992 et « Bourg-en-Bresse, la belle rencontre » créée en 2016). Du côté du PETR du Doubs central, la future « Charte des producteurs » vise à mettre en réseau les acteurs, mais aussi à communiquer autour des producteurs et des produits locaux. A Toulouse Métropole, l'outil du MIN doit être mobilisé, dans le cadre de la stratégie alimentaire en construction, pour mettre en valeur les producteurs régionaux que rencontre actuellement la directrice de l'institution. Enfin, plusieurs enquêtés ont évoqué la présence d'AOC et de signes de qualité sur leurs territoires, qui permettent de valoriser les productions locales, mais qui constituent en même temps des filières très structurées sur lesquelles les collectivités ont peu de marge d'intervention. La CA3B prend le parti de valoriser ces filières « à valeur ajoutée » dans sa stratégie agricole-alimentaire en construction.

Le champ de la culture et de la gastronomie est ainsi fortement lié à l'objectif de développement et d'attractivité des territoires, sur la base de leurs atouts. Dijon Métropole en constitue l'exemple le plus significatif, qui articule sa stratégie alimentaire et son projet de territoire autour des atouts gastronomiques du territoire. La dynamique a démarré sur la base de la double patrimonialisation UNESCO du territoire (Climats du vignoble de Bourgogne et Repas gastronomique des français) et se structurera autour de la Cité de la gastronomie et du vignoble que la collectivité cherche à développer. Dijon Métropole intègre également une dimension d'innovation/santé-nutrition en lien à la gastronomie, et cherche à développer, en lien avec les producteurs locaux et les structures de recherche et développement présentes sur son territoire, des produits innovants (agroécologie,

protéines végétales). C'est d'ailleurs le sens de la réponse du territoire à l'AMI TIGA, avec le projet « Dijon territoire-modèle d'un système alimentaire durable en 2030 ».

2.2.2.3. Le champ de la nutrition et de la santé

Le champ de la nutrition et de la santé regroupe les activités qui contribuent à la qualité nutritionnelle et à l'amélioration par l'alimentation de la santé publique. Le domaine semble à ce jour assez peu investi par les collectivités, autrement qu'à travers des actions de sensibilisation au « bien manger ». Les enquêtes indiquent généralement traiter ce champ sous cet angle et sous celui de la « qualité des produits ». Peu d'actions concrètes ont toutefois été mises en place, ou même programmées. On peut à ce titre citer, en plus de l'objectif opérationnel de travail sur la thématique en lien avec la recherche et des producteurs locaux énoncé par Dijon Métropole, les actions initiées par la CAGB et le Département du Gard. La CAGB, qui intègre à sa stratégie un axe santé, a effectué dans le cadre de son diagnostic un travail de définition du lien entre santé et alimentation avec l'IREPS (Instance Régionale d'Education et de Promotion de la Santé), et travaille en lien avec des groupes de producteurs sur deux projets autour du soja et des protéines végétales (implantation et structuration des filières). Le Département du Gard réalise actuellement un travail avec le Laboratoire départemental d'analyses, notamment sur de nouveaux modes de conservation des produits frais locaux pour les producteurs. A ce jour aucune action réalisée ne peut cependant être citée.

2.2.2.4. Le champ de l'accessibilité sociale

Le champ de l'accessibilité sociale regroupe les activités qui contribuent à l'accessibilité de tous à une alimentation de qualité, à la justice alimentaire, à la lutte contre les déserts alimentaires. Avec le champ de la santé et de la nutrition, auquel il est d'ailleurs en partie lié, ce champ constitue une sorte de parent pauvre des politiques alimentaires en construction. En effet, s'il fait l'objet d'une injonction quasi-systématique dans les discours des collectivités (stratégies alimentaires en construction et entretiens), en lien avec les principes du développement durable, il donne lieu à très peu d'actions, ou de pistes d'actions, concrètes. Parmi les actions mises en œuvre de longue date, on peut citer les jardins partagés qui peuvent avoir une vocation sociale en particulier dans les quartiers politiques de la ville, en lien avec des associations ; à ce titre le Département du Gard mène une politique originale d'accompagnement de ces dispositifs, et a notamment créé un réseau des jardins partagés à l'échelle du territoire.

Concernant l'accès des consommateurs aux produits alimentaires, le champ est, classiquement, investi par les territoires sous l'angle de l'aménagement commercial, en particulier sur les territoires ruraux et de villes moyennes qui font face à la désertification commerciale des centres. Ainsi les documents d'aménagement, SCoT en particulier, intègrent-ils des préconisations relatives au gel de l'implantation de grandes surfaces en périphérie, à la faveur des commerces de proximité. Ces préconisations ne se traduisent cependant pas nécessairement de façon significative dans les faits, souvent faute d'outils opérationnels visant à soutenir ces commerces. Des programmes de type Cœur de ville ou des fonds de type Fisac (destinés aux communes) peuvent permettre de répondre à cet objectif, mais ne portent pas forcément spécifiquement sur les commerces de bouche. Ainsi le PETR du Doubs central a-t-il répondu à l'AMI Bourgs-centres visant notamment à redynamiser les commerces de proximité, mais n'a pas intégré à sa réponse d'axe portant sur les commerces alimentaires.

La plupart des collectivités enquêtées évoquent le champ de l'accessibilité sociale comme étant à investir dans le cadre de leur future politique alimentaire (sans forcément définir ce qu'elles perçoivent derrière ce terme). Plusieurs enquêtés ont en outre mentionné des pistes d'action pour l'investissement de ce champ, en lien avec d'autres services de la collectivité. A titre d'exemples, le

Département du Gard travaille actuellement avec les épiceries solidaires ainsi qu'avec un partenaire sur la possibilité de constituer des paniers de produits bio à prix accessibles, la CAGB prévoit une action en lien avec le Centre Communal d'Action Sociale, et Toulouse Métropole en lien avec le service chargé des Quartiers politiques de la Ville au sein de la collectivité.

2.2.2.5. Le champ de l'environnement

Le champ de l'environnement regroupe les activités du système alimentaire qui impactent l'environnement et le milieu naturel. Le champ fait l'objet d'un investissement protéiforme de la part des collectivités. Il n'est pas nécessairement évoqué en tant que tel, mais de nombreuses actions ou pistes d'actions peuvent y être rattachées. Pour commencer, le lien entre relocalisation des circuits alimentaires et environnement est souvent fait (bien que dans les faits, il ne soit pas assuré que la relocalisation d'une partie des flux alimentaires ait un impact environnemental significatif), en lien avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre dû à la réduction du transport de marchandises, mais aussi à la protection des terres agricoles locales, à la végétalisation des territoires... A noter que sur deux des six territoires-témoins, la CAGB et Toulouse Métropole, c'est le service environnement qui porte la stratégie agricole ; à Dijon Métropole, le service Jardin des sciences est également chargé des questions de biodiversité. Cette donnée peut contribuer à conférer une importance particulière à la thématique dans les stratégies des collectivités.

L'étude des démarches alimentaires des collectivités fait ressortir trois angles privilégiés pour aborder la thématique environnementale : l'urbanisme et l'aménagement, sous la forme de la préservation des terres ; l'économie agricole sous la forme de l'incitation à des pratiques plus respectueuses de l'environnement ; la lutte contre le gaspillage alimentaire. Sur le changement des pratiques agricoles, les collectivités ont des moyens limités pour orienter les choix des agriculteurs, mais ont toutefois une marge de manœuvre. Le Département du Gard a ainsi mis en œuvre son Plan d'actions départemental de développement de l'agriculture biologique en 2009, proposant un soutien aux porteurs de projet de l'idée à la pérennisation. La CA3B a mené, dans le cadre de différents programmes (Programme Bio et Eau, Projet Eau, agriculture et territoire et PAEC) des actions de sensibilisation et de financement pour les agriculteurs, à la faveur d'un changement de pratiques. Dijon Métropole enfin travaille sur cette problématique en lien avec la recherche (cf. supra). Concernant la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'enquête pour Toulouse Métropole le fait ressortir comme l'une des clefs d'entrée de la collectivité dans la thématique alimentaire²⁴ ; la CAGB mène également un travail sur la prévention en partenariat avec le Sybert (le Syndicat chargé de la gestion des déchets).

Il est par ailleurs fréquent que la stratégie alimentaire soit rattachée au Plan Climat mis en œuvre par un territoire, sous la forme d'actions communes aux deux programmes. C'est le cas, en particulier, pour la CAGB et Toulouse Métropole qui mènent des réflexions originales sur la question du lien entre alimentation et environnement. L'action restaurateurs-producteurs de la CAGB a notamment été conduite dans le cadre du Plan Climat, et la collectivité a mis en œuvre un programme TEPOS²⁵ qui recouvre la totalité de son territoire ainsi que l'une des Communautés de communes du PETR du Doubs central (la CC du Doubs baumois) et intègre des actions relatives aux circuits de proximité alimentaires. Toulouse Métropole mène, enfin, une réflexion originale sur le stockage carbone des terres agricoles ou encore sur la logistique du dernier kilomètre pour livrer les acheteurs toulousains depuis le MIN.

²⁴ Toulouse Métropole, Enquête n°1 (Chargé de la thématique alimentaire)

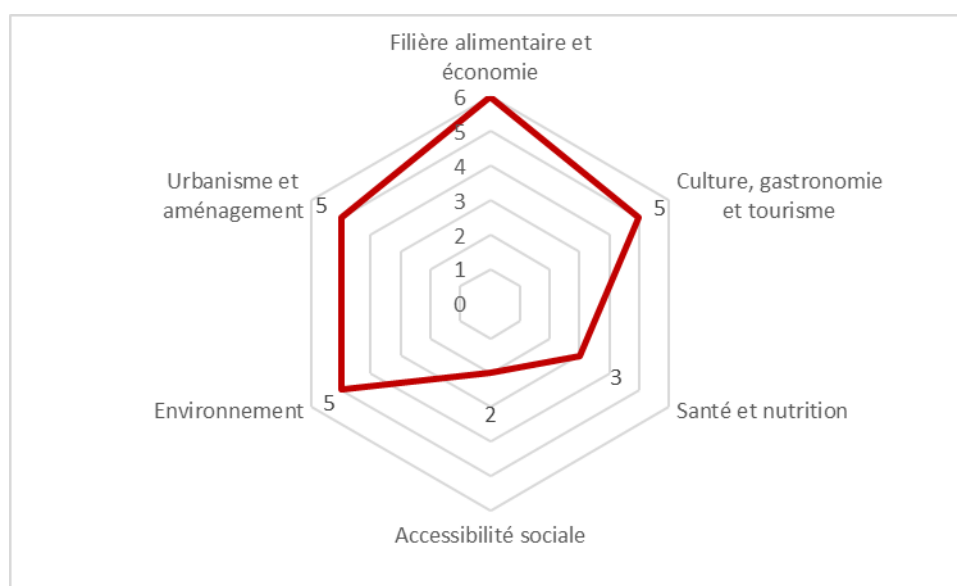
²⁵ Territoire à Energie Positive

2.2.2.6. Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement

Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement concerne les transformations spatiales que connaissent les villes et les territoires sous l'influence de l'alimentation sous tous ses aspects et à l'inverse, comment l'alimentation est conditionnée par ces aspects spatiaux. Les dimensions spécifiques de ce champ sont les actions de planification et d'urbanisme opérationnel, les activités de conception et de construction, par exemple de commerces alimentaires. Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement fait l'objet d'un investissement ancien de la part des collectivités publiques, sous la forme de la préservation des terres agricoles. Les territoires urbains et métropolitains sont particulièrement concernés car touchés par la problématique de l'étalement urbain. Cet enjeu prend aujourd'hui sur ces territoires une importance accrue dans le contexte de la mise en œuvre des PLUi, qui constituent des outils réglementaires pour les collectivités leur permettant notamment de limiter la consommation des terres agricoles. Sur l'ensemble des territoires, quatre (la CAGB, Toulouse Métropole, Dijon Métropole et la CA3B) travaillent actuellement sur leurs PLUi auxquels sont intégrés des objectifs de préservation des terres. La CA3B a en outre recours à un outil opérationnel, les ZAP (Zones Agricoles Protégées) mises en œuvre par les communes qui le souhaitent sur la base d'un diagnostic réalisé à l'échelle de l'intercommunalité (cette démarche a pour l'instant donné lieu à une seule réalisation, mais deux sont en projet).

Sur les territoires urbains et métropolitains, l'enjeu de la préservation d'une agriculture périurbaine est également prégnant. La CAGB et Toulouse Métropole accordent ainsi, historiquement, une place particulièrement importante à cette thématique (à Toulouse Métropole, le service chargé de l'agriculture périurbaine, rattaché à la Direction Environnement, a d'ailleurs pris en charge la réponse PNA). Outre les dispositifs réglementaires, les collectivités ont recours à des démarches d'acquisitions de terres afin d'y implanter de l'activité agricole (cf. supra).

Le domaine de l'aménagement commercial est encore peu développé. La stratégie dijonnaise, articulée autour du gros projet urbain que constitue la Cité de la gastronomie, ou les actions en réflexion sur les territoires du PETR du Doubs central et de la CA3B (qui pourrait avoir recours à son Document d'Aménagement Artisanal et Commercial dans le cadre de sa stratégie agricole-alimentaire) constituent de premières pistes en la matière.



L'investissement des champs de l'alimentation par les territoires-témoins

(Source : M.-A. Creps, Excel, 2018)

Le graphique ci-dessus permet de synthétiser le propos développé dans cette partie. Pour chaque champ, nous avons sélectionné le nombre de territoires qui proposent des actions, ou des pistes d'actions bien définies. Le graphique montre ainsi l'investissement privilégié du champ de la filière alimentaire et de l'économie par les collectivités, et à l'inverse l'investissement encore marginal des champs de l'accessibilité sociale et de la santé-nutrition. Il convient de souligner toutefois que, quel que soit le champ, **très peu d'actions concrètes ont été développées à ce jour sur les territoires**, la plupart des collectivités en étant au stade de l'élaboration de leur politique alimentaire. Il s'agit désormais de comprendre comment s'articulent ces champs dans les stratégies développées par les territoires, et ce qui motive un territoire à investir tel ou tel champ.

2.2.3. Outils d'élaboration et de financement des stratégies alimentaires des collectivités

Afin de développer des stratégies alimentaires qui visent à structurer les filières localement et à investir de nouveaux champs, les collectivités peuvent avoir recours à des dispositifs leur permettant de structurer un programme constitué d'objectifs et d'actions, sur la base d'un diagnostic. **Le dispositif PAT** est en particulier mobilisé à cette fin. Ainsi, sur les six territoires enquêtés, quatre ont au moins commencé à entrer dans une démarche de PAT : le Département du Gard est lauréat depuis 2017, la CAGB est sur le point de faire signer la charte élaborée sur la base d'un premier diagnostic et des objectifs PAT et de démarrer les actions opérationnelles, Dijon Métropole et Toulouse Métropole vont entrer dans la démarche. Le dispositif est perçu par la plupart des collectivités, selon les propos des enquêtés, comme un moyen de « structurer », de « mettre en cohérence » des actions, des acteurs, autour de la thématique alimentaire, en définitive de construire ou d'unifier une stratégie alimentaire. La CA3B construit également une « stratégie agricole-alimentaire » qui constitue un chapitre de son projet de territoire, sans pour l'instant avoir recours au dispositif. Le PAT, en ce qu'il suit la « méthode projet » (diagnostic, objectifs, plan d'actions) peut donc constituer un moyen de construction d'une stratégie alimentaire.

Le recours au dispositif PAT ne permet toutefois pas d'apporter des financements pour les actions à mettre en œuvre. Des outils comme **l'appel à projets PNA** sont en revanche mobilisés par les collectivités à cette fin : Toulouse Métropole, le Département du Gard et la CAGB y ont ainsi eu recours. La réponse à appel à projets devant prendre la forme d'un plan d'actions, le dispositif peut constituer un moyen de construire ou d'approfondir une stratégie de politique alimentaire.

Le programme européen LEADER, fonctionnant également selon un système d'appel à projets, est mobilisé par les collectivités. Parmi les six territoires-témoins, le PETR du Doubs central, le Département du Gard et la CA3B y ont recours pour financer des actions relatives à l'alimentation, et pouvant ainsi s'intégrer à la stratégie alimentaire. Dans le cas du PETR du Doubs central, le dispositif a même permis de réaliser un diagnostic partagé et de développer un plan d'actions sur les circuits de proximité, et constitue ainsi le point de départ pour la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire sur le territoire.

Enfin, des programmes plus spécifiques peuvent être mobilisés par les territoires pour financer des actions ou construire une stratégie. Plusieurs territoires ont ainsi eu recours, ou projettent d'avoir recours, à des **programmes tournés vers l'innovation**, axés sur l'innovation en matière d'alimentation. C'est, en particulier, le cas de Dijon Métropole qui a mobilisé le programme TIGA, (Territoires d'Innovation de Grande Ambition) en 2018, avec le projet « Dijon territoire-modèle d'un système

alimentaire durable en 2030 » autour des thématiques agroécologie, santé et accessibilité sociale, en lien avec les structures de recherche et développement présentes sur le territoire. La CAGB et Toulouse Métropole projettent également de mobiliser ce type de dispositif, qui permet d'apporter des financements, mais aussi de la visibilité aux territoires qui les mobilisent, dans une perspective de développement économique et d'attractivité.

2.2.4. Spécificités des stratégies selon les types de territoire

Les démarches alimentaires des collectivités, en termes d'actions, de champs investis, de programmes mobilisés, en définitive de types de stratégies choisies, varient en fonction des caractéristiques des territoires, et en particulier selon le type de territoire concerné (métropolitain ou urbain à tendance métropolitaine, composite de villes moyennes, rural). Cette partie vise ainsi, en croisant les données issues de l'analyse des stratégies alimentaires en construction au sein des collectivités avec les données contextuelles développées dans la partie I, à élaborer une typologie des démarches alimentaires des territoires. Nous proposons la typologie suivante, à partir du constat que les stratégies étudiées présentent d'importants points communs en fonction du type de territoire : stratégies des territoires métropolitains, stratégies des territoires composites de villes moyennes, stratégies des territoires ruraux.

2.2.4.1. Les stratégies des territoires métropolitains

Territoires concernés : Dijon Métropole, Toulouse Métropole, (CA du Grand Besançon)

Comme nous l'avons vu dans la partie I, les territoires métropolitains font face à des enjeux bien spécifiques, liés à l'étalement urbain (consommation des terres agricoles périurbaines, augmentation du nombre de consommateurs) et à leur statut (attractivité du territoire). Leur stratégie sera ainsi orientée en fonction de ces enjeux.

Les stratégies développées accordent, pour commencer, une **place particulièrement importante au champ de l'aménagement**, orienté vers la préservation des terres périurbaines. Les quatre territoires que l'on pourrait qualifier d'« urbains », même composites (Toulouse Métropole, Dijon Métropole, la CA3B, la CAGB) ont ainsi un PLUi en cours de construction, intégrant des objectifs renforcés de préservation des terres. Dans le cas de Toulouse Métropole et de la CAGB (mais aussi de Dijon Métropole en lien avec sa stratégie de relance des productions emblématiques), l'enjeu des terres périurbaines comme ressources pour la consommation locale est prégnant dans la stratégie alimentaire en construction.

La spécificité des stratégies métropolitaines réside toutefois avant tout dans la **recherche de visibilité, d'attractivité du territoire**, à laquelle la démarche alimentaire peut contribuer. L'investissement du champ de la culture et de la gastronomie va en ce sens, les produits locaux étant considérés comme des atouts emblématiques du territoire permettant de valoriser ses spécificités, dans un contexte de concurrence entre métropoles. Dijon Métropole a axé sa stratégie sur ce champ, et Toulouse Métropole, à travers la redynamisation du MIN pour valoriser les producteurs de la Région Occitanie, répond à l'objectif fixé dans la loi MAPTAM qui fait des métropoles les chefs de file du développement régional. La part importante accordée à l'innovation, en particulier dans la stratégie dijonnaise, mais aussi chez Toulouse Métropole et la CAGB (recours à des programmes fondés sur l'innovation, lien aux structures de recherche et développement, nouvelles techniques agricoles et nouveaux produits)

répond également à cet objectif de visibilité et d'attractivité sur la base des caractéristiques du « terroir ».

La dimension d'innovation gastronomique et de valorisation des produits locaux dans le cadre de la concurrence entre métropoles peut en outre entrer en contradiction avec l'objectif de relocalisation des circuits alimentaires à destination des consommateurs locaux. Le cas de Dijon est à ce titre significatif : le Président François Rebsamen a évoqué un objectif d' « autonomie alimentaire » du territoire à moyen terme²⁶. Si la formule est politique, la stratégie alimentaire en construction de la collectivité indique bien un objectif de relocalisation significative des circuits. Or le taux de couverture des besoins alimentaires par les ressources locales, en termes de production, est à ce jour très faible, et la stratégie qui se développe accorde une part importante à la réimplantation de productions emblématiques (vignes essentiellement) sur les terres acquises. Si les deux axes de la stratégie dijonnaise (valorisation du patrimoine gastronomique et relocalisation des circuits alimentaires) sont associés, ils pourraient toutefois s'avérer contradictoires à terme, l'objectif de compétitivité entrant en concurrence avec celui de relocalisation.

2.2.4.2. Les stratégies des territoires composites de villes moyennes

Territoires concernés : CA du Bassin de Bourg-en-Bresse, (CA du Grand Besançon)

Les territoires composites font face à des enjeux propres aux territoires urbains et à des enjeux propres aux territoires ruraux (cf. 1.1). La question de **l'articulation ville-campagne** y est particulièrement prégnante, c'est pourquoi le territoire de la CAGB (à dimension très rurale, la ville-centre ayant par exemple préservé des terres agricoles) peut être classée entre le type composite urbain et le type métropolitain. Le caractère très rural des territoires périurbains invite en outre les collectivités à accorder une forte importance à la dimension agricole dans leur stratégie alimentaire. La CA3B parle ainsi de « stratégie agricole-alimentaire »²⁷ et la CAGB a souhaité maintenir deux politiques distinctes (mais liées) et deux comités de pilotage de ces politiques, l'un agricole, l'autre alimentaire. La forte présence d'AOC et de marques de qualité sur ces territoires, en particulier liées à l'élevage, attestent en outre de ce caractère rural et, dans le cas de la CA3B, contribue à orienter la stratégie vers le soutien aux filières à valeur ajoutée. Des indicateurs comme le recours au programme LEADER dans le cas de la CA3B (comme dispositif de financement) mobilisé préférentiellement par les territoires ruraux, ou comme le travail d'entretien des paysages périurbains en lien avec l'élevage caprin sur le territoire de la CAGB, sont également révélateurs des spécificités des stratégies des territoires composites. **Ces politiques en construction pourraient ainsi être qualifiées d'agricoles-alimentaires.**

Les territoires composites de villes moyennes font également face aux enjeux caractéristiques de ces villes, parmi lesquelles le déclin des villes-centres lié, notamment, à la **désertification des commerces de centre-ville** au profit des grandes surfaces de périphérie. Cet enjeu est présent, en particulier, sur les territoires de la CA3B et de la CAGB (cf. 2.2.2). La problématique ne semble toutefois pour l'instant pas faire l'objet d'une articulation avec la stratégie alimentaire. Cette question peut par ailleurs être rattachée à celle de l'investissement du champ de la gastronomie par les territoires de villes moyennes, celles-ci s'inscrivant également dans une démarche de recherche d'attractivité et de visibilité, afin notamment d'endiguer des phénomènes de déclin qui leur sont propres. Cela pourrait constituer un facteur d'explication de l'investissement de la thématique par la CA3B, à travers sa stratégie de valorisation des filières à valeur ajoutée et la création en 2016 de sa marque de territoire.

²⁶ Projet de territoire de Dijon Métropole

²⁷ CA3B, Enquête phase 1

2.2.4.3. Les stratégies des territoires ruraux

Territoire concerné : PETR du Doubs central

Les territoires ruraux font face à des enjeux moindres en termes de consommation des terres, mais présentent une sensibilité plus forte aux risques de déclin. Aussi leurs stratégies sont-elles axées sur le **développement économique des territoires**, sur la base des atouts locaux. Le recours au programme LEADER et aux fonds européens (FEDER, FEADER) destinés au développement des territoires ruraux est donc significatif. La stratégie du PETR du Doubs central, visant à valoriser les ressources agricoles et naturelles locales, formalisée dans le plan d'actions LEADER puis dans la future « Charte des producteurs du Doubs central », s'inscrit ainsi pleinement dans cet objectif. L'investissement du champ de la gastronomie à travers la valorisation des produits locaux est dans ce cas orienté par l'objectif de développement économique local. Il s'agit pour le PETR de donner de la visibilité à ses produits et à ses producteurs par le biais d'un potentiel outil de communication, à destination notamment des territoires environnants qui, à l'image de la CAGB, pourraient constituer des bassins de consommation. Les deux territoires sont d'ailleurs en contact dans le cadre de l'opération « restaurateurs-producteurs » de la CAGB (des producteurs du Doubs central ont été conviés aux réunions).

Les territoires ruraux font également face à des enjeux conjoints de **déclin des centres-bourgs** et de disparition des services et commerces de proximité. Cette problématique a été investie par le PETR du Doubs central à travers sa réponse à l'AMI Bourgs-centres à l'été 2018. Toutefois la réponse proposée n'intègre pas d'actions spécifiques à destination des commerces de bouche, et aucun lien n'est fait, à ce jour, avec la stratégie alimentaire. L'enjeu de l'accessibilité des habitants du territoire à l'alimentation est pourtant majeur, et pourrait se traduire, en lien avec les problématiques de relocalisation des circuits alimentaires et de développement local, par un investissement de la thématique. A ce jour, il existe toutefois déjà un dispositif d'accompagnement des marchés de plein vent porté par les Communautés de communes.

2.2.4.4. Le Département du Gard, un cas particulier

Le Département du Gard ne figure pas dans la typologie exposée ci-dessus, principalement parce qu'il est, du fait de son échelle, difficilement comparable aux autres territoires. Il présente toutefois des sous-ensembles qui correspondent à chacun des types : un sous-territoire métropolitain autour de la ville de Nîmes, plusieurs sous-ensembles composites articulés autour de villes moyennes, de nombreux territoires à dominante rurale. La politique alimentaire du Département du Gard se définit essentiellement en termes de modalités d'accompagnement des porteurs de projet et des sous-territoires en fonction de leurs compétences. Le Département a mis en œuvre, dans le cadre de son PAT, un dispositif d'accompagnement dans la mise en œuvre de PAT à l'échelle intercommunale. La typologie élaborée dans cette partie peut servir de grille de lecture pour les enjeux propres à ces sous-ensembles territoriaux, en vue de la construction de leurs propres stratégies.

La typologie présentée dans cette partie fait ressortir l'importance particulière des enjeux liés au type de territoire (et de fait à ses caractéristiques morphologiques et géographiques) dans les choix stratégiques des collectivités. Cette donnée doit donc être prise en compte, d'une part du point de vue des collectivités, dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique alimentaire, d'autre part du point de vue du Rn PAT dans leur accompagnement.

Il faut également relever l'importance d'autres enjeux susceptibles d'orienter les stratégies alimentaires des collectivités. Les caractéristiques agricoles des territoires, le type de produits qui y sont cultivés (maraîchage, élevage...), la diversité des cultures et la taille des exploitations, la présence

d'appellations, ont un impact sur la marge de manœuvre de la puissance publique face aux acteurs du territoire, dans une perspective de reterritorialisation des systèmes alimentaires, de relocalisation des circuits. L'historique d'intervention des collectivités en la matière doit également être envisagé, car il peut constituer une base pour la stratégie alimentaire à développer, notamment sur le plan de la mobilisation de certains outils ou acteurs.

III. La gouvernance alimentaire territoriale comme principal enjeu pour les collectivités

L'alimentation implique, comme nous avons pu le voir, une grande diversité d'acteurs publics et privés, d'échelles territoriales, de champs thématiques, d'actions. L'enjeu pour les collectivités est dès lors d'articuler ces différents éléments, de les mettre en réseau afin de définir un projet de territoire cohérent. Cet enjeu renvoie au développement de la « gouvernance territoriale » définie en introduction, et plus précisément de la gouvernance alimentaire territoriale. L'enjeu de la gouvernance, de la mise en réseau des acteurs afin de structurer un système alimentaire territorial, apparaît nettement sur l'ensemble des territoires-témoins. On peut citer quelques exemples significatifs issus des entretiens :

« Le rôle d'une communauté d'agglomération, d'une collectivité de notre taille, c'est vraiment de transcender les démarches. C'est-à-dire que l'idée c'est de mettre autour de la table les différents acteurs et les différentes thématiques, et pouvoir co-construire des projets de territoire et des projets concrets, qui répondent aux dynamiques et qui répondent aux besoins de chacune des structures. » (CA3B, Enquête phase 1)

« On est clairement sur un enjeu de gouvernance, et sur la transversalité des actions concrètes, ce sont des choses qui se mettent en place. » (Dijon Métropole, Enquête phase 1)

L'objectif de structuration d'une gouvernance alimentaire territoriale est surtout, à ce stade de l'émergence de la thématique au sein des collectivités, au cœur des stratégies qui se mettent en œuvre, et figure comme objectif premier des programmes d'action définis. Les outils vus en partie 2.2.1 visant à mettre en lien les acteurs de l'alimentation sur les territoires, à constituer des systèmes territoriaux sont d'autres marques de la place prégnante de cet enjeu, condition de la reterritorialisation des circuits alimentaires. Le dispositif PAT, en tant que projet de territoire fondé sur l'enjeu fédérateur de l'alimentation, est ainsi perçu par les territoires le mobilisant comme un moyen de mettre en œuvre une gouvernance alimentaire territoriale, sur la base d'un problème et de connaissances communes, par la mise en réseau des acteurs et à travers la définition d'objectifs et d'un programme d'actions communs.

La mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire territoriale constitue enfin une innovation en termes de politiques publiques, et implique **plusieurs évolutions, voire bouleversements**, pour les collectivités : du point de vue de leur rôle, de leurs modalités de travail, de leurs rapports aux acteurs du territoire et au territoire lui-même.

3.1. Le rôle de la collectivité porteuse de la stratégie alimentaire

L'émergence de la question alimentaire dans les politiques publiques territoriales interroge à plusieurs égards le rôle des collectivités (quels que soient d'ailleurs les échelons et compétences concernés). La thématique les invite en effet à s'impliquer dans une activité économique, à entrer en relation avec des acteurs économiques dans le but d'orienter leurs activités en vue de leur relocalisation. A cet enjeu délicat s'ajoute le contexte du passage du gouvernement à la gouvernance, des politiques publiques à l'action publique, qui fait de la collectivité locale, non plus le régisseur d'un territoire donné, mais

l'animateur, le coordinateur des acteurs et des démarches qui s'y déploient. La thématique alimentaire est donc doublement révélatrice de l'évolution du rôle des collectivités locales.

Plusieurs termes ressortent ainsi, de façon caractéristique, des entretiens réalisés avec les responsables de la thématique : « animation » (6 entretiens sur 6), « accompagnement » (4 entretiens sur 6), « facilitateurs » (2 entretiens sur 6), « aide à l'émergence de projets » (2 entretiens sur 6). Pour la majorité des actions, le rôle de la collectivité consiste en effet à **impulser une dynamique** sur le territoire afin d'inciter les acteurs à développer des projets. Les enquêtés font en outre ressortir le rôle de la collectivité dans la **mise en lien des acteurs du système alimentaire territorial**, comme le révèle l'usage des termes caractéristiques : « coordination » (2 entretiens sur 6), « ensemblier » (2 entretiens sur 6). La personne enquêtée pour la CA3B précise qu'il s'agit de veiller à la « cohérence et à la complémentarité des projets » de « mettre autour de la table » les différents acteurs²⁸.

Plus concrètement, les modalités d'intervention des collectivités sont diverses. Si elles consistent la plupart du temps en **l'animation de la thématique sur le territoire**, visant à mobiliser les acteurs afin qu'ils développent des projets susceptibles d'attirer des financements (européens en particulier dans le cadre des programmes LEADER), les collectivités peuvent également intervenir de façon plus directe. Cela se traduit par de **l'accompagnement technique ou financier** aux porteurs de projet. A noter que l'accompagnement technique peut être assuré par un partenaire (cf. 3.3.1) et que les modalités d'accompagnement financier peuvent être très diverses (financements directs ou indirects, financement partiel ou total du projet). Il s'agit toutefois dans la très grande majorité des cas d'actions d'accompagnement, en partenariat avec le porteur de projet. A titre d'exemple, le Département du Gard a défini ses modalités d'intervention dans la présentation de sa Politique Alimentaire Départementale²⁹. Il propose « un accompagnement triple » se traduisant par de l'animation (par une agence du Département, et par les partenaires subventionnés), des aides financières directes ou indirectes et de la mise en réseau des acteurs. Le Département intègre notamment à son intervention une action en vue de la pérennisation des démarches, à travers le suivi ou la mise en relation des acteurs. Pour résumer, le Département se positionne de la façon suivante : il fixe des orientations politiques et propose des modalités d'accompagnement, et les territoires et porteurs de projet proposent, et peuvent être accompagnés si leur démarche correspond aux orientations de la PAD.

Les différentes modalités d'intervention présentées, de l'animation au financement des démarches, posent la question du **degré d'intervention des collectivités**, qui, s'il se limite aujourd'hui le plus souvent à de l'animation et de la coordination des actions, pourrait évoluer vers des formes plus poussées d'engagement de la puissance publique. La personne enquêtée pour la CAGB évoque ainsi le glissement récent de la collectivité d'un rôle « d'aide à l'émergence de projets » à « une position un peu plus maître d'ouvrage » (« on porte le projet, on le finance, on l'anime ») qui pourrait prendre la forme d'infrastructures gérées par la collectivité (qui ne renonce pas pour autant à son action d'animation)³⁰. La personne interrogée pour la CA3B indique de la même façon que « c'est principalement un rôle d'animation à ce jour. Cela n'empêchera pas dans le futur d'avoir des rôles plus larges et d'aller sur des investissements du type plateformes d'approvisionnement ou autres, mais à ce jour c'est encore de l'animation »³¹. Il se pourrait donc que les modalités d'intervention des

²⁸ CA3B, Enquête phase 1

²⁹ Département du Gard, Fiche « Etat initial » et entretien Enquête phase 1

³⁰ CAGB, Enquête phase 1

³¹ CA3B, Enquête phase 1

collectivités dans les actions alimentaires évoluent dans les années à venir vers une implication plus poussée qui ferait de la puissance publique **un porteur de projet**³².

Cela pose, enfin, la question des **limites de l'intervention des collectivités**, en particulier parce qu'il s'agit d'intervenir sur un secteur économique, avec des acteurs économiques. La personne enquêtée pour la CAGB évoque la nécessité d'aller au-delà du seul accompagnement, de la seule « mise en lien » des acteurs, de travailler avec eux sur des dispositifs leur permettant de s'approprier et de développer les projets sur le long terme³³.

Il s'avère toutefois difficile pour les collectivités d'aller plus loin dans la mise en œuvre des actions, faute de moyens d'une part, mais aussi par défaut de légitimité à intervenir, ou du fait d'une interdiction réglementaire. La CAGB a demandé récemment un retour aux acteurs concernés par l'opération restaurateurs-producteurs ; ils ont fait ressortir que le principal défaut de l'outil était qu'il manque un service de vente et de livraison, que la collectivité n'est pas en mesure d'assurer. Les propos de la personne enquêtée pour le PETR du Doubs central vont dans ce sens : « Nous en tant que collectivité, on ne peut pas faire un site de vente, on est plus sur de la valorisation des producteurs, de la mise en contact »³⁴. Il s'agit dès lors pour les collectivités de trouver une solution pour pallier cette difficulté. Les deux personnes interrogées pour la CAGB évoquent la possibilité de faire appel à un ou plusieurs prestataires privés partenaires de la collectivité pour assurer les services de vente et de livraison³⁵. La question de la légitimité de l'acteur public à orienter les pratiques des acteurs économiques reste toutefois prégnante, à titre d'exemple les propos de la personne interrogée pour Toulouse Métropole au sujet de l'incitation au passage en agriculture biologique :

« Sur les projets territoriaux qu'on porte et dont je vous parlais tout à l'heure, lorsqu'il y a installation d'agriculteurs à la clef, on souhaite que ce soit en bio. Mais pas plus, on n'intervient pas au-delà du foncier qu'on maîtrise et des projets sur lesquels on est partenaires, on n'a aucune légitimité. »
(Toulouse Métropole, Enquête phase 1)

Les collectivités ont donc, pour orienter les pratiques des acteurs économiques, à leur disposition des outils tels que la restauration collective permettant, en agissant sur la demande, d'orienter l'offre. Elles font toutefois face aux **contraintes et aux habitudes de travail des acteurs** (producteurs et intermédiaires) qui ont déjà des marchés, n'ont pas la possibilité de répondre à des marchés d'un tel volume (pour les petites structures) ou n'ont pas les moyens d'être rentables sur ce format (pour les grosses structures), n'ont pas l'habitude d'une organisation collective. Il est donc difficile pour l'acteur public d'agir sur les choix des individus et de toucher les acteurs de l'industrie agro-alimentaire. La marge de manœuvre s'avère donc souvent restreinte, en termes d'orientation au changement des pratiques, aux acteurs en installation et à de potentiels outils portés par la collectivité, pour le reste il s'avère délicat, comme le souligne la personne enquêtée pour Toulouse Métropole, de « dire aux gens comment ils doivent travailler »³⁶.

³² C'est déjà le cas sur certains territoires. On peut citer l'exemple de l'abattoir départemental mis en place par le Pôle agroalimentaire isérois, piloté notamment par le Département de l'Isère et Grenoble Alpes Métropole.

³³ CAGB, Enquête phase 1

³⁴ PETR du Doubs central, Enquête phase 1

³⁵ CAGB, Enquête phases 1 et 2 (Elu)

³⁶ Toulouse Métropole, Enquête phase 1

3.2. La « gouvernance interne » : l'enjeu du travail transversal entre les services de la collectivité

L'émergence de la thématique alimentaire transforme également les modalités de travail des collectivités en interne, dans la mesure où son caractère protéiforme, touchant à plusieurs champs de politiques publiques, invite les collectivités à dépasser une approche en « silos », à décroquer les champs. Sur une même action relative à l'alimentation, plusieurs services de la collectivité peuvent ainsi être impliqués. De fait, la mise en œuvre d'une gouvernance interne à l'institution mobilisant l'ensemble des services concernés par la thématique constitue un objectif majeur pour les territoires.

Des entretiens ressortent essentiellement deux termes pour désigner cet objectif de construction de nouvelles modalités de travail : « transversalité (interne) » et « gouvernance interne ». L'enjeu figure explicitement parmi les objectifs énoncés par deux des collectivités enquêtées dans leur stratégie alimentaire : Dijon Métropole et le Département du Gard. La personne enquêtée pour Dijon Métropole³⁷ fait ressortir la nécessité de mettre en œuvre une gouvernance interne comme condition *sine qua non* au démarrage de la démarche PAT, alors que la gouvernance « externe » avec les acteurs du territoire intervient après, une fois la thématique inscrite à l'agenda politique de la Métropole. Du côté du Département du Gard, la mise en œuvre d'une « transversalité interne » fait partie des objectifs énoncés dans la réponse à appel à projets PNA en 2014.

Nous avons vu dans la partie 2.1 que dans la plupart des collectivités, une direction ou un service en particulier est chargé de porter la stratégie alimentaire, qui peut être rattaché à un champ en particulier (environnement pour la CAGB et Toulouse Métropole, développement économique pour la CA3B). Les cas de Dijon Métropole et du Département du Gard sont particuliers. A Dijon Métropole, le service Jardin des sciences est chargé « de porter la thématique au sein de la collectivité et d'animer la transversalité »³⁸. Le cas du Département du Gard est le plus significatif : l'objectif de transversalité interne s'est traduit, en 2016-2017, par la transformation du Service Aménagement agricole et qualité alimentaire, qui faisait partie de la Direction de l'Aménagement du territoire et de l'habitat, en la Mission Qualité Alimentaire, organe transversal rattaché à la DGA Développement et cadre de vie, mandaté par le DGS et chargé de mobiliser les acteurs en interne et en externe en vue de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du territoire. La création de la MQA procède du constat que de nombreuses politiques sectorielles du Département (collèges, sensibilisation, social (accès et insertion), santé...) pouvaient être concernées par la politique alimentaire. Il y a en outre une élue, Vice-présidente déléguée au développement du bio et des circuits courts, à la qualité alimentaire et à la restauration collective, chargée d'assurer la transversalité au niveau politique.

Les modalités de mise en place d'une transversalité interne sont assez classiques, et prennent dans la plupart des cas la forme de **comités de pilotage**. Le Département du Gard dispose ainsi d'un comité de pilotage administratif réunissant les techniciens des services concernés ainsi que d'un comité de pilotage politique avec les élus. Du côté de Toulouse Métropole, la Direction environnement et cadre de vie a à charge de réunir un comité de pilotage, réunissant les élus intéressés par la thématique, et un comité technique avec les dirigeants concernés (la Direction elle-même, les Affaires économiques, la Cuisine centrale, la Direction des déchets sur la prévention). La mise en œuvre d'une gouvernance interne a donc pour but de permettre le décroquement des axes de politique publique afin de mettre en œuvre une stratégie alimentaire commune, et fait écho à la diversité des acteurs mobilisés en externe. A noter que les différents services sont également amenés à travailler ensemble sur des

³⁷ Dijon Métropole, Enquête phase 1

³⁸ Dijon Métropole, Enquête phase 1

actions ponctuelles : à titre d'exemple, la Direction environnement et cadre de vie de Toulouse Métropole a travaillé conjointement avec le service urbanisme sur le PLUi-HD en cours de construction.

Le décloisonnement des politiques publiques dans la perspective d'une stratégie alimentaire reste toutefois un processus émergent et difficile à mettre en œuvre au sein de collectivités dont les services sont habitués à travailler en silos. La personne enquêtée pour le Département du Gard, chargée de mission au sein de la MQA, évoque ainsi un processus « long et complexe », « très délicat », dans la mesure où il faut pousser les services à travailler sur de nouveaux sujets³⁹.

3.3. La « gouvernance externe » : acteurs et modalités de travail

La thématique alimentaire implique pour les collectivités de nouvelles modalités de travail en interne, en ce qu'elle croise plusieurs champs de politique publique, mais aussi **en externe, car elle mobilise une grande diversité d'acteurs, publics et privés, de la société civile, et des collectivités à différentes échelles**. La territorialisation des politiques publiques et l'émergence des démarches de projets de territoire invitent en outre les collectivités à travailler avec ses acteurs de façon non plus descendante mais plus horizontale, et à définir avec eux un projet commun. Cette transformation des modalités d'administration et de gestion des territoires se traduit par l'exigence de la mise en œuvre d'une « gouvernance territoriale » dont la gouvernance alimentaire peut être l'un des axes, voire outils.

La mise en œuvre d'une telle gouvernance constitue ainsi le **principal objectif énoncé par les collectivités** enquêtées : elle constitue un objectif transversal de la démarche PNA pour Toulouse Métropole, un axe de la PAD du Département du Gard, un axe du PAT de Dijon Métropole, et un enjeu majeur pour l'ensemble des personnes enquêtées. La personne enquêtée pour Dijon Métropole indique ainsi, de façon significative, que la « gouvernance globale avec les acteurs extérieurs à la Métropole, du champ de l'alimentation pris au sens très large (comment on intègre les citoyens, les acteurs économiques, sous quelles formes...) »⁴⁰ est en question. Nous avons vu dans la partie 2.2.1 l'importance accordée à la mise en réseau des acteurs du territoire impliqués dans l'alimentation, en d'autres termes à la structuration du système alimentaire territorial. Cet enjeu rejoint celui de la gouvernance alimentaire territoriale, qui correspond à une formalisation politique du système alimentaire. Il s'agit ainsi dans cette partie d'étudier les modalités de construction d'une telle gouvernance par les collectivités.

3.3.1. Principaux partenaires et acteurs impliqués dans les stratégies alimentaires

La mise en œuvre d'une politique, ou d'une gouvernance alimentaire, se traduit avant tout par des **partenariats stratégiques avec certains acteurs, qui vont constituer les « têtes de réseaux »** de cette gouvernance⁴¹ et intervenir sur certains axes de la politique alimentaire de la collectivité. Ces partenariats peuvent être structurés par des **conventions-cadres**.

En premier lieu, il ressort de l'étude des territoires-témoins que l'ensemble des collectivités ont développé un partenariat, souvent historique, avec les **Chambres d'agriculture**. Ces partenariats se

³⁹ Département du Gard, Enquête phase 1

⁴⁰ Dijon Métropole, Enquête phase 1

⁴¹ CAGB, Enquête phase 1

sont structurés, dans le cas de la CAGB (2010) et de Toulouse Métropole (2012) dans le cadre de chartes en faveur de l'agriculture périurbaine, dans le cas de Dijon Métropole à travers les actions d'acquisition de terres agricoles (la Chambre d'agriculture est gestionnaire du Plateau de la Cras dont la Métropole est propriétaire). Les personnes enquêtées pour Département du Gard et la CAGB ont également fait ressortir l'ancienneté du partenariat. La Chambre d'agriculture intervient en général sur des actions spécifiques relatives à l'aide à l'installation, à l'acquisition de terres agricoles ou à la préservation des terres périurbaines (à Toulouse Métropole, la Chambre a été impliquée dans la construction du PLUi). Elle intervient principalement pour un accompagnement technique sur les questions agricoles, mais constitue également une ressource majeure en vue de la relocalisation des circuits alimentaires et de la structuration des filières, dans la mesure où elle est en lien direct avec les acteurs de l'économie agricole qu'elle peut donc mobiliser. Dans le cas de Dijon Métropole, elle intervient ainsi en co-portage des actions de structuration des filières et du PAT.

Certains territoires ont également développé des relations, parfois partenariales, avec les autres consulaires, cependant ce cas est plus rare. La personne enquêtée pour le Département du Gard a indiqué que la collectivité travaillait avec **la Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA)** ainsi qu'avec **la Chambre du Commerce et de l'Industrie (CCI)**. La CAGB a travaillé avec la CCI sur l'action restaurateurs-producteurs, celle-ci ayant les coordonnées des acteurs, mais travaille en revanche peu avec la CMA. Les autres enquêtés ont fait ressortir que les relations avec ces institutions étaient toutefois peu développées dans le contexte des stratégies alimentaires. Leur développement pourrait constituer un enjeu en vue de la construction d'une politique et d'une gouvernance alimentaires, en particulier par la capacité de ces structures à mobiliser les acteurs des filières (transformation, distribution, commercialisation, acteurs de l'agro-industrie).

Les collectivités travaillent également de manière privilégiée avec des **organes qui leur sont associés, sur des thématiques précises**. Sur les questions foncières, peuvent ainsi être mobilisés la SAFER (CAGB, Dijon Métropole, Toulouse Métropole, le Département du Gard) et l'EPFL (Dijon Métropole, Toulouse Métropole). La volonté d'investir de nouveaux champs invite en outre les collectivités à travailler avec de nouveaux acteurs : sur le champ de l'accessibilité, la CAGB prévoit ainsi de travailler avec le CCAS de la Ville de Besançon, le Département du Gard avec la Banque alimentaire, Toulouse Métropole au niveau des Quartiers politique de la ville. Sur le champ de la santé, le Département du Gard prévoit de travailler avec le Laboratoire départemental d'analyse, et d'intégrer l'un de ses représentants à la MQA. Sur les questions environnementales, la CAGB travaille avec le syndicat de gestion des déchets Sybert et la CA3B avec les Syndicats de rivière (sur des actions en faveur du changement des pratiques agricoles). Sur la restauration collective enfin, des partenariats avantageux peuvent être développés, en particulier si la collectivité intègre un organe chargé de la question : Toulouse Métropole travaille ainsi avec la Cuisine centrale de la Ville de Toulouse, la CAGB avec la Cuisine centrale de la Ville de Besançon. La structuration du jeu d'acteurs en restauration collective, le statut des acteurs qui en sont chargés, doivent être pris en compte par les collectivités souhaitant développer une action autour de la restauration collective, dans la mesure où les partenariats dans ce domaine peuvent constituer de puissants leviers d'action.

Sont enfin mobilisés **les acteurs de la société civile, acteurs économiques principalement, mais aussi associatifs ou de la recherche**. Parmi les acteurs économiques souvent mobilisés, on relève les groupements de producteurs (coopératives, groupements d'agriculteurs bio) qui constituent des porteurs de projet privilégiés, notamment en vue de la création d'outils de transformation. Les comités interprofessionnels et groupements d'entreprises peuvent également être impliqués : c'est en particulier le cas sur le territoire de Dijon Métropole, qui travaille avec l'Interprofession des vins, les comités, mais aussi les AOC et l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO). La Métropole est en outre en lien (sans pour autant qu'un partenariat ait été développé) avec les entreprises de la

« Food Tech » qui ont obtenu le label French Tech. Quelques collectivités ont, enfin, développé des partenariats avec des acteurs impliqués dans la commercialisation des produits alimentaires : le Réseau Boutiques Paysannes du côté du Département du Gard, le MIN à Toulouse Métropole.

Les acteurs associatifs sont également mobilisés par les collectivités sur certaines actions. Leur implication dans les stratégies développées par les collectivités procède parfois d'une action militante préalable au partenariat. C'est souvent le cas pour les associations de sensibilisation du grand public. Sont également impliquées des associations défendant les intérêts des acteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Le Département du Gard travaille ainsi en partenariat étroit avec la Fédération départementale des CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) et le CIVAM Bio Gard, ainsi qu'avec l'association Un Plus Bio spécialisée dans la restauration collective qui en est issue (les trois structures sont liées au Département par des conventions de partenariat). La CA3B, Toulouse Métropole et le Département du Gard mobilisent également l'association Terres de liens sur des actions spécifiques liées aux terres agricoles. Enfin, des associations du champ social sont impliquées, comme les Jardins de Cocagne (CAGB, CA3B) ou les associations de quartier et MJC sur les dispositifs de jardins partagés. **Le milieu associatif, et à plus forte raison encore les citoyens, sont toutefois assez peu mobilisés par les collectivités** dans la mise en œuvre de leur stratégie alimentaire. La mobilisation citoyenne se réduit souvent à quelques actions de communication et de sensibilisation. A ce titre, Toulouse Métropole prévoit, dans son programme d'action PNA, un travail avec l'IUFN sur la mobilisation des citoyens.

Enfin, **le secteur de la recherche est globalement peu investi**, mais quelques territoires ont cherché à développer des relations avec ses acteurs. C'est le cas de Dijon Métropole, dont la stratégie intègre une forte dimension de recherche-innovation (cf. supra). On peut en outre citer le pôle Alimentec lié à la CA3B (sans partenariat structuré), qui travaille sur quelques actions ciblées (actuellement, une action sur des emballages innovants dans le cadre du LEADER) ou le projet de recherche financé par la fondation Carasso lié au projet d'agriculture périurbaine des Quinze Sols à Blagnac sur lequel Toulouse Métropole est partenaire technique et financier de la commune.

3.3.2. Modalités et outils de la gouvernance externe

Le mise en lien de l'ensemble des acteurs en vue de la définition d'un projet commun, soit la structuration d'une gouvernance alimentaire territoriale, constitue un enjeu pour les collectivités. L'étude des territoires-témoins révèle que la construction de cette gouvernance prend des formes-types que l'on retrouve chez plusieurs collectivités, mais présente dans le détail des modalités diverses et originales.

La mise en œuvre d'une gouvernance externe se traduit, au sein des collectivités qui ont démarré le processus, sous la forme classique du **comité de pilotage** rassemblant des représentants des acteurs du système alimentaire territorial. La CAGB a ainsi constitué au printemps 2017 un comité de pilotage alimentaire qui intègre la Chambre d'agriculture, les deux autres chambres consulaires, l'Ecole d'Industrie laitière, l'Université, l'AUDAT (l'agence d'urbanisme), le CCAS et le SYBERT. A la tête de ce comité se réunit en outre une équipe technique en binôme collectivité-Chambre d'agriculture, les deux institutions ayant répondu conjointement à l'appel PNA. A noter qu'avec cette forme de travail en comité de pilotage, la collectivité reprend les modalités qui caractérisaient le programme Sauge. Le PETR du Doubs central a quant à lui constitué un « comité de suivi » de l'étude offre et demande, composé de représentants d'acteurs économiques réunis à l'occasion des réunions préalables à ce diagnostic (un restaurateur collectif, deux producteurs, une représentante de l'aide alimentaire, la

Chambre d'agriculture). Ce comité de suivi pourrait se retrouver dans la Charte, voir dans une éventuelle « gouvernance de PAT »⁴². Les modalités de travail de ces comités de pilotage prennent la plupart du temps la forme de réunions, souvent sur une thématique précise, sur un projet précis, afin de mobiliser des acteurs ciblés. La CA3B projette de développer un système d' « ateliers de travail partenariaux » visant à mobiliser de potentiels porteurs de projet dans le cadre du LEADER et de la stratégie agricole-alimentaire ; un premier atelier a eu lieu en juin 2018, qui réunissait une quarantaine de structures afin d'échanger sur la vision future de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire, sur les actions à mettre en place et sur leur portage. Ce type de procédé peut constituer un outil original en vue du développement d'une gouvernance alimentaire.

Les comités de pilotage, ou les structures de ce type, permettent de mobiliser les « **têtes de réseaux** » pour construire une gouvernance alimentaire, selon le terme employé par la personne enquêtée pour la CAGB, qui parle d'un « comité d'animation, de porteurs de relais »⁴³. Plusieurs enquêtés font ainsi ressortir la nécessité de mobiliser les représentants des acteurs du système alimentaire territorial (consulaires, représentants des professions, acteurs associatifs) dans la construction du projet et du programme d'actions afin de pouvoir mobiliser ensuite l'ensemble des acteurs du SAT sur les actions opérationnelles. A titre d'exemple, la CAGB a opté pour le fonctionnement suivant :

« On est plutôt partis sur, nous on pose un cadre avec quelques partenaires techniques, on officialise entre nous, et ensuite on mobilise les acteurs sur de l'opérationnel. » (CAGB, Enquête phase 1)

Toulouse Métropole a opté, pour sa réponse à appel à projets PNA, pour le même type de procédé, en définissant en interne et avec quelques acteurs extérieurs à la collectivité qui se sont engagés à s'impliquer un programme d'actions, qui permettra de mobiliser les potentiels porteurs de projet :

« On va déjà mobiliser un certain nombre d'acteurs au travers de nos actions et de nos objectifs opérationnels, et ces acteurs-là, une fois qu'on les a approchés, sensibilisés, embarqués quelque part (enfin parfois ce sont peut-être eux qui nous embarquent), mais à partir du moment où on a noué ce lien de travail, on les a à nos côtés et on peut les mettre autour de la table pour réfléchir un peu plus large. » (Toulouse Métropole, Enquête phase 1)

Cet extrait d'entretien fait en outre ressortir le « **mode projet** » comme **catalyseur, comme outil pour la construction d'une gouvernance territoriale**. Le diagnostic partagé préalable au projet permet en effet de recenser les acteurs du système alimentaire, puis de les mobiliser en vue de la définition d'objectifs et d'un programme d'action commun basé sur leurs connaissances et leurs attentes. Il ressort d'ailleurs de la plupart des entretiens que le dispositif PAT est perçu comme un outil de structuration d'une gouvernance alimentaire, permettant de réunir les acteurs, de les faire travailler ensemble et de coordonner le système alimentaire territorial.

Le cas du Département du Gard, qui propose une autre échelle de construction d'une gouvernance alimentaire, est enfin particulièrement révélateur de la complexité de la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale, d'autant qu'elle intègre dans ce cas, en plus des acteurs privés, plusieurs échelons territoriaux avec leurs compétences propres. Comme l'indique la personne enquêtée, l'articulation de l'ensemble des paramètres à prendre en compte constitue un enjeu majeur : « Il y a beaucoup d'étages, de paramètres, que ce soit politique/administratif, territorial/départemental, et en fonction des thématiques c'est très complexe »⁴⁴. Le Département, qui a fait de la gouvernance territoriale l'une des priorités de son programme d'action alimentaire, prévoit ainsi de mettre en place

⁴² PETR du Doubs central, Enquête phase 1

⁴³ CAGB, Enquête phase 1

⁴⁴ Département du Gard, Enquête phase 1

un comité alimentaire départemental et des comités alimentaires territorialisés, mobilisant chacun les élus, les acteurs économiques et les citoyens, ainsi qu'une charte signée par les acteurs du département⁴⁵. A ce stade, la gouvernance territoriale prend toutefois la forme classique de réunions et d'ateliers de travail.

3.3.3. Articuler échelles, territoires et compétences

L'articulation des échelons territoriaux est l'une des dimensions, encore peu explorée à ce stade, de la gouvernance alimentaire territoriale. Sur les six territoires de projet étudiés, quatre sont des intercommunalités (la CAGB, la CA3B, Toulouse Métropole et Dijon Métropole) ; à ce titre elles disposent notamment de deux compétences obligatoires : le développement économique et l'aménagement du territoire à l'échelle communautaire. Ces compétences en font des territoires de projet pertinents pour porter une stratégie alimentaire, toutefois elles ne bénéficient pas de l'ensemble des outils permettant de mettre en place des actions. La personne enquêtée pour la CAGB fait ainsi ressortir la rareté des « leviers directs » au niveau de l'intercommunalité, qui a une marge de manœuvre sur le foncier par exemple, mais pas sur la structuration des filières, car ce sont les communes qui disposent du principal outil, la compétence achat en restauration collective⁴⁶. Sur cette question, les EPCI sont ainsi amenés à travailler avec les communes, ainsi que sur d'autres actions ciblées, comme les commerces et les marchés, les jardins partagés ou certaines actions relatives à l'urbanisme (les communes bénéficiant de compétences de réglementation dans le cadre des PLU, et pouvant ainsi traduire en actions opérationnelles les orientations fixées dans les SCoT, ou à l'échelle intercommunale). Enfin, sur les questions foncières, il convient de souligner que le portage d'un projet peut varier en fonction de la collectivité qui maîtrise le foncier.

Les EPCI travaillent donc avec les communes sur certaines actions en vue de leur traduction opérationnelle, et développent de fait des **partenariats** avec elles. La CAGB et Toulouse Métropole travaillent ainsi avec les services chargés de la restauration collective des villes-centres. A noter dans ce contexte l'importance de liens forts entre l'intercommunalité et la ville-centre : dans le cas de Toulouse Métropole et de la CAGB, les organigrammes sont au moins partiellement fusionnés. Toutefois, si Toulouse Métropole travaille en partenariat étroit avec la Ville de Toulouse et sa Cuisine centrale (intégrées au comité de pilotage), du côté de la CAGB l'intercommunalité réfléchit à l'articulation des échelles sur la question de la restauration collective. **Concernant les modalités de partenariat, elles semblent rester encore souvent informelles** (réunions, circulation d'information) ou prendre la forme de l'intégration des structures communales aux comités de pilotage en place. La personne enquêtée pour Toulouse Métropole évoque en outre des **conventions** avec les communes, projet par projet.

Les territoires développent également des partenariats, ou du moins travaillent avec, **les échelons supérieurs**. Trois territoires ont ainsi indiqué travailler, ou projeter de travailler, avec le Département (la CA3B, Dijon Métropole, Toulouse Métropole) et quatre avec la Région (le PETR du Doubs central, la CA3B, Dijon Métropole, le Département du Gard) sans forcément en préciser les modalités. Il s'agit la plupart du temps d'un travail commun sur la restauration collective, ou, concernant la Région, d'un partenariat sur le programme LEADER (la Région étant chargée de gérer les financements, compétence

⁴⁵ Idem

⁴⁶ CAGB, Enquête phase 1

qu'elle peut déléguer aux GAL). Toulouse Métropole a en outre signé un accord de coopération avec le Département sur plusieurs sujets, dont l'agriculture urbaine.

Le PETR du Doubs central et le Département du Gard constituent des exceptions en termes d'échelle du territoire de projet. Cela implique comme nous l'avons vu des compétences et des modalités d'action différentes (cf. 1.1), et un travail complexe d'articulation des échelons territoriaux. Pour chacun des deux territoires, les enquêtés ont fait ressortir que le sens principal d'un travail à une telle échelle résidait dans ce qu'il offrait la possibilité d'une « vision globale »⁴⁷ ou d'une « réflexion globale »⁴⁸ sur la problématique alimentaire. La personne enquêtée pour le Département du Gard évoque ainsi le cas des marchés de plein vent, gérés par les intercommunalités, sur lesquels le Département propose un regard global afin d'éviter une mise en concurrence due à une trop grande proximité entre deux marchés. Les deux collectivités-témoins déterminent des orientations, des objectifs globaux et un programme d'action (dans le cas du Département du Gard, cela prend la forme de la PAD) que les collectivités aux échelons inférieurs peuvent ensuite traduire en actions. Dans le cas du PETR du Doubs central, les Communautés de communes, en tant qu'elles sont chargées de la compétence économique et disposent de moyens financiers propres, peuvent se charger d'actions d'installation de producteurs, d'artisans ou de commerçants, et réfléchissent actuellement à un règlement d'intervention pour apporter des co-financements sur les projets LEADER.

En termes d'articulation des échelles et des échelons territoriaux, le cas du Département du Gard est probablement le plus significatif. Cette articulation fait d'ailleurs partie des objectifs de la PAD du Département, qui souhaite « décliner la gouvernance à plusieurs échelles »⁴⁹. Selon les termes de la personne enquêtée, l'intérêt est « d'adapter l'accompagnement à la réalité des territoires », de leur permettre de développer leurs propres projets dans le cadre du projet du Département. Le Département travaille ainsi essentiellement en partenariat avec deux types d'échelons : les 4 GAL (Groupes d'Action Locale), structures auxquelles la Région a délégué la gestion des fonds LEADER ; et les intercommunalités. Dans les deux cas, le Département fixe des objectifs et définit des modalités d'accompagnement dans sa PAD, puis accompagne les projets qui y correspondent. Concernant les GAL, un travail commun de définition des enjeux a été réalisé avec le Département ; puis pour chaque projet, les deux structures rencontrent le porteur, définissent ensemble les modalités d'un co-financement, puis le projet est étudié par le comité de pilotage des GAL. A ce jour des conventions de partenariat ont été signées avec deux des quatre GAL. Le cas des intercommunalités est particulièrement significatif, car elles sont considérées par le Département comme d'autres territoires de projet, susceptibles de mettre en œuvre des PAT. La personne enquêtée précise ainsi la manière dont sont perçus le dispositif et son déploiement territorial par la collectivité :

« On n'est pas convaincus qu'il y ait une échelle unique qui soit la meilleure pour porter un PAT. Au niveau du Département on prône plutôt l'imbrication des PAT qu'un seul PAT, et il faut faire le lien entre. » (Département du Gard, Enquête phase 1)

Deux conventions de partenariat visant à la mise en œuvre de PAT ont donc été signées en 2016 sur deux territoires, la CC de Beaucaire Terre-d'Argence et la CA du Gard Rhodanien. A ce jour, des programmes d'action ont été définis en partenariat entre les collectivités, et de premières actions ont pu faire l'objet de demandes de subvention. Le dispositif PAT est ainsi perçu, d'une part, comme un dispositif permettant de structurer et de reconnaître une politique ou une gouvernance alimentaire,

⁴⁷ Département du Gard, Enquête phase 1

⁴⁸ PETR du Doubs central, Enquête phase 1

⁴⁹ Département du Gard, Enquête phase 1

d'autre part comme un outil de territorialisation de ces politiques, adaptable aux spécificités des territoires.

La personne enquêtée insiste toutefois sur le fait que ces projets sont ceux des intercommunalités, qui en sont maîtres d'ouvrage, et qu'il incombe au Département « **d'accompagner sans démesure** » :

« C'est vraiment de l'accompagnement, c'est du partenariat sur le montage et la mise en place du projet. Mais c'est que c'est le projet du territoire, propre au territoire, donc propre aux enjeux du territoire, aux habitants du territoire, aux élus du territoire... » (Département du Gard, Enquête phase 1)

Cette remarque renvoie aux difficultés auxquelles font face les collectivités dans la mise en œuvre d'une **gouvernance que l'on pourrait qualifier d'inter-territoriale ou de trans-territoriale**. L'articulation des échelons territoriaux s'avère complexe dans la mesure où elle engage des enjeux politiques, de compétences et de légitimité à intervenir sur un sujet. La personne enquêtée pour Toulouse Métropole soulève ainsi ce point de vigilance :

« [...] en tant que telle, la Métropole n'a pas réellement de compétences sur le plan juridique sur ces questions-là, donc on essaye de les traiter en connexion avec des compétences qui sont les nôtres, mais après voilà, ce sont plutôt les communes qui ont la clause de compétence générale qui ont la possibilité d'intervenir. Nous on essaye de structurer ça, d'être facilitateurs. » (Toulouse Métropole, Enquête phase 1)

L'enjeu pour les collectivités-territoires de projet est alors de **ne pas intervenir au-delà de leur propre champ de compétences, et d'assurer une bonne coordination avec les autres échelons à cette fin**. Les modalités d'une gouvernance inter-territoriale sont sans doute un champ prioritaire à investir pour les collectivités dans la poursuite de leurs démarches de politique alimentaire en construction.

3.4. L'enjeu de l'échelle ou du territoire de projet : définir la proximité, le « local »

La question des échelles territoriales des politiques alimentaires renvoie à la dernière évolution majeure induite par la thématique alimentaire pour les collectivités : leur rapport au territoire et à ses limites. L'alimentation, particulièrement sous l'angle de la relocalisation des circuits alimentaires et des systèmes alimentaires territoriaux, suscite en effet de nouveaux enjeux territoriaux pour les collectivités.

3.4.1. Les enjeux liés à la relocalisation des circuits alimentaires

En premier lieu, les collectivités font face à des **obstacles multiples et divers dans leur objectif de relocalisation des circuits alimentaires**. On peut ainsi citer les problèmes de dépendance du sentier liés à la **spécialisation des territoires**, qui nuit à la diversification, les **habitudes de travail** des acteurs qui ne travaillent pas à l'échelle locale, ou de façon collective, le **coût de la reterritorialisation** des circuits, pour les collectivités comme pour les acteurs économiques, ou encore les **conflits d'usage** liés au sol.

Les cas de la CAGB et du PETR du Doubs central sont ainsi révélateurs : ces deux territoires à forte dimension rurale, où l'activité agricole est très présente, souffrent pourtant d'une difficulté à diversifier la production due à la forte présence des AOC (Comté et Morbier) et à la domination de l'élevage bovin et lait. Cette configuration du secteur agricole sur ces territoires conditionne celle des filières, essentiellement tournées vers la production de masse et l'agro-industrie. La personne enquêtée pour la CAGB fait ainsi ressortir les difficultés qui se posent en vue de la diversification de la production, dans la mesure où peu d'agriculteurs veulent s'installer en maraîchage du fait de la domination des activités d'élevage et des filières en AOC sur le territoire. Le même enjeu se pose pour le territoire de Toulouse Métropole, « très largement déficitaire sur le plan alimentaire » selon les propos de l'enquête⁵⁰, du fait de l'extension urbaine mais aussi de la domination du secteur agricole par les grandes cultures céréalières à vocation exportatrice et l'agro-industrie, qui nuit aux possibilités de diversification.

La structuration des filières en vue de la relocalisation des circuits s'avère tout aussi complexe, dans la mesure où il s'agit de faire travailler ensemble, et localement, des acteurs qui n'ont ni l'habitude ni forcément les moyens de répondre aux marchés locaux. L'enquête auprès du Département du Gard fait ainsi ressortir, sur la question de la restauration collective, le problème du « **coût de la territorialisation** » de l'approvisionnement. Le marché généré n'est à ce jour pas à la bonne échelle pour les acteurs du territoire (les volumes sont soit trop importants, soit trop faibles pour leur permettre d'y répondre) et la demande n'est pas assez lisible. L'enjeu est donc double selon les propos de la personne enquêtée : il s'agit de « structurer l'offre et formaliser la demande ». Concrètement, il s'agirait de « travailler par territoire pour calculer et rendre visible la demande en formalisant une demande globale, ce qui permettrait de tracer des circuits de livraison suffisants pour assurer le chiffre d'affaires des structures intermédiaires » (deux structures ont été accompagnées à ce jour mais ont fait faillite)⁵¹. Trouver des acteurs intermédiaires susceptibles de répondre à la demande et structurer les filières se révèle toutefois complexe, et le « coût de la territorialisation » pèse aussi sur les collectivités. En effet, si les collectivités décident de porter elles-mêmes des infrastructures dédiées à la relocalisation des filières alimentaires (légumeries, abattoirs collectifs) ou d'augmenter la part des produits locaux en restauration collective, cela engendre des coûts financiers considérables, bien supérieurs à ceux induits par les systèmes déterritorialisés. Toutefois, il convient de souligner que le mouvement de reterritorialisation des filières a touché les acteurs économiques, avant même la prise en charge de la thématique alimentaire par les collectivités ; les restaurateurs, collectifs ou privés, se tournent par exemple de plus en plus vers les producteurs locaux (Brand, 2015), comme l'ont souligné plusieurs enquêtés. La puissance publique dispose donc de moyens d'appui en vue de la relocalisation des circuits alimentaires, qu'il lui incombe de cibler.

En conclusion, de récents travaux réalisés dans le cadre du Laboratoire d'études rurales de l'Université Lyon 2 font acte des difficultés qui se posent aux collectivités dans la relocalisation des activités et des filières liées à l'élevage. Le cas des filières d'élevage, particulièrement sensibles à ces enjeux, constitue une sorte de miroir grossissant pour l'ensemble des problématiques liées à la territorialisation de l'alimentation. La demande des consommateurs en viande locale et traçable est de plus en plus importante, mais simultanément l'élevage s'éloigne de plus en plus des villes, du fait de la pression foncière liée à l'extension urbaine, du mitage urbain qui nuit à une activité nécessitant de grands espaces, des conflits de voisinage liés aux nuisances qu'il provoque, du coût lié, enfin, à la reterritorialisation des filières. La préservation et le développement d'une agriculture périurbaine voire urbaine sont envisagées comme des solutions potentielles, mais partielles, à ce problème.

⁵⁰ Toulouse Métropole, Enquête phase 1

⁵¹ Département du Gard, Enquête phase 1

L'éloignement des activités d'élevage, et plus généralement des activités nourricières, loin des espaces de consommation, posent plus généralement la question du périmètre du territoire de projet, ou en d'autres termes, de la définition du « territoire », du « local ».

3.4.2. La définition du « territoire de projet »

Le cas de l'élevage, et plus généralement de la production agricole d'un territoire, ainsi que les obstacles à la relocalisation des filières, posent **la question de la capacité des territoires à subvenir à leurs besoins alimentaires sur la base de ressources locales**. La question se pose de façon particulièrement intense aux territoires métropolitains, qui cherchent à reconnecter avec leur couronne périurbaine rurale. Les ressources périurbaines internes aux territoires urbains et métropolitains considérés dans leurs limites administratives s'avèrent toutefois très insuffisantes dans la plupart des cas pour nourrir les consommateurs du territoire (c'est d'ailleurs également le cas sur de nombreux territoires ruraux, marqués par la faible diversité de la production agricole). Lors des entretiens, cet enjeu est ressorti de façon particulièrement marquante sur les territoires de Toulouse Métropole et de Dijon Métropole. La personne enquêtée pour Toulouse Métropole a insisté sur la faiblesse du taux de couverture des besoins alimentaires par les ressources locales, le taux s'élevant à ce jour à 6 %⁵². A Dijon Métropole, l'objectif d'« autosuffisance alimentaire à moyen terme » évoqué par le Président François Rebsamen et figurant parmi les objectifs du Projet de territoire a été le point de départ d'une réflexion au sein des services de la collectivité en charge du PAT sur la question d'une augmentation de la part des ressources locales dans l'alimentation. Cette réflexion se structure progressivement en trois axes : l'augmentation de la production dans les limites du territoire (à travers la relance de l'agriculture périurbaine), la structuration des filières et enfin, de façon originale, la question de la définition du « local », donc des limites du territoire de projet, ainsi que l'indique la personne enquêtée : « Là pour nous tout l'enjeu c'est la gouvernance à l'échelle du PAT, l'échelle géographique pertinente... »⁵³. La CAGB enfin, témoigne du même type de préoccupation en s'interrogeant sur « la part de l'alimentation locale qui peut provenir d'une proximité »⁵⁴ et la définition de cette proximité.

La question du territoire de projet et de ses limites se pose en outre à l'aune de l'échelon, ou des échelons identifiés pour la mise en œuvre de la stratégie alimentaire, comme l'illustrent les cas du PETR du Doubs central et du Département du Gard. Sur ces territoires, l'intercommunalité constitue l'une des échelles, ou l'un des territoires d'un projet fondé sur leur articulation. Chaque sous-territoire a en effet ses enjeux, en particulier dans le cas du Département du Gard constitué de territoires ruraux, urbains, de villes moyennes... Ces territoires invitent à discuter la pertinence d'un travail à la seule échelle intercommunale, et à **penser l'articulation des échelles territoriales dans les démarches alimentaires**.

Ces deux points interrogent la notion de « territoire » et ses limites, objet de la quatrième évolution induite par l'émergence de la thématique alimentaire dans les politiques publiques territoriales. En matière d'alimentation, la question du « local » dans les politiques publiques fait débat, ses dimensions varient selon l'échelon qui le prend en compte (dans la restauration collective par exemple, le local est celui des régions pour les lycées, celui des départements pour les collèges ; par ailleurs sa définition varie selon que le territoire de projet est une intercommunalité, un GAL, un PETR...) (Delfosse, 2012).

⁵² Toulouse Métropole, Enquête phase 1

⁵³ Dijon Métropole, Enquête phase 1

⁵⁴ CAGB, Enquête phase 1

L'approche par projet, ou en termes de gouvernance territoriale, propres aux démarches alimentaires, contribuent en outre à brouiller les limites des territoires, dans la mesure où le territoire de projet est considéré comme un « construit social, économique et spatial » produit par les acteurs qui y interagissent, comme « le lieu d'intersection de réseaux (physiques ou humains, formels ou informels), de stratégies et d'interdépendances entre partenaires reliés entre eux, le lieu de production, de négociation, de partage d'un devenir commun » (Leloup *et al.*, 2010). Dans le cas d'une gouvernance alimentaire, les acteurs du système alimentaire territorial contribuent donc à façonner le territoire, à en définir et à en modifier les limites en fonction de leurs interactions, qui peuvent s'inscrire hors des limites administratives de la collectivité porteuse du projet. Le territoire de projet est finalement défini comme « une portion d'espace dont la géométrie peut varier selon le projet dont il est porteur » (Angeon, Bertrand, 2009). Enfin, le « terroir » et ses produits, à dimension identitaire pour les territoires et signes distinctifs attachés à un lieu et à des pratiques, fortement liés au « local », sont aujourd'hui considérés comme « un élément de construction d'un nouvel ici, d'un nouveau local où vivent citadins et producteurs » (Delfosse, 2012). L'appui sur des ressources locales communes, sur des paysages, des climats, des produits, contribuent également à la construction de territoires aux limites plus floues que les seules limites administratives. Nous nous interrogerons donc sur la manière dont les territoires-témoins appréhendent cette question, sur les critères employés pour définir le local et les solutions apportées aux difficultés posées par la reterritorialisation des circuits alimentaires.

Il faut d'abord souligner que l'ensemble des territoires est amené à travailler avec des producteurs et des intermédiaires que l'on peut qualifier de « locaux » sans qu'ils soient basés dans les limites du territoire de la collectivité. C'est le cas, en particulier, sur les marchés de producteurs et plus généralement les dispositifs de vente et de valorisation des produits locaux. Le cas du MIN de Toulouse est révélateur de la fluidité de la notion de « local », dans la mesure où il est destiné aux producteurs de la Région Occitanie. Le « local » renvoie donc ici à ce que l'on pourrait considérer comme un terroir large, correspondant aux limites de la nouvelle région Occitanie, et contribuant à sa construction. Ce terroir élargi a une importance majeure, et historique, dans les stratégies alimentaires des territoires, et en particulier aujourd'hui des Métropoles. La directrice des Politiques Contractuelles et du Développement Rural de la CA3B insiste de fait sur la proximité du territoire avec Lyon⁵⁵. Dijon Métropole constitue dans le contexte de la patrimonialisation UNESCO le cœur des vignobles bourguignons dont elle assurera la représentation internationale.

Si les stratégies développées par les territoires nous permettent d'interroger la question du « local », des limites du territoire de projet, peu de collectivités ont à ce stade ouvert une réflexion sur le sujet en tant que tel. Nous avons vu que la question avait été posée sur les territoires de Toulouse Métropole, de Dijon Métropole et de la CAGB. Les services de la CAGB et de la Chambre d'agriculture du Doubs ont, à l'aune de la réflexion PAT, tenté de définir les limites d'une « proximité », et la Chambre d'agriculture a à ce jour proposé des limites sous l'angle de la production agricole. La personne enquêtée indique toutefois qu'il reste difficile de déterminer une limite fixe, qu'il est plus judicieux d'avoir « l'esprit de la limite »⁵⁶. Quoi qu'il en soit, si la stratégie alimentaire de structuration des filières locales intègre des producteurs basés hors des limites du territoire intercommunal, le territoire de projet au sens du territoire porteur de la stratégie reste bien celui de la Communauté d'agglomération.

L'intégration de territoires extérieurs aux limites de la collectivité porteuse de la démarche peut présenter des enjeux et des difficultés en termes de politiques, en termes de gouvernance inter-territoriale et en termes de développement économique des territoires. **Plusieurs collectivités-**

⁵⁵ CA3B, Enquête phase 2 (Directrice des Politiques Contractuelles et du Développement Rural)

⁵⁶ CAGB, Enquête phase 1

témoins ont ainsi entrepris des collaborations avec des territoires limitrophes, dans une optique gagnant-gagnant permettant de mettre en valeur les atouts de chacun. Toulouse Métropole a ainsi signé un **Contrat de réciprocité** avec le territoire rural du Pays Portes de Gascogne, intégrant des actions relatives à l'alimentation. Ce partenariat est motivé par la complémentarité économique des deux territoires :

« Le Pays Portes de Gascogne c'est tout à fait le contraire de Toulouse Métropole, nous sommes un territoire plus consommateur que producteur, eux ils ont une vraie production agricole, avec des produits de qualité, ils ont exprimé cet élément-là, et le fait que ça pourrait les intéresser d'offrir un débouché à leurs produits sur le territoire métropolitain. » (Toulouse Métropole, Enquête phase 1)

L'économie agricole du Pays est notamment marquée par la présence de l'élevage (volaille et palmipèdes), mais aussi de cultures maraîchères, ce qui pourrait permettre d'assurer une certaine proximité dans la provenance des produits alimentaires sur le territoire de Toulouse Métropole. Les modalités du partenariat sont à ce jour les suivantes : deux rencontres avec les techniciens du Pays ont eu lieu, et ont permis de définir deux axes de travail, le premier sur l'approvisionnement en restauration collective, le second sur le cash fermier du MIN. La Métropole envisage, si ce partenariat fonctionne bien, de mettre en place d'autres dispositifs de ce type.

La piste des coopérations territoriales a été explorée sous un autre angle par la CAGB, qui a mis en place un programme TEPOS (Territoire à Energie Positive) qui intègre, en plus du territoire de l'agglomération, la CC du Doubs baumois qui fait partie du PETR du Doubs central. La Communauté de communes présente les atouts d'un territoire rural et agricole, aussi des actions sur l'alimentation ont-elles été intégrées au programme. Ce partenariat pourrait constituer un point d'appui pour l'appréhension des problématiques relatives au territoire de projet pour les deux territoires, mais ne semble à ce jour pas intégré à leurs stratégies alimentaires.

Parmi les pistes à explorer en termes de modalités de définition d'un territoire de projet, on peut citer l'exemple du Pôle agroalimentaire isérois, organisation pilotée conjointement par le Département, la Métropole de Grenoble, les consulaires et divers acteurs économiques, dont la fonction est d'organiser le système et la gouvernance alimentaires territoriaux, en vue de la relocalisation des circuits alimentaires. La structure, créée en 2016, s'est tout récemment dotée d'une marque de territoire. Le choix d'une telle organisation dépassant les limites du territoire de projet métropolitain pour s'appuyer sur un « terroir » départemental témoigne de l'intérêt d'une réflexion sur la notion de territoire de projet, ses échelles et leur articulation. Une piste à explorer peut être celle des territoires naturels, des paysages, des climats, fondements possibles d'un commun pour envisager une échelle de gouvernance. A titre d'exemple, la CAGB envisage d'établir des liens entre la Charte paysagère de la Vallée du Doubs et son projet alimentaire territorial⁵⁷.

Quoi qu'il en soit, la question du territoire de projet et de ses limites en vue d'une reterritorialisation du système alimentaire s'avère très délicate à traiter sur le plan politique. La mise en œuvre d'une gouvernance territoriale exige l'articulation déjà complexe de plusieurs échelons territoriaux, et la légitimité du territoire de projet est souvent remise en cause dans ce contexte. Penser de nouveaux territoires, indépendants des limites administratives existantes, constitue donc un enjeu particulièrement difficile à appréhender.

⁵⁷ CAGB, Enquête phase 1

IV. Le dispositif PAT : enseignements et enjeux

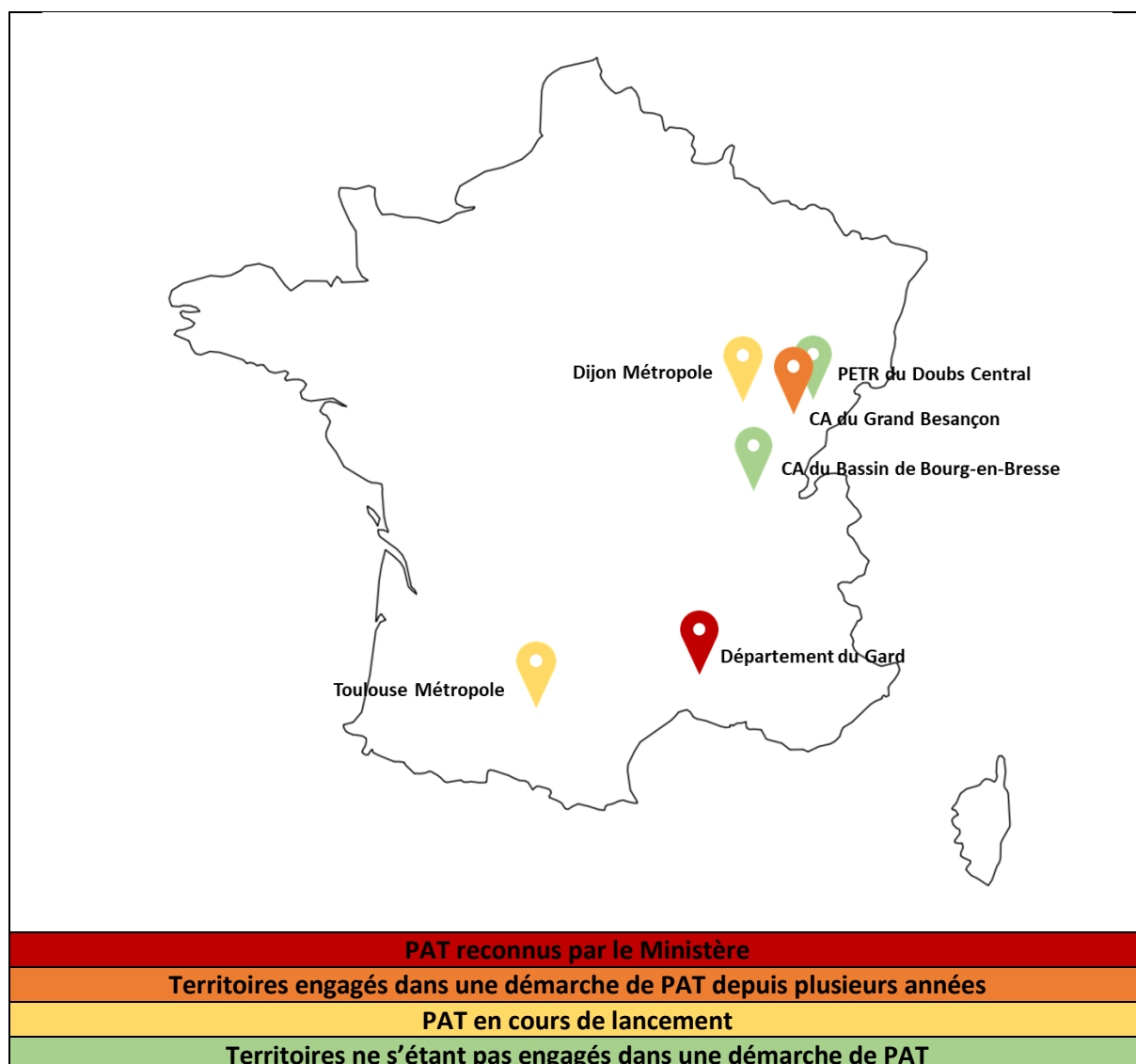
Afin de répondre aux enjeux qui se posent à eux en vue de la construction de leur politique alimentaire, et particulièrement à ceux qui ont trait à la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire, plusieurs territoires-témoins ont eu recours au dispositif PAT. L'outil suivant le processus caractéristique de l'approche par projet, il permet de définir un projet commun sur la base d'un diagnostic partagé, traduit en objectifs et en un programme d'actions, et de poser ainsi les bases de la structuration d'un système alimentaire territorial et d'une gouvernance. Il est formalisé par un contrat entre les partenaires impliqués.

Pour rappel, d'après la définition proposée par le texte de loi, les PAT ont pour objectifs la reterritorialisation de l'activité agricole et des circuits alimentaires, la structuration des systèmes alimentaires territoriaux, la reterritorialisation de l'activité agricole et des circuits alimentaires et le développement d'une alimentation de qualité. Ils ont en outre vocation à répondre aux objectifs du PNA, déclinés en quatre axes répondant aux principes du développement durable et recoupant plusieurs champs de l'alimentation : justice sociale, lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation à l'alimentation de la jeunesse, ancrage territorial et patrimoine alimentaire.⁵⁸

Quatre des six territoires-témoins ont à ce jour eu recours, ou prévoient d'avoir recours au dispositif PAT (le Département du Gard, la CAGB, Dijon Métropole et Toulouse Métropole). Ils le mobilisent toutefois suivant des motivations et des modalités diverses. Cette partie vise à analyser la mobilisation du dispositif PAT par les collectivités, à comprendre pourquoi les dispositifs y ont recours ou non et comment ils l'utilisent, afin d'en proposer une première évaluation.

⁵⁸ Loi LAAF, promulguée le 13 octobre 2014

4.1. Où en sont les territoires par rapport au dispositif PAT ?



La carte ci-dessus montre l'état d'avancement des territoires par rapport au dispositif PAT. Nous avons déterminé quatre grandes catégories.

4.1.1. Les PAT reconnus par le Ministère

A ce jour, parmi les six territoires-témoins, seul **le Département du Gard** a été labellisé PAT, en mars 2017, pour sa Politique alimentaire départementale structurée en un programme d'objectifs et d'actions à l'occasion de la réponse à l'appel à projets PNA en 2014. Pour chacun des trois grands axes (transversalité interne, gouvernance territoriale et mobilisation citoyenne), de premières actions ont pu être menées, en plus des actions d'accompagnement aux porteurs de projets et aux territoires menées par le Département (cf. supra).

4.1.2. Les territoires engagés dans une démarche de PAT depuis plusieurs années

La CA du Grand Besançon est engagée dans la réflexion sur son Projet alimentaire territorial depuis 2016 et le lancement de la démarche de réponse à appel à projets PNA (déposée en novembre 2016)⁵⁹. Le territoire a été désigné lauréat PNA en mars 2017. A ce jour, la collectivité a réalisé la première partie de son diagnostic (recueil des données), qui doit être problématisé et formalisé en novembre. Le PAT prendra, sur la base de ce diagnostic, la forme d'une charte signée par les partenaires, définissant des orientations et objectifs opérationnels communs. Cette charte devrait être proposée aux partenaires à la fin de l'année 2018.

4.1.3. Les PAT en cours de lancement

Dijon Métropole et **Toulouse Métropole** se lancent dans une démarche de PAT à l'automne 2018. Toulouse Métropole a été désigné lauréat PNA en mars 2018 ; à l'occasion de sa réponse à appel à projets, la collectivité a défini un premier programme d'actions et un calendrier. La démarche de PAT doit démarrer à l'automne 2018 par un diagnostic, et suivant les étapes du mode projet. Du côté de Dijon Métropole, une réunion avec un comité d'élus représentatifs de la transversalité de la thématique doit permettre de lancer la démarche à la rentrée 2018, afin d'acter la volonté politique avant le démarrage du diagnostic. Le territoire n'a pas répondu à l'appel à projets PNA, mais à l'AMI TIGA (cf. supra) jugé plus judicieux par rapport à sa stratégie⁶⁰.

4.1.4. Les territoires ne s'étant pas engagés dans une démarche de PAT

La CA du Bassin de Bourg-en-Bresse et **le PETR du Doubs central** n'ont pour l'instant pas recours au dispositif PAT pour la mise en œuvre de leur stratégie. Les techniciens enquêtés en phase 1 sur chaque territoire ont toutefois évoqué la possibilité d'y faire appel par la suite.

4.2. Pourquoi le dispositif est-il mobilisé ? Les objectifs des collectivités

Si quatre des six territoires-témoins ont recours au dispositif PAT, la manière dont ils le mobilisent, leurs motivations et leurs objectifs diffèrent. Nous pouvons ainsi proposer une typologie des représentations et usages du dispositif PAT.

⁵⁹ CAGB, Enquête phase 1

⁶⁰ Dijon Métropole, Enquête phase 1

4.2.1. Typologie : représentations et usages du dispositif PAT

4.2.1.2. Le PAT comme outil de construction d'une stratégie alimentaire

Le dispositif PAT est mobilisé par certains territoires comme un outil, ou un guide, pour la construction et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire, suivant le processus du mode projet. C'est le cas, principalement, sur les territoires de Dijon Métropole et de la CAGB.

A Dijon Métropole, le PAT est perçu comme « un outil méthodologique »⁶¹ permettant de définir la démarche de projet, ses axes principaux, puis plus précisément de problématiser et de réaliser le diagnostic, de structurer la gouvernance alimentaire territoriale et de déterminer des objectifs. Un objectif général, fédérateur a été défini pour guider la démarche de projet commun, comme l'indiquent les propos de la personne enquêtée :

« [...] le levier fort c'est le lien gastronomie/productions emblématiques/relocaliser que les habitants s'approprient, enfin voilà, nous on sent bien qu'on a un axe fort à ce niveau-là. » (Dijon Métropole, Enquête phase 1)

L'outil a notamment vocation à permettre la transversalité des acteurs et des actions, et d'instaurer une « dynamique sur le temps long »⁶² par la structuration d'une gouvernance alimentaire.

Du côté de la CAGB, le dispositif est également perçu comme un outil permettant de structurer la démarche. Sous le titre « Mangeons local », il a pour objectif principal, selon les termes de l'enquête, de « fédérer les acteurs pour renforcer l'approvisionnement local du territoire »⁶³, dans le cadre d'une démarche partenariale. A ce stade les éléments d'un diagnostic partagé ont été recueillis, et un projet de charte déclinant les axes du projet et des objectifs opérationnels a été réalisé (cf. supra). Les cinq orientations suivantes sont proposées dans le projet de charte : développer une économie locale génératrice d'emplois et rémunératrice pour tous, construire la transition énergétique et écologique, permettre l'accès de tous aux produits locaux et de qualité, améliorer la santé par l'équilibre alimentaire et le lien social, cultiver les savoir-faire locaux. Quatre axes opérationnels ont été identifiés afin de répondre à ces objectifs : développer et orienter la production, structurer l'offre locale et les filières de transformation, mobiliser les réseaux de distribution, sensibiliser et accompagner le changement des pratiques de consommation. Cette charte doit être signée par l'ensemble des partenaires impliqués afin de structurer une gouvernance alimentaire autour de l'objectif commun de relocalisation de l'approvisionnement. Le dispositif est en outre mobilisé en vue de l'investissement et de l'approfondissement de champs de l'alimentation (accessibilité, santé et environnement). Il est donc perçu comme un outil permettant de construire une véritable politique alimentaire.⁶⁴

4.2.1.3. Le PAT comme outil pour une partie de la stratégie alimentaire

Le dispositif PAT est mobilisé par certains territoires comme un outil permettant de mettre en œuvre un axe, une partie d'une stratégie alimentaire plus large, voire comme un axe de cette stratégie. C'est le cas pour Toulouse Métropole principalement, le PAT y constituant l'un des axes de la réponse à appel à projets PNA. Il s'agit, selon les termes de l'enquête, d'un « objectif transversal » et de « l'outil principal », dans la mesure où il a vocation à structurer la gouvernance. L'enquête parle en effet d'un « **outil de gouvernance** » visant à « mettre autour de la table l'ensemble des acteurs du système alimentaire local, et que chacun de ces acteurs puisse contribuer à porter des objectifs qui auront été

⁶¹ Dijon Métropole, Enquête phase 1

⁶² Idem

⁶³ CAGB, Enquête phase 1

⁶⁴ Idem

exprimés »⁶⁵. Le discours de la personne enquêtée témoigne toutefois d'un rapport au dispositif PAT similaire à celui développé dans le type précédent, c'est-à-dire qu'il suivra les modalités de « la démarche de projet classique » : diagnostic partagé, stratégie, plan d'actions. Le dispositif est donc perçu comme constituant, par la structuration d'une gouvernance alimentaire territoriale, l'outil de base d'une stratégie alimentaire.

Le Département du Gard mobilise également, de façon originale, le PAT comme outil permettant de mettre en œuvre une partie de sa stratégie alimentaire, à travers ses PAT territorialisés (cf. supra). Ceux-ci permettent en effet de répondre à l'objectif fixé dans l'axe « gouvernance territoriale » de la PAD, et de territorialiser la politique alimentaire du Département, en fonction des spécificités locales.

Enfin, la CA3B envisage, selon les propos de la personne enquêtée en phase 1, d'avoir éventuellement recours au dispositif, dans un premier temps, afin de répondre à son objectif de structuration d'un système alimentaire local pour l'approvisionnement en restauration collective. Une étude est actuellement en cours sur cette question, qui pourrait constituer une « préfiguration d'un potentiel PAT ». Selon les termes de l'enquêté, ce PAT concernerait toutefois un champ d'actions plus large : « un PAT serait l'un des scénarios possibles, qui intégrerait d'autres types d'actions [que celle sur la restauration collective] »⁶⁶.

4.2.1.4. Le PAT comme signe de reconnaissance

Enfin, le PAT peut être utilisé en tant que signe de reconnaissance d'une stratégie alimentaire dans sa globalité, voire **en tant que label**. A Dijon Métropole, le dispositif est à ce titre mobilisé de façon double : à l'amont comme permettant de concevoir une stratégie alimentaire, et à l'aval, selon les termes de l'enquêté, comme un outil de « mise en connaissance », permettant « de remettre un sens global à toutes ces actions qui sont mises en œuvre ». Le dispositif permet donc de rassembler et de structurer les actions mises en œuvre sous la forme d'une politique alimentaire, en vue de prétendre à une labellisation.⁶⁷

Du côté du Département du Gard, dont la politique alimentaire est plus ancienne, le dispositif PAT a permis de labelliser la Politique alimentaire du Département structurée en trois axes lors de la réponse à appel à projets PNA en 2014 (cf. supra). De la même façon que sur le territoire de Dijon Métropole, le dispositif est perçu comme un dispositif de mise en connaissance, permettant selon les termes de l'enquêté de structurer les dispositifs de soutien existants, de « mettre un mot et un dispositif sur la dynamique, sur les actions et les liens qui existent », et participant à la « prise de conscience » de l'existence d'une thématique en tant que telle⁶⁸. Le dispositif permet ainsi la reconnaissance d'une politique publique de l'alimentation. A noter que dans le cas du Département du Gard, la politique alimentaire consiste essentiellement en la définition d'orientations stratégiques et en des dispositifs d'accompagnement aux territoires et aux acteurs, du fait de l'échelle de projet. Le PAT permet donc d'unifier ces éléments.

4.2.2. Objectifs généraux énoncés, associés au dispositif

Si les territoires mobilisent le dispositif selon des modalités diverses, quelques objectifs généraux ressortent des entretiens avec l'ensemble des enquêtés, et témoignent de motivations similaires.

⁶⁵ Toulouse Métropole, Enquêté phase 1

⁶⁶ CA3B, Enquêté phase 1

⁶⁷ Dijon Métropole, Enquêté phase 1

⁶⁸ Département du Gard, Enquêté phase 1

Ainsi, il est perçu par l'ensemble des territoires qui le mobilisent comme **un outil de gouvernance** permettant de fédérer les acteurs du système alimentaire territorial, et de définir les contours et les règles du projet commun, mais aussi d'assurer la transversalité des actions à l'aune d'une stratégie alimentaire.

Quelques objectifs généraux plus spécifiques ont été évoqués. La personne enquêtée pour Dijon Métropole évoque par exemple un « outil méthodologique » permettant de problématiser le diagnostic (cf. supra). La personne enquêtée pour la CAGB voit le dispositif comme un moyen d'investir et d'approfondir de nouveaux champs de l'alimentation, en vue de la construction d'une véritable politique alimentaire.

4.2.3. La forme des PAT

Peu de territoires ont à ce stade formalisé leur Projet alimentaire territorial, ou leur stratégie alimentaire territoriale. Nous pouvons toutefois distinguer deux types de formalisation.

4.2.3.1. Les projets alimentaires sous forme de charte

Certains territoires ont opté pour des projets ou stratégies alimentaires structurés sous la forme d'une charte signés par les principaux acteurs impliqués. Cette charte consiste de façon générale en une forme souple de contractualisation entre la collectivité et les acteurs, autour de valeurs communes. La CAGB, qui a formalisé son PAT par une charte présentant les orientations et objectifs opérationnels du projet, et le PETR du Doubs central à travers sa Charte des producteurs, ont opté pour ce type de formalisation, comme en témoignent les discours des enquêtés.

« On va formaliser un projet alimentaire, qui va être une forme de charte je pense, on va la faire la plus légère possible [...] Mieux vaut signer quelque chose d'assez léger et maintenir de la dynamique. » (CAGB, Enquête phase 1)

« Pour l'instant on part sur quelque chose de pas trop contraignant, moins qu'un contrat, l'idée c'est de rassembler des acteurs qui partagent les mêmes valeurs et qui ont envie d'avancer dans l'alimentaire. » (PETR du Doubs central, Enquête phase 1)

Dans le cas du PETR du Doubs central, la Charte qui devrait être mise en place ne correspond toutefois pas à proprement parler à la formalisation de la stratégie alimentaire, mais constitue un outil de gouvernance et de communication permettant de fédérer et de valoriser les producteurs et artisans du territoire. Il s'agit donc d'un élément, d'un outil de la stratégie (définie par ailleurs dans le cadre du programme LEADER).

L'outil charte est privilégié en vue de la mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale. Outre la CAGB, le Département du Gard construit ainsi à cette fin un document de ce type :

« On construit une charte dont l'objectif serait d'associer les acteurs du territoire voire au-delà, sur l'engagement d'objectifs partagés sur la qualité alimentaire accessible aux Gardois. L'idée c'est de mettre en cohérence les interventions de chacun des acteurs sur le territoire. » (Département du Gard, Enquête phase 1)

Cet outil doit permettre, selon les propos de l'enquêté, de construire un programme d'action commun et de « pouvoir mobiliser la personne ou les personnes compétentes et qui peuvent faire quelque chose sur un projet ». Il constitue donc un outil de formalisation d'une gouvernance alimentaire et d'une certaine façon d'un PAT, bien que la personne enquêtée ne l'ait pas présenté comme tel.

4.2.3.2. Les projets alimentaires axes de politiques publiques

Le dispositif est employé par certains territoires pour constituer une politique publique de l'alimentation en tant qu'axe de politique publique. Dans le cas du Département du Gard par exemple, il a permis de labelliser la Politique alimentaire du Département, qui constitue un axe de sa politique. A Dijon Métropole, il permettra de construire et de rendre lisible une « politique publique de l'alimentation » en donnant un sens global aux actions menées. La mise en œuvre d'un PAT constitue en outre un axe du Projet de territoire de la Métropole⁶⁹. Dans le cas de la CA3B enfin, qui n'a pas mis en place de PAT, la stratégie agricole-alimentaire qui se met en place constitue également un axe de politiques publiques.

4.3. Points de vigilance

4.3.1. Chez les territoires ne mobilisant pas le dispositif : quelles raisons invoquées ?

Parmi les six territoires-témoins, deux ne prévoient à ce jour pas nécessairement de se lancer dans une démarche de PAT : la CA3B et le PETR du Doubs central. Les raisons invoquées par les personnes enquêtées sont sensiblement les mêmes, et mettent en avant **un manque d'information sur le dispositif et principalement sur la question de savoir s'il s'agit du dispositif adapté, et le recours à d'autres outils.**

Dans le cas de la CA3B, le discours de la personne enquêtée sur le PAT révèle l'ambiguïté de l'outil, à la fois dispositif de construction d'une stratégie alimentaire et label. Le terme PAT désigne ainsi dans le discours de l'enquêté la stratégie globale de la collectivité aussi bien que l'outil. Si la collectivité avait recours au dispositif, ce serait toutefois soit pour organiser une partie de sa stratégie alimentaire (avec comme point de départ le travail effectué sur la restauration collective) soit *a posteriori* en tant que label (comme l'évoque la seconde personne enquêtée⁷⁰). Le chargé de mission enquêté indique toutefois ne pas s'être lancé dans le recours au dispositif PAT à ce jour pour la construction de la stratégie en cours :

« Je ne me suis pas personnellement encore très bien approprié l'outil pour savoir si c'est l'outil qui correspond ou pas à la stratégie. » (CA3B, Enquêté phase 1)

Dans le cas du PETR du Doubs central, des interrogations similaires ressortent au sujet de l'outil, et du degré à partir duquel un territoire peut prétendre obtenir le label PAT :

« Sincèrement, j'ai encore du mal à voir ce que c'est qu'un PAT. On pose la question, j'ai vu plein de documents passer là-dessus... Où est le curseur ? Est-ce que le PAT c'est le plan d'actions et la mise en place de la gouvernance ou est-ce que c'est déjà la mise en place des actions ? » (PETR du Doubs central, Enquêté phase 1)

Si les deux territoires n'ont à ce jour pas eu recours au dispositif PAT, ils ont toutefois adopté la démarche de projet pour la mise en place de leur stratégie alimentaire. Les points de vigilance qu'ils mettent en avant au sujet de l'outil PAT sont de deux ordres : un manque d'information sur le dispositif, et une interrogation sur son opportunité.

⁶⁹ Projet de territoire de Dijon Métropole

⁷⁰ CA3B, Enquêté phase 2 (Directeur Politiques Contractuelles et Développement Rural)

4.3.2. Un dispositif mieux approprié par les territoires urbains/métropolitains ?

L'absence de mobilisation de l'outil PAT par la CA3B et le PETR du Doubs central rejoint le constat du Rn PAT depuis quelques années sur la faible appropriation du dispositif par les territoires ruraux. Le PAT est en effet mieux approprié par les territoires urbains voire métropolitains, dans la mesure où il s'inscrit dans leur **stratégie de valorisation des spécificités de leurs territoires, dans le cadre de la concurrence interurbaine**. En tant que label, le PAT permet de répondre à cet objectif. D'autre part, le Rn PAT a fait le constat que **la démarche PAT est souvent portée par les villes centres des grandes agglomérations**, s'appuyant donc sur un solide binôme ville-EPCI : ainsi à Toulouse Métropole, Dijon Métropole et la CAGB, les organigrammes des deux collectivités sont presque fusionnés.

En inversant la focale, plusieurs raisons peuvent expliquer la faible appropriation de l'outil par les territoires ruraux. En premier lieu, ceux-ci bénéficient d'autres dispositifs spécifiques à leurs problématiques de développement, et en particulier le **LEADER**. Le PETR du Doubs central a ainsi construit sa stratégie à partir de ce dispositif. La spécialisation agricole de la plupart des territoires ruraux, la forte présence des AOC, la domination de l'agro-industrie et de grandes cultures exportatrices et la plus faible dimension des bassins de consommation peuvent également expliquer en partie ces difficultés d'appropriation d'un dispositif orienté vers la relocalisation des circuits alimentaires. Ces éléments devront ainsi être pris en compte par le Rn PAT dans les prochaines années en vue de l'accompagnement des territoires ruraux.

V. Préconisations à destination du Rn PAT

La présente étude nous a permis de faire ressortir les principaux enjeux qui se posent aux territoires dans la mise en œuvre de leurs démarches alimentaires territoriales, qui peuvent prendre la forme de PAT. Dans cette partie nous proposerons un récapitulatif de ces enjeux sous la forme de préconisations à destination du Rn PAT, en vue de l'accompagnement des collectivités dans leurs démarches. En particulier, nous chercherons à voir en quoi le dispositif PAT peut permettre de répondre à ces enjeux, et quelles modifications peuvent lui être apportées en vue d'une meilleure adaptation aux démarches des collectivités.

5.1. Enjeux et préconisations relatifs à la gouvernance alimentaire territoriale

Les enjeux relatifs à la gouvernance alimentaire territoriale représentent les principaux enjeux pour les collectivités, que ce soit en termes de transversalité interne ou de gouvernance avec les acteurs du territoire, y compris les autres échelons territoriaux.

5.1.1. La difficile mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation transversale

Les problèmes posés par la mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation transversale sont de deux ordres : d'une part, certains champs sont très peu investis malgré une tendance à l'élargissement ; d'autre part, la structuration d'une gouvernance interne aux collectivités s'avère particulièrement complexe.

5.1.1.1. Des champs encore peu investis et articulés

L'étude des territoires témoins a permis de faire ressortir **l'investissement encore superficiel des champs de l'accessibilité sociale et de la santé-nutrition, mais aussi l'investissement encore ambigu du champ de la culture et de la gastronomie** (du fait en particulier de la faiblesse des mesures à destination des commerces de bouche et des artisans). L'investissement de ces champs constitue donc un enjeu pour les collectivités souhaitant mettre en place une véritable politique alimentaire transversale.

La solution à ce problème passe avant toute chose par la **mobilisation des acteurs de ces champs**. Ces acteurs sont souvent assez proches des collectivités, qui peuvent d'ailleurs parfois bénéficier de services internes, ou de structures qui leur sont liées, dédiés à ces thématiques, qu'il s'agit alors de mobiliser (structures de restauration collective, CCAS, structures médicales publiques...). Le milieu associatif peut également constituer un point d'entrée (sur l'accessibilité, la sensibilisation, la valorisation des produits locaux).

L'enjeu qui se pose alors est celui de **l'articulation de ces différents champs** au sein d'un projet ou d'une politique alimentaire. Les actions de ces champs peuvent être articulées avec des actions d'autres champs, l'accessibilité et la santé étant souvent liées dans les discours des techniciens enquêtés sous l'angle du « bien manger ». Ils peuvent de fait être également rattachés à l'enjeu

économique des circuits courts et à celui de l'environnement, en particulier pour les mesures concernant l'agriculture biologique. Le développement du champ de l'accessibilité pourrait par ailleurs constituer un bon moyen d'investir le domaine de l'aménagement commercial, afin de proposer une solution au problème des déserts alimentaires. Sur la question de l'articulation des champs, le travail mené par le Rn PAT depuis la réalisation de l'étude de L. Macé⁷¹ doit être poursuivi, notamment à la lumière des premiers projets alimentaires territoriaux.

Le dispositif PAT peut contribuer à l'articulation des différents champs de l'alimentation, tout d'abord par la mobilisation des acteurs concernés dans le cadre d'un projet commun voire d'un contrat. Tel que présenté par le Ministère, il met toutefois essentiellement l'accent sur l'objectif de relocalisation de l'économie agricole et alimentaire. Les quatre axes du PNA (justice sociale, lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation à l'alimentation de la jeunesse, ancrage territorial et patrimoine alimentaire) sont peu mis en avant. Il s'agirait alors dans les années à venir de veiller à ce que les stratégies alimentaires intègrent ces dimensions à travers des actions concrètes, au-delà de la communication et de la sensibilisation.

5.1.1.2. La difficile mise en œuvre d'une gouvernance interne

Malgré une tendance au décloisonnement au sein des collectivités travaillant depuis plusieurs années sur la thématique, l'alimentation est encore traitée en silos de politiques publiques, ce qui nuit à la mise en œuvre de véritables politiques de l'alimentation transversales. **La mise en place d'un organe ou d'un service dédié** est une possibilité, mais pas nécessairement une condition du bon fonctionnement de la transversalité, dans la mesure où la mobilisation des différents services pour travailler sur une nouvelle thématique est toujours complexe, comme le révèle le cas gardois.

Le dispositif PAT, ou la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire territoriale, peut permettre de **mobiliser les différents services dans le cadre de la construction du projet**. D'une part, ceux-ci peuvent être mobilisés en vue du recueil d'informations nécessaires au diagnostic ou à la mise en œuvre d'une stratégie, d'autre part dans la définition d'un programme d'action dans lequel ils seront amenés à s'impliquer. Il est préférable que la gouvernance interne, contrairement à la gouvernance externe qui se construit au fil du projet et de sa réalisation en actions, donc à mesure des années, soit en place avant le démarrage des actions, afin de définir le programme le plus transversal possible et de pouvoir mobiliser les services compétents sur les différents projets. Toutefois le dépassement du traitement cloisonné des politiques publiques se fera sans doute sur un temps plus long. La thématique alimentaire apparaît alors comme un moyen d'opérer ce décloisonnement.

5.1.2. La gouvernance externe : une construction lente et des champs d'acteurs encore peu investis

L'enjeu de la gouvernance externe a en commun avec celui de la gouvernance interne la nécessité d'articuler des champs thématiques très divers. Il présente toutefois une complexité supplémentaire dans la mesure où il s'agit pour la puissance publique porteuse du projet alimentaire de travailler avec des acteurs très différents, publics, privés et citoyens, aux intérêts parfois divergents, et de coordonner ces acteurs. La construction d'une gouvernance externe obéit à des temporalités plus longues que celle de la gouvernance interne, car **elle se structure au fil de la réalisation du projet et des actions portées par les acteurs du territoire**. Si le PAT est mobilisé comme dispositif de type contractuel, il peut donc

⁷¹ Louise Macé, « Rapport d'analyse comparative. La prise en compte et l'articulation des différents champs de l'alimentation dans les Projets alimentaires territoriaux » (Rapport Rn PAT, août 2017)

être bénéfique de permettre à des acteurs de l'intégrer au fil de la réalisation du projet, de créer un contrat assez flexible. Il est toutefois nécessaire pour la collectivité de mobiliser à l'occasion du diagnostic et de la définition du programme d'action commun **des « têtes de réseaux »** permettant de mobiliser plus facilement les porteurs de projet.

5.1.2.1. Développer les partenariats avec les têtes de réseaux

Afin d'organiser la gouvernance avec les acteurs du territoire, les collectivités prennent la plupart du temps le parti de structures de type **comité de pilotage**. Ces comités de pilotage doivent donc rassembler les représentants des acteurs dans leur diversité, et avoir la capacité à mobiliser ces acteurs. Concernant les acteurs économiques en particulier, les **chambres consulaires** disposent de cette capacité. Toutefois si les relations avec les Chambres d'agriculture sont développées dans l'ensemble des cas étudiés (à divers degrés toutefois) dans le cadre de la construction des stratégies alimentaires, peu de collectivités ont mobilisé les autres chambres consulaires. Leur investissement pourrait cependant s'avérer nécessaire à la réalisation de l'objectif de relocalisation des filières, par la mobilisation des artisans, commerçants et entreprises de l'agroalimentaire. La mobilisation des CCI et CMA dans la construction et la gouvernance des projets alimentaires constitue donc une piste à creuser pour les collectivités mettant en œuvre des démarches alimentaires territoriales dans les années à venir. Le dispositif PAT peut constituer l'outil de cette mobilisation, tant par sa dimension de projet de territoire avec sa gouvernance que par sa dimension de contrat entre les acteurs impliqués.

5.1.2.2. Investir le champ du grand public

Peu de collectivités ont à ce jour investi le champ du grand public au-delà de la communication-information-sensibilisation. En particulier, aucune des collectivités étudiées n'a à proprement parler mobilisé les citoyens dans la gouvernance ayant présidé à la construction d'une stratégie alimentaire. Parmi les initiatives les plus poussées, le PETR du Doubs central a réalisé une enquête auprès d'un panel de consommateurs sur les produits bio et locaux dans le cadre du diagnostic réalisé début 2018, et Toulouse Métropole prévoit un travail auprès des citoyens avec l'IUFN.

L'investissement du grand public dans la gouvernance alimentaire territoriale est une question complexe, dans la mesure où les projets et politiques alimentaires des collectivités procèdent eux-mêmes d'initiatives citoyennes, d'une demande citoyenne qui en ont été les moteurs à l'origine. Le nombre et la diversité des citoyens rendent toutefois difficile leur investissement. Une solution réside dans la mobilisation d'associations citoyennes, solution ambiguë car elle présente le risque de créer une hiérarchie entre les citoyens impliqués dans les structures associatives et ceux qui ne le sont pas. Les structures associatives impliquées dans l'alimentation constituent dans tous les cas un champ à investir. Une autre possibilité serait d'élire des représentants citoyens au sein des instances de gouvernance alimentaire. Plus classiquement, la tenue de **réunions publiques** autour du PAT, et même **d'ateliers citoyens** autour de la question, en vue de la construction d'un projet commun, peuvent représenter des pistes à exploiter.

5.1.2.3. La gouvernance des échelons territoriaux

Le problème de la gouvernance externe se pose aussi, et peut-être particulièrement, en termes d'articulation des différents échelons territoriaux impliqués dans le projet alimentaire. L'enjeu est double pour la collectivité porteuse de projet, qui doit mobiliser et articuler les échelons en fonction de leurs compétences en veillant à ne pas empiéter sur celles-ci. Cette question soulève des problèmes de légitimité politique qui peuvent être délicats à traiter.

L'articulation des échelons territoriaux est l'une des conditions *sine qua non* de la mise en œuvre de démarches alimentaires territoriales, dans la mesure où les compétences des collectivités à toutes les échelles peuvent constituer de puissants leviers pour la mise en œuvre des actions. De plus, chaque échelon peut proposer un rapport différent au territoire et à ses acteurs. Cette problématique est pourtant exploitée de façon encore assez peu approfondie par la plupart des collectivités-témoins, alors qu'elle constitue à ce stade des démarches alimentaires un enjeu au moins aussi important que celui de la gouvernance avec les autres acteurs du territoire. **La production d'un outil méthodologique sur la question**, présentant les compétences des échelons territoriaux relativement à l'alimentation ainsi que quelques exemples de bonnes pratiques serait une piste à explorer pour le Rn PAT. Il pourrait par ailleurs être bénéfique d'insister sur l'intégration des acteurs publics issus des collectivités au sein des systèmes de gouvernance alimentaire mis en place par les collectivités porteuses de projet.

5.2. Enjeux et préconisations relatifs au territoire de projet

La question de l'articulation des échelons territoriaux rejoint, sans la recouvrir complètement, celle du territoire de projet et de ses limites. Les démarches et projets alimentaires territoriaux s'inscrivent en effet bien au-delà des limites administratives des collectivités qui les portent, et leurs limites sont la plupart du temps assez fluides. Cette problématique soulève donc deux questions pour les collectivités porteuses de projet : la définition des limites du territoire de projet et l'articulation des entités administratives impliquées.

La question des limites du territoire de projet peut être posée au moment du diagnostic, à travers un calcul de type taux de couverture alimentaire, ou selon des critères plus qualitatifs. Cette question constitue donc l'un des éléments de problématisation d'un PAT ou d'une démarche alimentaire. L'enjeu de l'articulation des entités administratives rejoint celui, posé plus haut, de la gouvernance des échelons territoriaux. Plusieurs collectivités étudiées ont mis en place des **systèmes de partenariats**, parfois sous la forme de contrats, avec des territoires environnants aux caractéristiques complémentaires. Ces dispositifs permettent de poser les jalons de la redéfinition du local, du territoire de projet, bien que chaque territoire travaille par ailleurs chacun de son côté sur un projet alimentaire. L'intégration de ce type de partenariats ou de contrats au dispositif PAT, voir la mise en place de PAT communs à plusieurs territoires, avec possibilité d'intégrer de nouveaux territoires au fil de la construction du projet, pourrait constituer une piste de travail intéressante.

5.3. L'importance du diagnostic pour les collectivités territoriales

L'émergence, d'une part, de la thématique alimentaire dans les politiques publiques, d'autre part des enjeux relatifs à la gouvernance territoriale, impliquent pour les collectivités un bouleversement de leur place et de leur rôle dans la définition des politiques publiques. La collectivité, limitée dans sa capacité d'intervention par rapport aux acteurs économiques et aux autres échelons, et qui a désormais un rôle de coordination, d'organisation d'un système territorialisé d'acteurs, fait face à un enjeu principal : la définition de sa marge de manœuvre et de ses leviers d'action.

La présente étude a pour vocation principale de déterminer, à partir de l'étude des territoires-témoins, quels sont les outils à disposition des collectivités pour mettre en œuvre une stratégie alimentaire,

quelle est leur marge de manœuvre et quel est leur rôle. Chaque territoire ayant cependant ses spécificités, les leviers et la marge de manœuvre dont bénéficie une collectivité varie de l'une à l'autre.

Le **diagnostic partagé** préalable à la mise en œuvre d'un projet alimentaire territorial constitue à ce titre une étape essentielle dans la mesure où elle permet à chaque collectivité de définir précisément de quels outils elle dispose, sur quels leviers elle peut appuyer et quelle est sa marge de manœuvre. Sur cette question en particulier, le diagnostic doit donc permettre de cibler : les compétences propres de la collectivité sur la thématique ; les acteurs impliqués dans l'alimentation locale, leurs statuts et leurs relations à la puissance publique ; les échelons territoriaux et leurs compétences ; les secteurs investis, émergents et à investir.

A titre d'exemple, sur un sujet comme la restauration collective qui constitue un puissant levier d'action sur l'alimentation pour les collectivités, l'EPCI porteur de projet doit savoir quels sont les échelons compétents en la matière et comment est organisée la restauration collective sur le territoire en termes de jeu d'acteurs. Selon que les acteurs impliqués sont publics, privés, qu'il y a ou non une Cuisine centrale, des infrastructures locales type légumerie, des centrales d'achat publiques, la marge de manœuvre et le programme d'action de la collectivité varieront.

La suite du processus de projet, soit la définition d'objectifs et d'un programme d'action communs, doit permettre d'articuler ces éléments et de proposer des solutions aux problèmes identifiés.

5.4. Envisager les spécificités des territoires dans l'accompagnement des démarches et projets alimentaires territoriaux

A l'issue de la saison 1 du Rn PAT, il a été constaté que le dispositif PAT avait moins été mobilisé par les territoires ruraux que par les territoires urbains, ce qu'a permis de confirmer cette étude. Il ressort en outre de ce travail que les enjeux auxquels font face les territoires varient selon leurs caractéristiques, et en particulier selon qu'ils sont métropolitains, urbains, ruraux ou composites. Ces caractéristiques et ces enjeux contribuent à orienter les stratégies développées par les territoires.

L'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de ces stratégies doit donc prendre en compte ces spécificités. La partie 2.2.4 du présent rapport propose une grille de lecture pour cet accompagnement différencié, à partir d'une typologie des stratégies des territoires-témoins selon leurs caractéristiques géographiques. Sur les territoires ruraux plus spécifiquement, deux points doivent être pris en compte : les spécificités des circuits relocalisés du rural vers le rural (en particulier du point de vue de l'accessibilité à la consommation) et la possibilité d'une articulation des dispositifs PAT et LEADER.

Conclusion

L'objet du présent travail était, en premier lieu, de comprendre comment et sous quelles formes la thématique alimentaire a été appréhendée dans les politiques publiques des collectivités territoriales depuis le lancement du dispositif PNA-PAT en 2014. L'étude de six des territoires-témoins Rn PAT a permis d'identifier les principaux traits de cette dynamique émergente. En premier lieu, il ressort de l'analyse que l'objectif premier poursuivi par les collectivités est celui de la relocalisation des circuits alimentaires, de l'augmentation significative de la part de produits locaux dans l'alimentation sur leurs territoires. Pour atteindre cet objectif, les collectivités, qui intervenaient auparavant en priorité sur la production agricole, cherchent désormais également à structurer les filières et le système alimentaire territorial. A cette fin, elles mobilisent des outils tels que les structures de restauration collective, les infrastructures destinées aux intermédiaires ou des outils de vente de diverses natures. Elles interviennent selon des modalités diverses, le plus souvent en accompagnant les porteurs de projet en tant que partenaire (soutien financier, technique), parfois et de plus en plus fréquemment en tant que maître d'ouvrage. Le second point qui ressort de l'évolution des politiques alimentaires des collectivités est l'investissement de nouveaux champs de l'alimentation, contribuant à façonner des stratégies spécifiques à chaque territoire en fonction de leurs caractéristiques propres.

Il convient toutefois d'insister sur le caractère encore très émergent de ces stratégies ou politiques alimentaires. L'étude des territoires-témoins fait en effet ressortir la rareté des actions concrètes menées à ce jour. La plupart des collectivités en sont actuellement au stade de la construction d'une stratégie, impliquant de réaliser un diagnostic, de définir des objectifs et un programme d'actions. Des actions ont toutefois pu être menées sur l'ensemble de ces territoires, avant même l'achèvement du processus de projet. Il est en effet important de souligner que l'approche par projet invite les collectivités à construire une stratégie au fil de l'eau, que les actions contribuent à façonner. A ce jour, il reste difficile de parler de politique alimentaire pour l'ensemble des collectivités étudiées, dans la mesure où de nombreux champs sont encore peu investis, et où leur articulation reste à construire.

Dans le contexte de ces stratégies alimentaires en construction, des enjeux se posent aux collectivités, induits par l'émergence, d'une part, de la thématique dans les politiques publiques territoriales, d'autre part de nouvelles modalités d'administration des territoires. Ces enjeux sont donc liés à de profonds bouleversements pour les collectivités, dans le rôle et la place qu'elles occupent par rapport aux acteurs du territoire, dans les modalités de leur intervention et de leur travail en interne comme en externe, et dans leur rapport au territoire lui-même. Il s'agit, en définitive, d'enjeux liés à la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire territoriale qui implique d'articuler des champs, des acteurs publics et privés, des échelons territoriaux et des outils d'une grande diversité. La tâche de cette articulation revient à la collectivité, devenue animateur de la gouvernance alimentaire territoriale. Le premier enjeu pour les collectivités est donc d'identifier leur marge de manœuvre, leurs moyens d'actions potentiels, les outils qu'elles ont à leur disposition et les leviers sur lesquels elles peuvent s'appuyer. Ce sont essentiellement ces points que visait à cibler cette étude, à partir des cas des six territoires-témoins, dans une perspective de conseil.

L'approche par projet (diagnostic, objectifs, programme d'action) présente l'intérêt de permettre aux collectivités de cibler et d'articuler ces points. La phase de diagnostic partagé en particulier a une importance majeure, et doit permettre à la collectivité de discerner ce qui, dans le système alimentaire territorial, relève de sa marge de manœuvre. Il s'agit pour elle d'identifier des partenaires potentiels, susceptibles d'œuvrer à la dynamique alimentaire ; de déterminer quelles sont les compétences, et quel peut être le rôle, de chacun des acteurs impliqués dans sa stratégie ; de comprendre quels sont

les liens entre les acteurs du système alimentaire ; d'identifier les outils existants qui peuvent être mobilisés ; de déterminer enfin, à partir de ces données et des flux, des liens qui structurent le système alimentaire, les limites du territoire de projet. A partir de ce diagnostic, la collectivité doit finalement identifier des manques, des liens à structurer en vue de la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire territoriale, en fonction de ses propres compétences. Ces éléments permettront à la puissance publique de construire sa stratégie, en lien avec les acteurs identifiés ; la définition d'un programme d'action et sa concrétisation contribueront eux-mêmes à la construction au fil de l'eau de la gouvernance alimentaire territoriale, en y intégrant de nouveaux acteurs.

Le dispositif PAT, en ce qu'il suit le processus caractéristique du mode projet, peut constituer un outil pour la construction d'une politique alimentaire. Sur les six territoires étudiés, quatre ont mobilisé le dispositif, mais les motivations qui ont conduit les territoires à y avoir recours et les modalités d'utilisation diffèrent. Le dispositif PAT est envisagé, avant toute chose, comme un outil de mise en cohérence, d'articulation d'un système de champs, d'acteurs, d'actions, en d'autres termes d'un système alimentaire territorial en vue de la mise en œuvre d'une politique alimentaire. La démarche doit en outre se fonder sur un en-commun à cet ensemble d'éléments, qui se trouve dans le territoire et ses spécificités. Il convient donc de prêter une attention particulière aux caractéristiques et aux enjeux propres des territoires dans la mise en œuvre de stratégies et de projets alimentaires territoriaux. L'alimentation peut alors constituer un terreau fédérateur dans la construction des territoires.

Annexes

Liste des entretiens

Entretiens avec les personnes chargées de la thématique alimentaire au sein des collectivités

Territoire-témoin	Acteur contacté
CA du Grand Besançon	Chargé de mission agriculture (mais aussi énergie et paysage) – Service environnement
PETR du Doubs central	-Chargé d'animation-gestionnaire LEADER en charge de l'axe sur les circuits de proximité alimentaire -Chargé de mission structuration et valorisation des filières locales
Dijon Métropole	Directeur adjoint du Jardin des Sciences (service de Dijon Ville et Dijon Métropole) – Pôle Urbanisme et Environnement
CA du Bassin de Bourg-en-Bresse	Coordinateur du pôle développement rural et du programme LEADER – Direction politiques contractuelles et développement rural (Direction générale adjointe du développement économique et de l'attractivité)
Département du Gard	Chargé de mission au sein de la Mission Qualité Alimentaire – DGA Développement et Cadre de vie
Toulouse Métropole	Responsable du domaine Aménagement durable, biodiversité et cadre de vie – Direction Environnement et Energie

Entretiens complémentaires

Pour certaines collectivités, quelques entretiens complémentaires ont été menées sur des thématiques ciblées, sur lesquelles nos interlocuteurs principaux n'ont pas pu nous apporter d'informations.

Territoire-témoin	Acteur contacté
CA du Grand Besançon	Vice-Président en charge du développement durable et de la transition énergétique
PETR du Doubs central	-Chargé de mission SCoT -Chargé d'animation TEPOS (CC du Doubs baumois)
CA du Bassin de Bourg-en-Bresse	Directeur Politiques Contractuelles et Développement Rural

Bibliographie

ANGEON Valérie, BERTRAND Nathalie, « Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? », *Géographie, Économies et Sociétés*, 2009/2, vol. 11, p. 93-114.

BRAND Caroline, BONNEFOY Serge, « L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? », *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2011, 11(2).

BRAND Caroline, *Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée* (thèse), Université Grenoble Alpes, 2015.

DELFOSSÉ Claire, « La France et ses terroirs. Un siècle de débats sur les produits et leurs liens à l'espace », *Pour*, 2012/3 (N° 215-216), p. 63-74.

DENECHERE Frédéric, « Repères pour une approche économique des circuits courts dans leur territoire : Concepts et méthodes pour leur compréhension et évaluation », AgroCampus Rennes, 2007, 89 p.

FUMEY Gilles, 2008, « L'alimentation de qualité », in Charvet, J.P. (Dir.), *Nourrir les hommes*, Editions SEDES, CNED, Larousse, Paris, 2008, 318p, 250-258.

GUIOMAR Xavier, « Agriculture et collectivités locales : quelles politiques pour quelles proximités ? », Colloque SFER – 5e journées de recherches en sciences sociales, 2011.

LELOUP Fabienne, MOYART Laurence, PECQUEUR Bernard, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 2005/4 (Vol. 7), p. 321-332.

MALASSIS Louis, *Nourrir les hommes*, Dominos-Flammarion, Paris, 1994, 110p.

PECQUEUR Bernard, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés*, 2006, n° 124-125, pp 123-139.

RASTOIN Jean-Louis, « Vers de nouveaux modèles d'organisation du système alimentaire ? Approches stratégiques », in Séminaire de recherche produits de terroir, filière qualité et développement, Montpellier, 22 juin 2006.

RASTOIN Jean-Louis, « Les systèmes alimentaires territorialisés : quelle contribution à la sécurité alimentaire ? » Introduction à la journée de l'académie d'agriculture de France du 22 janvier 2014.

REY-VALETTE Hélène, CHIA Eduardo, SOULARD Christophe, MATHE Syndhia, MICHEL Laura *et al.*, *Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs*, Montpellier, Cirad-Inra SupAgro, 2010, 10p.

RIVET Gilles, « Le social et le politique face au territoire », in Bouquet B., Madelin B., Nivolle P. (dir.), *Territoires et action sociale*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 67-82.