



HAL
open science

Étude du projet alimentaire de la ville d'Albi

Isabelle Duvernoy, Amélie Gonçalves, Boris Merville

► **To cite this version:**

Isabelle Duvernoy, Amélie Gonçalves, Boris Merville. Étude du projet alimentaire de la ville d'Albi. 2022. hal-03644481v1

HAL Id: hal-03644481

<https://hal.inrae.fr/hal-03644481v1>

Submitted on 23 Nov 2022 (v1), last revised 20 Dec 2022 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Etude du projet alimentaire de la ville d'Albi

Isabelle Duvernoy, Amélie Gonçalves et Boris Merville
INRAE Toulouse-Occitanie, umr 1248 AGIR

Le projet GATO étudie les gouvernances qui se construisent pour relocaliser les systèmes alimentaires.

Le lot 2 a étudié en 2020 cinq projets alimentaires portés par des collectivités territoriales (villes d'Albi et de Castelnaudary) ou leurs groupements (communauté d'agglomération du Grand Narbonne, PETR Pays Cœur d'Hérault et du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides) dans trois départements : Aude, Hérault et Tarn. Leur étude a porté sur les interactions construites ou favorisées : entre types d'acteurs, entre composantes du système alimentaire, entre lieux et échelles.

Pour chaque étude de cas, une chronique de dispositif (Paoli et Soulard, 2003) synthétise les étapes du projet et le contexte de son déroulement, les actions et acteurs principaux, ainsi que les images qu'ils mobilise, voire les controverses qu'il suscite. Le système contemporain d'acteurs est représenté sous forme de sociogramme. Les finalités identifiées de chaque projet sont positionnées sur une schématisation du système alimentaire détaillant ses composantes, et également sur le schéma proposé par Viljoen et Wiskerke (2012) détaillant les enjeux territoriaux auquel le projet répond.

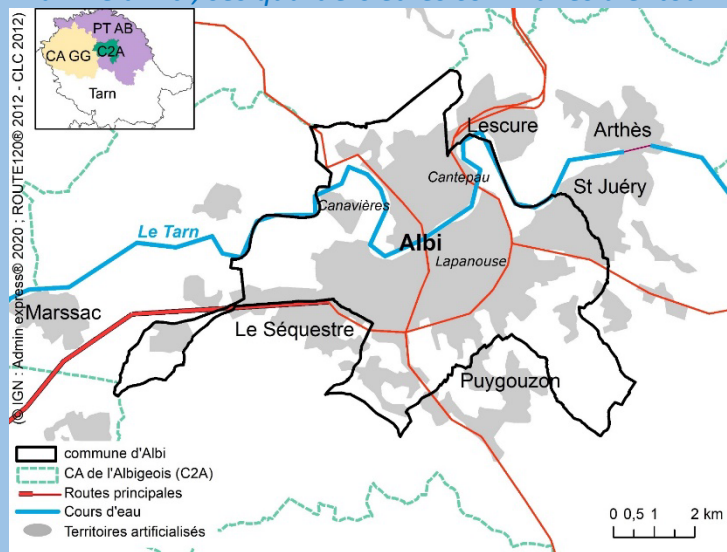
La ville d'Albi

La ville d'Albi est la préfecture du département du Tarn (81) et compte 48 970 habitants (INSEE, 2017). Elle est depuis 2003 la commune centre de la Communauté d'Agglomération du Grand Albigeois (C2A) qui regroupe 16 communes et près de 85 000 habitants.

Desservie par l'autoroute A68, la ville est tournée vers des activités tertiaires liées à la présence d'administrations, d'établissements d'enseignement supérieur (Institut National Universitaire (INU) Champollion, École des Mines) et au tourisme notamment porté par un classement Unesco de sa cité épiscopale depuis 2010.

La commune s'étend en grande partie dans la plaine alluviale du Tarn dont les sols ont favorisé des activités maraichères dont peu subsistent aujourd'hui. La communauté d'agglomération est entourée de communautés de communes plus rurales.

La ville d'Albi, ses quartiers et les communes alentour



Données analysées

Les documents consultés ont été les documents publics se rapportant au projet ou à la commune (document présentation du PAT, compte-rendu de conseils municipaux ...), des documents internes, des articles de presse, des posts de blogs ou de compte tweeters, des mémoire d'étudiants.

Les entretiens semi-directifs ont été menés en 2020 auprès des personnes suivantes :

- Ville d'Albi : Chargée de mission PAT, Directeur de la cuisine centrale, élus (entretiens 2021)
- Etablissement Public Local d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricole (EPLEFPA) du Tarn : Direction, responsable du chantier d'insertion et président de l'association des structures d'insertion Assiet
- Chambres consulaires : chambre d'agriculture, chambre des métiers
- Association tarnaise Agropoint
- Conseil départemental du Tarn
- Acteurs associatifs : membres fondateurs de Terres Citoyennes Albigeois et de la SCOP les Mains sur Terre
- Professeur à l'INU Champollion (10).

NB : Des entretiens menés en 2017 par I. Duvernoy, F. Taulelle, M. Valado auprès d'agents de la ville, de la C2A, en charge du Scot, de la DDT, d'associations et d'un magasin de producteur ont été remobilisés.

Avant 2014 : des premières actions en faveur des circuits de proximité

Nous n'avons recueilli que peu d'information sur cette période, néanmoins des premières actions sont mises en place avant 2014. Plusieurs initiatives se développent pour favoriser les circuits courts alimentaires, avec l'appui de la chambre d'agriculture ou des Civam : magasins fermiers, drives. La cuisine centrale réfléchit déjà à un approvisionnement de proximité. La Zone d'Aménagement Différé (ZAD) de Canavières est créée en 2010 et la ville d'Albi y bénéficie d'un droit de préemption, alors que cette plaine fait l'objet de constructions sauvages.

Emergence du PAT : une politique alimentaire prise au piège du marketing urbain

Le projet alimentaire territorial de la ville d'Albi, labélisé en septembre 2020, est l'aboutissement d'un processus imaginé dès 2013 visant l'« autosuffisance alimentaire » de la ville. Suite aux élections municipales de 2014, le nouveau maire adjoint délégué au développement durable, à l'agriculture urbaine et à l'eau lance l'idée d'une politique alimentaire albigeoise. La municipalité entame alors une politique foncière active d'achat de terrains sur l'ancienne plaine maraîchère de Canavières, classée en zone inondable et faisant l'objet depuis 2010 d'une Zone d'Aménagement Différée (ZAD) de la C2A. L'objectif est d'y réimplanter une production agricole pour nourrir la ville, en privilégiant la permaculture. Elle y installe des « néo-maraîchers » via des contrats de mise à disposition des terrains en étroite collaboration avec un membre des Incroyables Comestibles impliqué dans des formations à la permaculture dans le cadre de l'université populaire. En 2016, ce maire adjoint présente officiellement une politique municipale volontariste dont l'objectif est « d'atteindre l'autosuffisance alimentaire dans un rayon de 60 km à l'horizon 2020 ». La Ville communique fortement sur cette politique, ce qui la rend visible au plan national.

L'association des Incroyables Comestibles Albigeois est créée en 2014 et elle s'ancre rapidement dans le paysage local au travers de multiples actions dans l'espace public autour des cultures urbaines en coopération avec des acteurs de chaque institution et quartier (campus universitaire, lycées dont le lycée agricole, écoles, habitants et associations d'habitants...). Elle développe des liens avec d'autres associations, dont certaines s'installent sur Albi pour développer des jardins partagés et va finir par se différencier fortement du membre des Incroyables Comestibles engagé dans la politique municipale.

La lente matérialisation de la politique municipale sur la plaine de Canavières entraîne rapidement des critiques. De nombreuses controverses naissent autour de la difficulté d'atteindre l'autosuffisance alimentaire étant données les capacités locales de production (voir par exemple Mousset et al., 2016), d'autant que les installations réalisées sur la plaine ne se traduisent pas par une production visible et que la ville prévoit dans le même temps l'urbanisation de 10 ha de terres pour construire des surfaces commerciales, mais également sa nouvelle cuisine centrale dont la reconstruction vient d'être décidée. Un article du New York Times (Nossiter, 2017) prend Albi comme exemple de la « décomposition en cours » des villes moyennes françaises, ce qui exacerbe le questionnement sur les stratégies de développement urbain.

Ce contexte va engendrer un réarrangement de la politique qui va tendre à s'organiser et à s'institutionnaliser davantage en s'ouvrant à des acteurs plus conventionnels dans le champ agricole. L' élu de la ville rencontre le président de la chambre d'agriculture et le directeur de l'EPLEFPA pour discuter des dispositifs pour accompagner l'installation d'agriculteurs.

Ouvrir le projet, et le formaliser

L'année 2017 constitue un tournant dans la structuration de la réflexion sur la construction d'un Projet Alimentaire Territorial. La ville engage une chargée de mission sur la politique alimentaire et met en place un comité de pilotage de celle-ci, auquel de nombreux acteurs institutionnels sont invités : EPLEFPA, Chambre d'agriculture, INU Champollion etc. Celui-ci traduit l'ouverture de la municipalité à une construction plus collective et négociée de la politique alimentaire. La présence de la chambre d'agriculture témoigne d'une inflexion de la stratégie municipale par l'intégration de représentants traditionnels de la profession agricole dans les territoires.

C'est de ce comité que va venir l'idée de construire un PAT visant à formaliser et préciser la stratégie alimentaire locale. Cela coïncide avec un contexte de montée en puissance de la politique nationale en faveur des PAT renforcée par la possibilité d'être labélisé et ainsi acquérir une reconnaissance et visibilité nationale. Capitalisant sur les actions d'ores et déjà entreprises, une réponse à l'appel à projet PNA de 2017 est rapidement élaborée sur deux thématiques et Albi est retenu parmi les lauréats. Un plan d'action détaillé sur deux ans (2018-2020) est rédigé et déployé (Ville d'Albi, 2019).

Parallèlement, il existait sur la commune et alentour toute une dynamique autour des jardins urbains portée par différentes structures... (jardins partagés, familiaux, d'insertion, etc.), dont chacun possédait ses spécificités et tendait à répondre à des enjeux différents. Alors que certains de ces jardins préexistaient sur le territoire, cette dynamique locale autour de l'alimentation a permis une meilleure prise en compte de ceux-ci au sein des politiques municipales, voir même intercommunales à travers notamment la « politique de la ville ».

Des actions centrées autour des compétences de la commune

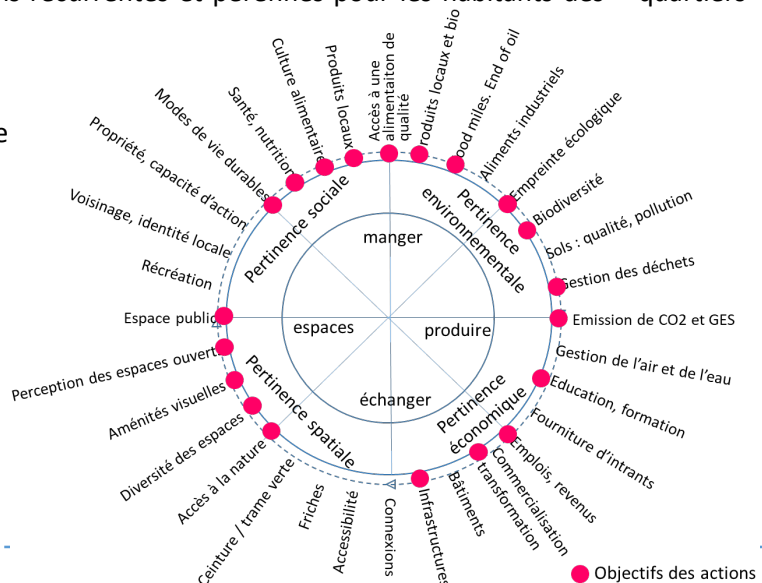
Le projet alimentaire s'est construit sur cinq thématiques identifiées lors des comités de pilotage en 2017-2018 :

- un diagnostic territorial centré sur la production locale ;
- l'installation des maraichers sur le foncier agricole appartenant à la commune ;
- le développement de l'offre agricole et la structuration des filières ;
- l'éducation et la sensibilisation à l'alimentation locale ;
- la communication autour du projet.

Ces cinq thèmes sont déclinés en 25 actions (Ville d'Albi, 2019). Un diagnostic territorial est réalisé, principalement par la Chambre d'Agriculture. Il mesure la possibilité pour la ville d'atteindre son autonomie alimentaire avec un rayon d'approvisionnement de 60 km. Ce diagnostic a permis à la ville de justifier son action et son ambition politique. La deuxième thématique porte sur l'installation de maraichers dans la plaine de Canavières, dans l'objectif d'augmenter la part de productions de proximité, et d'approvisionner la cuisine centrale de la ville. Désormais, une commission technique qui inclut la ville, l'EPLFPA et la Chambre d'Agriculture, engagés par une convention, sélectionne les candidats maraichers. Des nouvelles installations se déploient (maraîchère hors cadre familial, projet d'installation d'un jardin d'insertion), accompagnées par les services de la ville pour l'équipement des terrains, tandis qu'un des derniers permaculteurs présent conteste la non reconduction de son contrat. La troisième thématique porte sur le développement de l'offre agricole et la structuration des filières. Elle comprend la multiplication de partenariats entre des producteurs locaux et la cuisine centrale. Reconstituée, celle-ci est désormais conçue pour recevoir, stocker et préparer des produits bruts (légumerie). Un autre axe est la création d'un marché de producteurs, place de Castelviel, recevant la labélisation *Marché de Producteurs de Pays* de la Chambre d'Agriculture. La quatrième thématique porte sur la sensibilisation et d'éducation à l'alimentation : interventions auprès des scolaires (alimentation saine, lutte contre le gaspillage, visite de ferme), auprès des habitants (aide pour l'installation de potager), actions récurrentes et pérennes pour les habitants des « quartiers prioritaires » (jardins collectifs pensés comme producteurs de lien social).

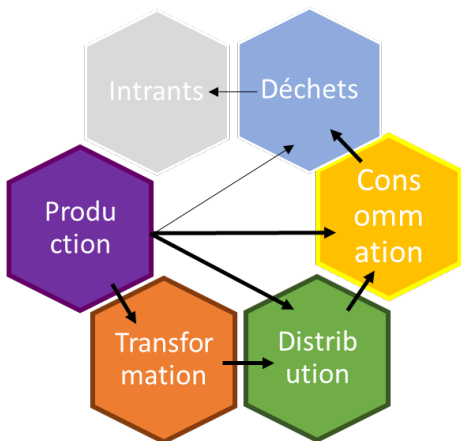
La dernière thématique porte sur la communication du projet alimentaire, qui désormais prend une forme plus systématique.

Le projet alimentaire d'Albi amène donc à des actions qui touchent à une diversité d'enjeux : enjeux sur l'espace urbain, sur la production, sur l'insertion économique, sur l'accès à une alimentation de qualité. Des nouvelles interconnexions entre actions et entre acteurs apparaissent au fil du temps, comme entre la cuisine centrale d'Albi et un chantier d'insertion.



D'après Viljoen A, Wiskerke J.S.C., 2012. *Sustainable food planning. Evolving theory and practice*. Wageningen Academic Publisher, Wageningen.

Vers quel système alimentaire ?



Ce PAT se focalise sur plusieurs composantes du système alimentaire. Tout d'abord la production, dans la focalisation des actions sur l'installation de nouveaux producteurs sur la commune, mais également par les actions sur la production pour l'auto-consommation des habitants (jardins partagés en différents lieux). Une autre composante est la transformation, via notamment la création d'une légumerie dans la nouvelle cuisine centrale. La distribution est développée notamment par la création d'un nouveau marché de producteur en centre ville. La réflexion sur la consommation, notamment l'accès à une alimentation diversifiée et de qualité, fait également partie des points forts de la démarche. La question des déchets est prise en compte à travers la lutte contre le gaspillage, la valorisation des déchets alimentaires (EPLFPA), mais également en favorisant un approvisionnement de proximité de la cuisine centrale et de celle de l'EPLFPA pour limiter son empreinte environnementale.

Un système d'acteurs resserré

Les acteurs engagés dans la démarche de construction et de réalisation du PAT sont de nature diverse. Les acteurs publics sont à l'origine de la démarche, en particulier un élu de la ville d'Albi en 2014. Au cours des dernières années, l'implication de la ville d'Albi semble s'être structurée puis diversifiée, avec une chargée de mission engagée pour lancer et structurer la démarche PAT, un agent municipal formé pour suivre les actions sur les jardins, la participation croissante des différents services et la montée en puissance des actions autour de la cuisine centrale, faisant naître des synergies dans les différentes actions de la mairie. Ils ont été rejoints par l'EPLFPA du Tarn (lycée agricole de Fontlabour). L'enseignement supérieur (INU, Mines) intervient beaucoup plus ponctuellement. Les acteurs privés associés à la démarche sont principalement les différents types de producteurs agricoles et leurs représentants de la Chambre d'agriculture. Les autres types d'acteurs (GMS, autres chambres consulaires) sont plus absents. La particularité de ce PAT est la forte présence dès l'origine d'acteurs associatifs, en lien avec le partage de l'espace public et la production d'auto-consommation (jardins partagés, potagers dans l'espace public), ou l'insertion sociale (jardins d'insertion). Ce type d'acteur est resté présent, même s'ils semblent repositionnés plus spécifiquement sur des prestations d'accompagnement du développement de jardins partagés dans les quartiers politique de la ville, ce qui était une suggestion de l'ARS, et participent peu au comité de pilotage.

Les bénéficiaires visés par le PAT sont également variés, et concernent différents types d'habitants urbains : habitants désirant développer des potagers dans leur résidence, habitants des quartiers populaires, scolaires, consommateurs se fournissant en circuit court, personnes en insertion professionnelle, nouveaux maraîchers etc. Le PAT semble peu relié à l'attraction touristique de la ville. En termes de développement de l'agriculture il est focalisé sur la culture de légumes et le maraîchage urbain. C'est plutôt le cas également pour l'approvisionnement en circuit court, même si une action était dédiée à l'approvisionnement en viande des boucheries mais n'a pas prospéré. Le type de producteurs urbains visés a lui profondément changé. Alors que l'accent était mis initialement sur l'installation de permaculteurs, ou au moins producteurs biologiques, il n'y a plus désormais de critère sur les modes de production, pour ne pas écarter de producteurs. La procédure de sélection des candidats maraîchers mise en place (dossier, entretien) vise à identifier des profils plus professionnels. L'accompagnement par les services de la ville (accès à l'eau, à l'électricité) a été développé. Ce changement a entraîné des tensions avec les premiers installés toujours présents.

La création d'un comité de pilotage dès 2017 a correspondu à une tentative de mieux assoir le projet. Les acteurs invités à y siéger étaient divers : chambres consulaires, enseignement supérieur et agricole, C2A, ARS, SAFER, associations... – même si la participation de certains n'a pas été suivie. Il a défini les grandes lignes du projet, se réunit plusieurs fois par an, et suit son avancement. Cependant, certains acteurs ont l'impression que ce sont surtout les actions prévues par la ville qui ont été inscrites dans le PAT, même si d'autres témoignent qu'ils ont pu proposer, voire imaginer des nouvelles actions dans ce COPIL. Les comités techniques, organisés en trois groupes de travail pour les cinq thématiques, paraissent eux beaucoup plus resserrés autour de peu d'acteurs. Il s'agit principalement de la ville, de la chambre d'agriculture et de l'EPLFPA, ensemble reconnu comme moteur du projet. Il faut noter que la chambre est présente dans les groupes de travail, avec plusieurs agents, mais aussi au Copil, où siège un de ses élus. Avec ces nouveaux acteurs, sans oublier l'engagement d'une chargée de mission dédiée par la ville, la démarche a adopté un profil de réalisation de projet (réponses aux appels à projet, rédaction de fiches actions, critères d'évaluation etc.), et a porté une attention plus grande à ses réalisations. Pour certains acteurs, cela a permis de contrebalancer la dimension plus politique assumée dès le départ, qui a augmenté la visibilité de l'action de la ville, mais pouvait également être un facteur de fragilité pour celle-ci et ses partenaires, l'opposition municipale et ses alliés soulignant facilement le décalage entre les discours et les réalisations. Ce partenariat fort avec les acteurs agricoles a permis à la ville de s'associer des compétences cruciales pour le projet, et d'accéder aux données de la chambre d'agriculture (diagnostic des productions, label marché de producteurs, accès au *réseau de producteurs* de la chambre pour l'approvisionnement de la cuisine centrale, pour établir la gamme de produits du nouveau marché, ou pour l'accueil des enfants dans les fermes). En revanche, cela a pu écarter d'autres acteurs. La chambre d'agriculture (et dans une moindre mesure la chambre des métiers et Agropoint) s'est également impliquée dans l'action d'approvisionnement local de la cuisine centrale, en permettant d'identifier les producteurs fournisseurs, en organisant des speed meeting dans le département et accompagnant la rédaction des conventions d'approvisionnement. Dans le même temps, la cuisine centrale a été reconstruite, incluant désormais dans sa conception une aire de réception de marchandises brutes et une légumerie permettant cet approvisionnement en circuit de proximité. C'est un axe important du PAT qui semble développé dans une certaine autonomie.

Les territoires du projet alimentaire

Le projet « d'autonomie alimentaire » de la ville d'Albi évoquait à l'origine un rayon de 60 km autour de la ville pour son approvisionnement. La démarche est pourtant restée centrée sur la ville d'Albi, et d'après nos entretiens peu de liens sont établis avec les territoires alentour. Ce point est discuté lors des premiers comités de pilotage «*Nous on voulait commencer vraiment à mettre en œuvre des actions rapidement. Donc du coup, on est restés à l'échelle de la Ville, en incluant quand même la Communauté d'Agglomération.*» [1]. Au sein de la ville, certaines actions sont également concentrées sur certains lieux : la ZAD de Canevières pour l'installation de maraîchers, les quartiers politique de la ville pour ce qui est de la politique de développement de jardins partagés, en lien également avec les critères de co-financements (ANRU). Mais certains acteurs, et les actions qu'ils portent au sein du PAT, s'inscrivent dans un partenariat avec la C2A : interventions du jardin d'insertion de l'EPLEFPA auprès des particuliers, journée « Fermes en ville » etc. En parallèle du PAT, on repère plusieurs actions sur la C2A. Certaines sont en lien avec le PLUi, comme le diagnostic agricole de la chambre d'agriculture qui souligne les problèmes de reprise d'exploitations. Certaines communes de la C2A mènent également des actions pour rapprocher production et consommation alimentaire. Par exemple, Lescure d'Albigeois a également créé une ZAD sur plus de 100 ha sur une ancienne plaine maraîchère et est membre de la SCIC Terres Citoyennes Albigeoises, société foncière créée dans le but d'installer des maraîchers sur cette plaine. Une autre action de portage foncier existe également sur Le Séquestre et l'EPLEFPA a été sollicité pour en être partenaire. Certains acteurs portent la réflexion à l'échelle de la C2A, comme Albi ville comestible, en association avec l'ADEART et Terres de Lien, qui lance en 2020 une action sur la reprise d'exploitations. Plus largement, alors que certaines actions phares du projet sont réalisées à l'échelle du Tarn, tel que l'approvisionnement de la cuisine centrale, il apparaît qu'aucune coopération sur ce sujet n'est formalisée, qu'il s'agisse du PETR Albigeois-Bastides ou des structures départementales. Le lien entre territoires et démarches se fait de façon faible via les partenaires qui interviennent sur plusieurs PAT, comme la chambre d'agriculture.

Une gouvernance principalement publique

Le PAT d'Albi est fortement porté par l'acteur public, la ville d'Albi, qui est à l'origine de la politique alimentaire, l'oriente et en assure le financement et l'organisation, par l'engagement d'une chargée de mission dédiée à sa mise en oeuvre. En ce sens, il s'agit d'une gouvernance publique, suivant la typologie de la gouvernance de Pertrella et Richez-Battesti (2012). La dernière période analysée montre toutefois une ouverture et un approfondissement de la dimension partenariale du projet, à partir de la mise en place d'un comité de pilotage puis la rédaction du PAT. Cette dimension partenariale s'affirme particulièrement avec les institutions agricoles locales, telles que la chambre d'agriculture et le EPFLEFPA, qui ont fait valoir leur expertise technique pour l'accompagnement du projet dans les actions dans leur domaine de compétence. Ce partenariat est resserré, formalisé (convention), et décrit comme moteur. Les associations et les citoyens, très présents dans le projet jusqu'en 2017, sont moins présents dans la dernière période analysée, à l'exception des chantiers d'insertion, parfois en position de prestataires.

Nous remercions toutes les personnes qui ont participé à cette étude.

Références

Bibliographie

Caste C., 2019. *Les coopérations urbain-rural dans le cadre des Projets Alimentaires Territoriaux. Eléments de compréhension des mécanismes nécessaires à leurs mises en place.* Mémoire de Master 2 GAED, Université de Nantes, 120 p

Petrella F., Richez-Battesti N., 2012. Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale. *Informations sociales*, 4 (172), 81-90.

Documents cités

Moussier C., Weng J., Launeau C., Supervielle Brouques J., Delestre O., 2016. M15 - Incroyables jardiniers. Autonomie alimentaire. Dossier de cadrage. Mines Albi-Carmaux, 25 p.

Nossiter J. En France, le déclin des villes de province est celui d'un marqueur de son identité. *New York Times*, 7 mars 2017. <https://www.nytimes.com/2017/03/07/world/europe/france-albi.html>, consulté le 17/11/2020

Ville d'Albi, 2019. *Projet Alimentaire Territorial de l'Albigeois. Démarche pour une agriculture et une alimentation de proximité.* Dossier de présentation 2018 – 2020. 52 p.

Le projet GATO (2020-2022) est financé par la région Occitanie-Pyrénées-Méditerranée au titre de l'appel à projet Recherche et Société(s) 2019 (subvention n°19015258).

Pour citer ce document : Duvernoy I., Gonçalves A., Merville B., 2021, *Etude du projet alimentaire de la ville d'Albi. Focus dans le cadre du projet Gouvernances Alimentaires Territorialisées en Occitanie*, 7 p.

