



HAL
open science

Étude du projet alimentaire du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides. Du soutien au secteur économique agricole à une politique alimentaire

Isabelle Duvernoy, Amélie Gonçalves, Boris Merville

► To cite this version:

Isabelle Duvernoy, Amélie Gonçalves, Boris Merville. Étude du projet alimentaire du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides. Du soutien au secteur économique agricole à une politique alimentaire. 2022. <hal-03644487>

HAL Id: hal-03644487

<https://hal.inrae.fr/hal-03644487v1>

Submitted on 23 Nov 2022

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.



HAL Authorization

Etude du projet alimentaire du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides Du soutien au secteur économique agricole à une politique alimentaire

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, PETER 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.

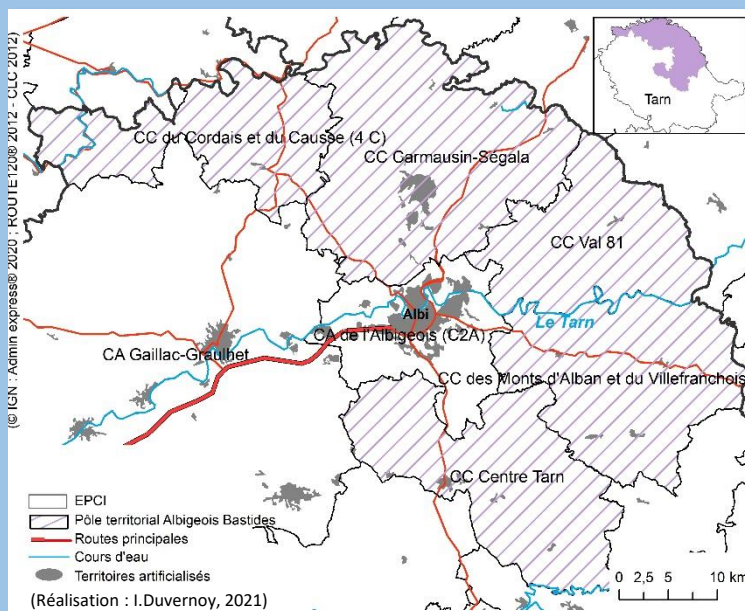
Pour chaque étude de cas, une chronique de dispositif (Paoli et Soulard, 2003) synthétise les étapes du projet et le contexte de son déroulement, les actions et acteurs principaux, ainsi que les images qu'ils mobilise, voire les controverses qu'il suscite. Le système contemporain d'acteurs est représenté 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 de Viljoen et Wiskerke (2012) détaillant les enjeux territoriaux auquel le projet répond.

Le pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides

Au nord-est du Tarn, le pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides (PTAB) s'étend sur 95 communes, regroupées en cinq communautés de communes, et comptait 58 499 habitants en 2018¹. Plusieurs territoires de projet se sont succédés sur des périmètres s'élargissant jusqu'à la constitution d'un pays de forme associative au début des années 2000, puis d'un PETER constitué de cinq communautés de communes en 2014. La perspective de constituer un grand pays englobant la ville d'Albi ne s'est pas concrétisée, celle-ci s'engageant dans la constitution d'une communauté d'agglomération, créée en 2003. Les documents d'aménagement témoignent cependant des liens entre territoires, puisque les deux communautés de communes au sud font partie du SCOT du Grand Albigeois, approuvé en 2011, les trois au nord élaborant le leur.

Le PTAB s'est engagé en 2016 dans la création d'un projet alimentaire territorial, qui a été labellisé en 2018.

Le PTAB et ses cinq communautés de communes



Données analysées

L'étude de cas s'est appuyée sur deux types de **données** : les documents publics, notamment du PTAB et des entretiens réalisés de mai à juillet 2020, par visio-conférence. Ces derniers ont été menés auprès des personnes suivantes :

- Chargée de mission PAT du PTAB
- Membre du conseil de développement du PTAB
- Chargée de mission Chambre d'Agriculture du Tarn
- Chargée de mission Chambre des Métiers du Tarn
- Chargée de mission du Département du Tarn
- Chargée de mission de l'association départementale Agropoint
- deux Chargées de mission de la communauté de communes Monts d'Alban et du Villefranchois
- Membre d'une troupe de théâtre engagée dans la création d'un spectacle autour de l'alimentation

NB : Des entretiens plus anciens ont été remobilisés pour cette étude : en 2009 avec le directeur du pays Albigeois Bastide, qui sera le directeur du PTAB jusqu'en 2020, en 2017 avec la chargée de mission PAT.

Un projet public autour de l'alimentation dans la continuité des démarches de développement rural

Un engagement de longue date pour un développement agricole soutenant une économie de proximité.

Plusieurs territoires de projet se sont succédés sur des périmètres s'élargissant jusqu'à la constitution du pays puis du PETR. Ces démarches territoriales ont bénéficié de plusieurs générations de fonds Leader et de contrats avec le département ou la région. Un des champs d'intervention du pays, et des associations de développement qui l'ont précédé, était déjà la valorisation, la transformation et la commercialisation des produits locaux. Des actions pour favoriser les circuits courts sont mises en œuvres dès la fin des années 1980 puis au cours des années 1990 : démarche pour consolider une filière canard gras, outils collectifs de transformation, comme des ateliers de découpe, création de marchés de producteurs, répertoire des produits et producteurs locaux. Le soutien à l'installation agricole fait aussi partie très tôt des actions du pays (OGAF).

Cet investissement du pays, ou des associations de développement qui l'ont précédé, dans l'accompagnement des producteurs locaux s'est toujours construit en coopération avec des organisations professionnelles agricoles : groupes CIVAM locaux, actifs jusqu'aux années 1990, Chambre d'Agriculture, ADEART sur des actions plus ponctuelles. Les chambres consulaires sont représentées dans le conseil de développement et leurs élus participent à ce titre au travail des commissions thématiques du PETR.

La décennie 2010 s'inscrit dans la continuité des projets précédents. Il faut d'ailleurs noter la stabilité de la présidence et de la direction de la structure (pays puis PETR sur toute la période). Comme le programme 2007-2013, le programme Leader 2014-2020 est axé sur l'économie présentielle dont les deux ressources citées sont l'agriculture pour l'approvisionnement de proximité des circuits courts, de la restauration collective et des entreprises de transformation, et le développement touristique. Un des quatre enjeux prioritaires du projet de territoire 2015-2020 du PETR concerne le soutien à l'économie et l'emploi local, notamment par « *les actions collectives de transformation, de commercialisation et de valorisation des produits agricoles locaux, en lien avec la consommation locale* ».

Les entretiens réalisés soulignent cette continuité dans l'orientation et les actions. Ils permettent néanmoins de distinguer dans la dernière décennie trois moments-clés, qui correspondent à l'introduction de nouveaux thèmes et des ressources qui y sont dédiées :

- l'introduction d'actions centrées sur la restauration collective, au début des années 2010,
- l'engagement dans une démarche de PAT avec le recrutement d'une chargée de mission en 2016, et la multiplication d'actions portant sur l'alimentation,
- l'élargissement à des thématiques environnementales via la démarche PCAET en 2019.

2010-2016 : L'enjeu de la restauration collective

Deux chargés de mission sont engagés successivement par le pays entre 2012 et 2014 sur le thème de l'approvisionnement de la restauration collective. Plusieurs actions sont lancées de façon coordonnée avec la Chambre d'Agriculture et l'association départementale Agropoint pour mettre en réseau les restaurants collectifs du territoire (formation de cuisiniers, lutte contre le gaspillage alimentaire, mise en place de repas locaux). En parallèle, des expérimentations sont menées avec l'ADEART pour proposer des repas à base de produits locaux dans la restauration collective de cinq communes. Cette thématique coexiste avec la continuation d'autres actions antérieures. Le PTAB a participé à plusieurs projets de coopération avec d'autres territoires, dont le projet inter-GAL Eco-Syal axé sur le développement des systèmes alimentaires locaux qui a permis l'élaboration d'un outil et d'un diagnostic du système agricole local. Cette démarche a permis au pôle de référencer les initiatives locales, l'offre et la production agricole du territoire.

La constitution du PAT : poursuite des actions et nouvelle prise en compte des consommateurs

Cet engagement se matérialise dès 2016 par le recrutement d'une chargée de mission pour développer un PAT, qui sera titularisée par la suite. Le PAT est structuré en deux plans d'action se succédant de 2017 à 2019, cette dernière date précédant le renouvellement du projet de territoire après les élections municipales. (Le deuxième plan d'action sera finalement prolongé jusqu'à fin 2020.) L'engagement du PTAB dans une démarche de PAT a permis à la fois de poursuivre des actions déjà engagées autour de thèmes déjà identifiés comme le développement de nouveaux débouchés commerciaux locaux des exploitants agricoles, présents et futurs, du territoire, l'approvisionnement local de la restauration collective à une réflexion nouvelle sur la consommation et l'alimentation des familles².

La première action mise en œuvre a été une enquête auprès des habitants pour comprendre leur consommation de produits locaux de consommateurs, enquête qui complète le diagnostic réalisé en 2014. Cette enquête a mis en évidence une vision très locale de l'alimentation de proximité (échelle communale) ainsi qu'un manque d'information accessible sur l'offre de produits locaux.

Elle a également fait ressortir l'importance que pouvaient jouer les épiceries de proximité ce qui s'est traduit par une action spécifique d'accompagnement de ces commerces, les « épiceries de village », dans le 2e plan d'action. L'approvisionnement local de la restauration collective paraît un axe de travail majeur du PAT, identifié comme ayant un effet de levier important pour l'ensemble du système alimentaire. Une action principale concerne l'identification réciproque entre producteurs locaux et cuisiniers ou acheteurs (speed meeting) mais des actions complémentaires de formation et d'information (sur loi Egalim notamment) sont menées, ainsi qu'un accompagnement de petites structures. La candidature en 2019 au PNA3 porte spécifiquement sur ce thème, dans l'anticipation des exigences de la loi Egalim (HVE). Il s'agit également d'un axe de travail pérenne des partenaires départementaux (Chambre d'Agriculture, Agropoint) qui ont des agents dédiés à cette thématique. Pour autant, ces actions, et les modes d'actions de ces agents, sont modifiées du fait de leur inclusion dans le projet territorial, parce qu'elles y accompagnent notamment des petites structures de restauration collective. L'installation et la transmission d'exploitations sont des actions anciennes menées cette fois-ci à l'échelle de communautés de communes. Le projet visant à installer des maraîchers en vallée du Tarn aurait plus de 20 ans. Le projet alimentaire a relancé cette dynamique, décrite comme difficile.

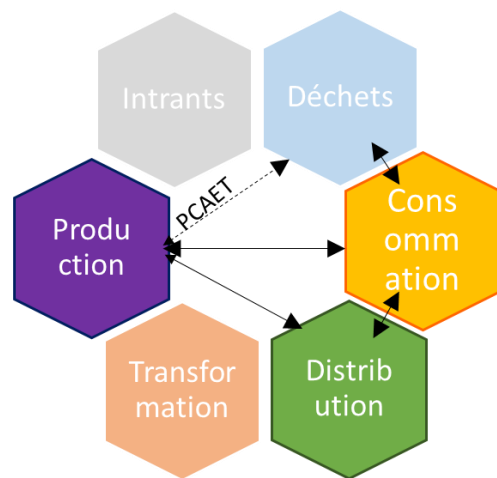
Le thème de la « cohésion sociale » est plus récent. Cet axe se décline en deux actions, le « défi des familles à l'alimentation locale », mis en œuvre par les Espaces de vie sociale et les centres sociaux, maintenu malgré l'arrêt des financements de l'ARS et un spectacle autour de l'alimentation prévu en 2020 dans deux communes et annulé. C'est sur ce dernier thème que les associations sont le plus mobilisées.

Le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) : ouverture aux thématiques environnementales

Ce plan a permis d'introduire des objectifs environnementaux. Le PCAET reprend les grandes thématiques du PAT pour une alimentation reposant sur des productions locales, et sur l'enjeu de mieux les connaître. S'il s'agissait a priori de deux démarches séparées, ce sont les mêmes thèmes qui sont donc abordés, et on retrouve les mêmes partenaires impliqués.

Vers quel système alimentaire ?

Ce sont trois compartiments du système alimentaire qui sont particulièrement visés, ainsi que leurs liens : la production, la consommation et la distribution des produits locaux. En accord avec les orientations du projet du PETR et du programme Leader, ce PAT porte une grande attention au maintien de l'activité économique agricole. Outre les actions portant sur l'installation ou la transmission d'exploitation, les actions portent sur le développement de débouchés locaux pour les productions en améliorant leur distribution (restaurations collectives, épiceries etc.).



Les autres compartiments (intrants de la production, transformation des produits, déchets) paraissent plus marginaux. La question des déchets était envisagée essentiellement par le biais du gaspillage alimentaire, jusqu'à la construction du PCAET.

Ce sont d'abord les enjeux économiques et sociaux du territoire qui sont pris en compte, puis les enjeux environnementaux. Les enjeux en termes d'aménagement de l'espace et d'espace public paraissent moins présents dans les finalités du projet.



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

Un système d'acteurs resserré autour d'un partenariat fort

Le pôle territorial travaille étroitement sur ce PAT avec des structures d'échelle départementale : la Chambre d'Agriculture, et l'association dédiée au développement du secteur agro-alimentaire Agropoint, financée par le Département. La Chambre des Métiers a été mobilisée auprès des artisans locaux pour compléter la base de données sur les produits locaux. Ces structures sont engagées sur ces thèmes de l'identification et de la structuration de l'approvisionnement local à l'échelle de l'ensemble du département du Tarn. Néanmoins, le cadre du PAT a pu leur permettre de développer des actions auprès d'acteurs différents, comme les cantines d'écoles. Il faut noter qu'elles ont commencé à travailler avec le PTAB bien avant l'instauration d'un PAT. Leurs liens avec le pôle territorial se font à deux niveaux : d'une part leurs représentants sont membres du conseil de développement et participent aux commissions thématiques qui dessine et valide les orientations, d'autre part leurs agents participent directement aux actions du PAT et forment avec les agents des collectivités territoriales (PTAB et communautés de communes, du moins celles les plus impliquées dans des actions) son comité technique. Le comité de pilotage du PAT regroupe la commission agriculture et alimentation et ce comité technique.

D'autres acteurs paraissent dans une position plus périphérique, que ce soient certains représentants des acteurs économiques, ou le domaine associatif. La Chambre de Commerce et d'Industrie, membre du conseil de développement, n'apparaît pas. La Chambre de Métiers ne s'est impliquée que dans quelques actions, sa chargée de mission ne pouvant dédier plus de temps. Certaines associations siègent au conseil de développement du PTAB, d'autres interviennent de façon mesurée ou ponctuelle dans des actions. Ces structures, d'après nos entretiens, n'ont pas les ressources pour s'impliquer plus largement dans la définition, la programmation ou la réalisation des actions du PAT, notamment par un manque de temps et de ressources. On peut citer l'ADEART, historiquement active pour l'approvisionnement de la restauration collective et toujours mobilisée pour contacter certains de ses adhérents. Il est possible également que ce fonctionnement en retrait soit en fait ce qui permette à toutes ces structures de travailler sur le territoire, mais pas ensemble.

Le système d'acteur paraît donc resserré autour d'un faible nombre de structures ayant des agents techniques disposant de temps pour s'impliquer. C'est avec la Chambre d'Agriculture et Agropoint que le PTAB répond à l'appel à projet PNA3 de 2019 en vue d'une conformité avec la loi Egalim pour l'approvisionnement de la restauration collective. La réflexion autour du PCAET, et notamment sur la thématique de la transition agricole, permet d'élargir les organisations avec lesquelles le PTAB travaille : Institut de l'Élevage, CUMAs, Syndicats de rivières...

La participation directe citoyenne au PAT paraît également faible. Cette participation est une des préoccupations du conseil de développement du PTAB, qui peine à se renouveler. Au sein des actions, des volets ont pu y être consacrés : enquête consommateur et forums, défi familles avec mobilisation d'un réseau local de savoirs pour monter une animation, spectacle autour d'une enquête sur l'alimentation.

Le projet et son programme d'action semblent résulter de l'apport de plusieurs acteurs. Le PTAB d'une part donne une orientation à travers ses orientations stratégiques, reprises dans le projet Leader qui fournit une partie des financements des actions. Il a déterminé certaines actions nouvelles, comme l'enquête auprès des consommateurs. Mais le PTAB se place également en position d'assembleur d'actions existantes ou prévues des communautés de communes, comme les actions autour de l'installation de maraîchers ou la transmission d'exploitations. Le PCAET qui est relié au PAT est lui-même à l'origine une proposition d'une des communautés de communes. Enfin, il accueille des actions déjà menées dans d'autres territoires par ses partenaires, notamment la Chambre d'Agriculture et Agropoint (speed meeting, répertoires, réseau et accompagnement de restaurants collectifs).

Ce PAT est construit autour d'objectifs décrits comme consensuels par sa chargée de mission : « *développer l'agriculture locale ; manger mieux* ». Pour autant, nos entretiens montrent que ces cibles sont questionnées. D'une part d'autres entreprises (artisanat notamment) sont dans les mêmes problématiques de transmission/installation et peuvent se sentir moins prises en compte. D'autre part, la question du type d'agriculture locale souhaitée affleure dans les entretiens : agriculture biologique ? Maraîchage versus élevage ? Avenir de l'élevage alors que les communes proposent des menus végétariens à la cantine ?

Les territoires du projet alimentaire

Les acteurs participant à la mise en œuvre PAT n'ont pas tous le même périmètre d'intervention, puisqu'on va trouver d'une part le PT AB, mais également les EPCI et les communes comme pilotes d'opération dédiées sur leur territoire, et des partenaires d'échelle départementale, comme les chambres consulaires, ou Agropoint, voire le département du Tarn dont l'action ponctuelle sur certaines actions est envisagée (structuration foncière). Le département porte également le projet d'un PAT à l'échelle du Tarn, dont la question de l'articulation avec les démarches locales se posera. Les actions dans lesquelles sont impliquées les acteurs départementaux sont souvent menées sur d'autres territoires tarnais : speed meetings entre gestionnaires de restaurations collectives et agriculteurs locaux, recensement des artisans, démarches d'accompagnement à la transmission d'exploitations, accompagnement d'installations de maraîchers. Pour ce qui est de l'articulation des actions entre EPCI et PT AB, des chargés de mission au sein de certaines communautés de communes ont été amenés à être référents pour le projet alimentaire, pour construire un lien entre actions locales et projet développé par le PTAB. Pour d'autres communautés de communes, ce dialogue semble moins développé. En revanche, les diagnostics, que ce soit le diagnostic agricole qui a précédé le PAT ou le diagnostic sur la consommation de produits locaux qui l'a lancé, sont des actions à l'échelle de l'ensemble du PT AB. Ce PAT semble donc fonctionner à plusieurs échelles : une réflexion et des études globales sur l'ensemble du territoire, des actions ciblées sur certains secteurs, dont certaines portées de longues dates par les communautés de communes, certaines actions menées sur chacun des EPCI, comme les réunions d'agriculteurs autour des transitions agricoles dans le contexte du changement climatique.

En revanche, le lien avec les autres territoires apparaît peu, notamment la ville d'Albi. Le deuil du lien et de la complémentarité ville-campagne semble entériné, ce qui s'inscrit dans le prolongement du projet du PETER autour d'une économie résidentielle. Comme mentionné dans des travaux antérieurs (Caste, 2019), les clivages politiques peuvent expliquer les difficultés de rapprochement. C'est également un élément qui a été mentionné dans nos entretiens comme facilitant le travail des organisations relevant du département avec le PT AB.

Une gouvernance hybride

Si l'on se fonde sur la typologie de la gouvernance de Pertrella et Richez-Battesti (2012) la gouvernance du PAT du PTAB paraît une forme hybride entre gouvernance publique et gouvernance multilatérale / partenariale. Les acteurs publics, que ce soient le PTAB ou les EPCI, définissent les grandes orientations pour les territoires, proposent et portent certaines thématiques et actions (enquête consommation, accompagnement des épiceries, installation...), et en assurent une partie du financement. Cependant, d'autres types d'institutions (Chambre d'Agriculture, Agropoint) jouent un rôle clé dans le dispositif et participent à leur côté à la structuration des coordinations. L'incorporation de certaines actions et la définition précise de leur contenu apparaît en grande partie comme une co-production.

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

Références

Bibliographie

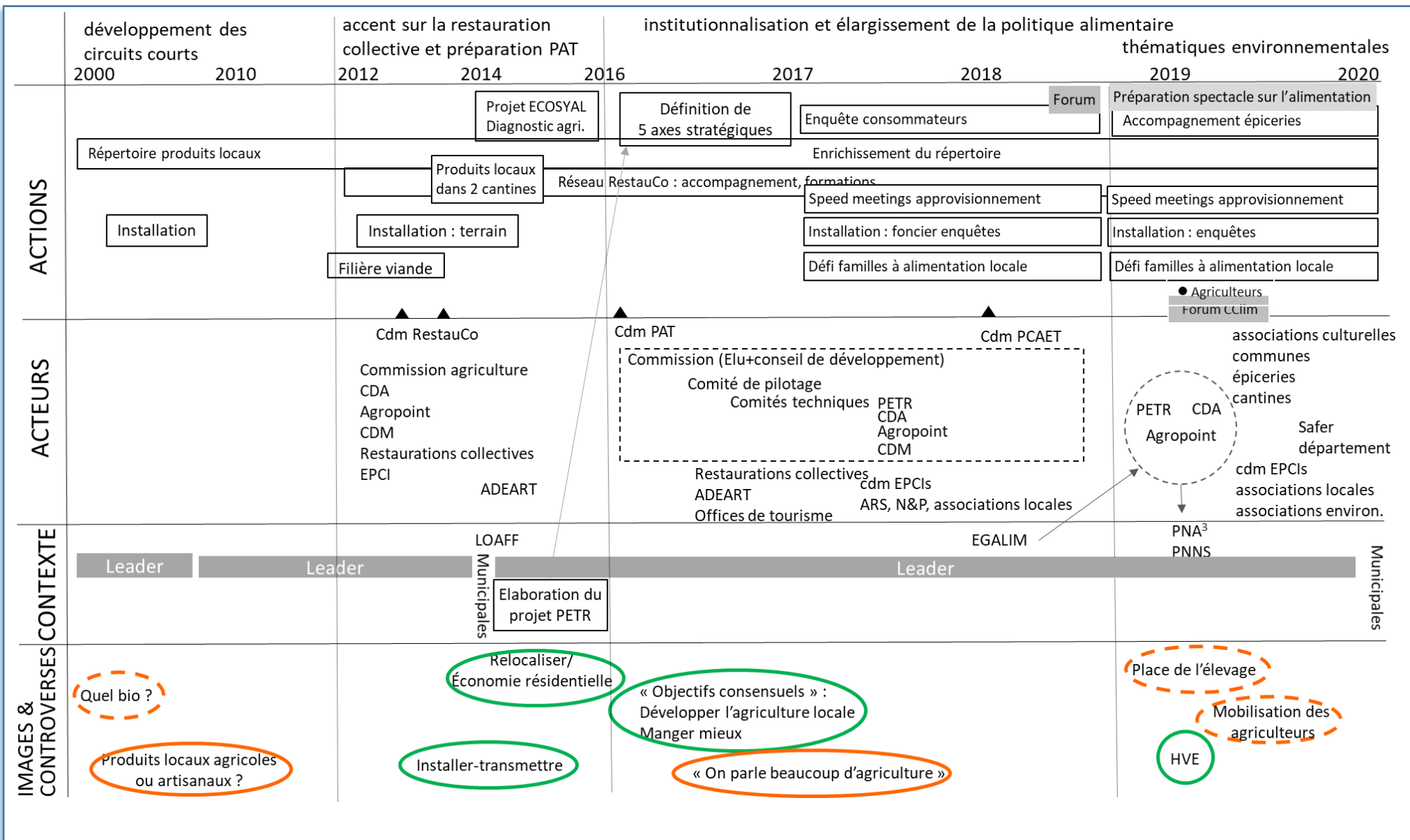
- Caste C., 2019. *Les coopérations urbain-rural dans le cadre des Projets Alimentaires Territoriaux. Eléments de compréhension des mécanismes nécessaires à leurs mises en place*. Mémoire de Master 2 GAED, Université de Nantes, 120 p
- Petrella F., Richez-Battesti N., 2012. Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale. *Informations sociales*, 4 (172), 81-90.

Documents cités

1. <https://www.pays-albigeois-bastides.fr/le-territoire>
2. Bilan du plan d'action 2017-2018 et actions 2018-2019 communiqués par la chargée de mission PAT du PTAB

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).

Chronique du dispositif PAT du Pôle Territorial de l'Albigeois et des Bastides



Les « chroniques de dispositifs » sont des outils de représentation et d'analyse proposés par J.-C. Paoli et C.T. Soulard

Cf. Paoli J.-C., Soulard C.T., 2003. Comment écrire la chronique d'un dispositif territorial ? Note méthodologique du projet inter-unités INRA-SAD « réseaux, interactions et dispositifs territoriaux »

