



HAL
open science

Analyse de la mise en place d'une démarche de gouvernance alimentaire au sein du Pays Cœur d'Hérault (PCH)

Julie Solans, Françoise Jarrige

► To cite this version:

Julie Solans, Françoise Jarrige. Analyse de la mise en place d'une démarche de gouvernance alimentaire au sein du Pays Cœur d'Hérault (PCH). 2022. hal-03904088

HAL Id: hal-03904088

<https://hal.inrae.fr/hal-03904088>

Submitted on 16 Dec 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.

Analyse de la mise en place d'une démarche de gouvernance alimentaire au sein du Pays Cœur d'Hérault (PCH)

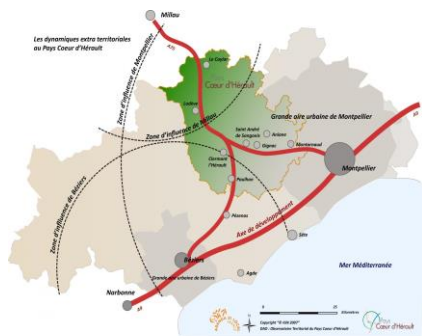
Julie Solans, Françoise Jarrige - UMR INNOVATION

Le projet GATO étudie les gouvernances qui se construisent pour relocaliser les systèmes alimentaires en identifiant les interactions construites ou favorisées : entre types d'acteurs, entre maillons du système alimentaire, entre lieux et échelles..

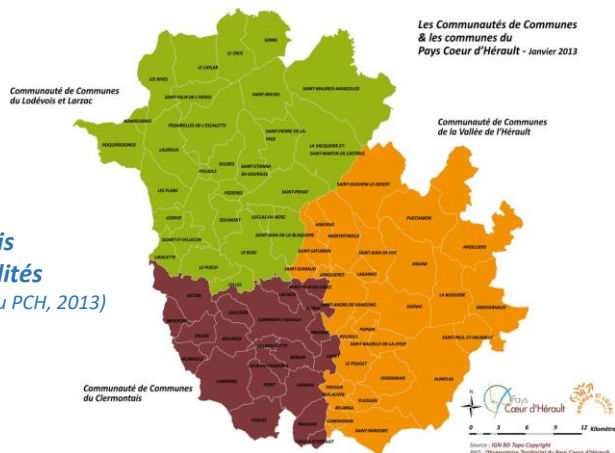
Le lot 2 a étudié cinq projets alimentaires portés par des collectivités territoriales (villes d'Albi, Castelnaudary et Grand Narbonne) ou leurs groupements (PETR Pays Cœur d'Hérault et Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides) dans trois départements : Aude, Hérault et Tarn. Pour en analyser la gouvernance, il a examiné les différents acteurs présents et leurs contributions, les maillons du système alimentaire et leurs liens, les lieux de coordination et les échelles d'action.

Le territoire du Syndicat mixte de développement du Pays Cœur d'Hérault (SYDEL PCH) regroupe trois communautés de communes pour 77 communes qui comptent plus de 81 500 habitants. Ce territoire à dominante rurale et périurbaine, se situe à l'ouest de Montpellier et au centre du département de l'Hérault. La moitié sud du PCH est caractérisée par l'activité prépondérante de la viticulture et une urbanisation croissante ; alors que le nord du territoire, plus rural, est marqué par l'élevage extensif d'ovins et de caprins. Plusieurs initiatives concourent à diversifier les productions agricoles (porcin, lapin, volaille, fromages, maraîchage dont raisins de table et olives, apiculture et spiruline).

Carte de situation du Pays Cœur d'Hérault et des influences territoriales extérieures



Un Pays, trois intercommunalités (Observatoire Territorial du PCH, 2013)



Questions et recueil de données

A travers l'analyse de cinq projets alimentaires portés par les collectivités territoriales, nous souhaitons retracer dans ce lot 2 comment ces projets ont émergé, et étudier sur quels thèmes ils se concentrent, quel système alimentaire ils dessinent et comment leur gouvernance est construite.

15 entretiens ont été réalisés pour le Pays Cœur d'Hérault «de proche en proche», en partant de l'agent technique territorial porteur du projet. La durée des entretiens - en présence ou à distance - a varié entre trois-quarts d'heure et plus de deux heures. Nous avons pu avoir accès à un panel diversifié de cinq types d'acteurs :

- 3 élus : l'ex Président SYDEL PCH (Ex Président CCVH, Ex Maire du Pouget), Président SYDEL PCH (Président Communauté de Communes Vallée de l'Hérault, Maire de Gignac), Président de la Commission Agriculture SYDEL PCH (Vice-président Communauté de Communes Lodévois Larzac, Ex Maire Olmet-et-Villecun)
- 4 techniciens d'institutions publiques : Directeur SYDEL PCH, Directrice du restaurant scolaire (Gignac), Chargée de mission Agrilocal (Conseil Départemental 34), Coordinatrice du programme LEADER (SYDEL PCH)
- 6 représentants d'association : Co-présidente - Conseil de développement PCH (CoDev) ; Chargé de mission - CODES 34 (Comité d'éducation Santé 34) ; Membre fondatrice de l'association Humus Pays d'Oc, permacultrice, Ex membre du CoDev ; Coordinatrice de projets - Association Pic Assiette ; Coordinateur de chantiers d'insertion maraîchage - La Croix Rouge Insertion ; Chargée du projet Roul'Contact - Association Terre Contact
- 1 agriculteur/entrepreneur
- 1 chercheuse

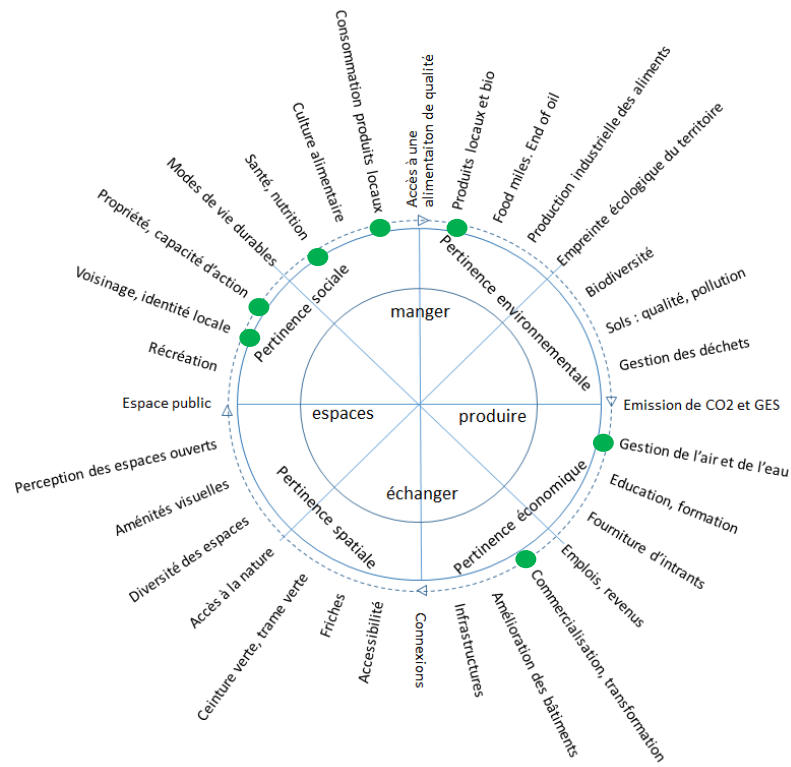
Un projet public autour de l'alimentation qui s'ouvre activement à la participation citoyenne

Naissance et mise en place d'un premier projet alimentaire en Pays Cœur d'Hérault.

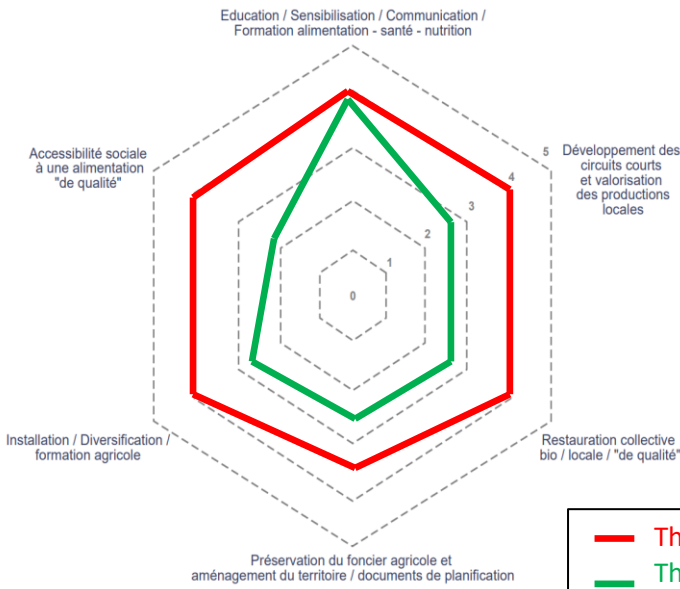
En 2011, l'association Terres Vivantes est mandatée par le PCH pour réaliser une étude sur le potentiel de développement des circuits courts alimentaires du territoire, élément déclencheur de la naissance d'un projet alimentaire. Des techniciens du SYDEL PCH engagent alors un travail avec les élus et des partenaires du PCH autour de la structuration des circuits courts et de l'élaboration d'une stratégie de projet alimentaire. Entre 2012 et 2013, le SYDEL PCH initie des actions économiques et sociales pour promouvoir l'alimentation locale, portées par la Direction du Pays et l'Agence économique du PCH, avec le soutien financier LEADER du GAL PCH. Il s'agit notamment de mettre en relation l'offre et la demande de produits en circuits courts (campagne de communication et création d'un outil numérique qui recense les entreprises agricoles et alimentaires locales). En parallèle, accompagné par l'association « Un plus bio », le SYDEL PCH construit son programme d'actions alimentaires en cinq axes, autour du développement économique agricole, des circuits courts, de la santé et de l'accessibilité sociale à une alimentation de qualité. En parallèle, les enjeux liés au foncier et à la révision du SCoT cristallisent les débats. De 2014 à 2017, l'Agence économique et le pôle Santé du SYDEL PCH mettent en œuvre des actions du projet alimentaire dans les champs de la santé-nutrition, du social, et de la restauration collective, cofinancées par le programme LEADER du GAL PCH, la DRAAF et l'ARS (Contrat local de santé). Par ailleurs, le pôle Aménagement du SYDEL PCH commande un diagnostic agricole et un projet de recherche-action sur la gestion durable du bâti agricole et alimentaire en PCH est mené avec l'INRAE. Le Conseil de développement (CoDev), organe citoyen du PCH, travaille sur le SCoT et se restructure en association pour garantir les conditions d'un dialogue territorial. Ses membres, représentants d'associations, défendent une agriculture « alimentaire » diversifiée, durable et moins conventionnelle face au poids de la viticulture. Les organismes agricoles départementaux et locaux paraissent être davantage en lien direct avec les acteurs privés et certaines communes/intercommunalités, qu'avec le SYDEL PCH, qui parvient difficilement à mobiliser la Chambre d'Agriculture de l'Hérault dans ses instances de pilotage.

Entre essoufflement et nouvelle démarche de construction d'un Système Alimentaire Territorial Durable portée par le Conseil de Développement du PCH

De 2018 à 2020, suite à l'essoufflement du premier projet alimentaire dû à un manque de moyens d'animation et de volonté politique, une nouvelle dynamique plus participative et concertée émerge. Elle est à l'initiative du CoDev et vise à construire un système alimentaire territorial durable (SATD) en PCH. Ainsi, les Etats généraux de l'agriculture et alimentation durable en PCH (EGAAD) font l'objet d'une démarche de concertation territoriale menée sur neuf mois qui aboutit à deux journées de rencontres et d'échanges entre acteurs, en octobre 2019. Cette seconde démarche est portée par le CoDev du PCH - en particulier par une co-présidente très engagée - co-pilotée et animée par des chercheurs (INRAE-GERDAL) et une association. Forums citoyens, ateliers participatifs et tables rondes permettent à des élus, des membres de la société civile et des professionnels (agriculteurs, artisans, distributeurs, transformateurs, associations, etc.) de pointer de nouveaux enjeux, contraintes, ressources, et pistes d'actions autour de la territorialisation agricole et alimentaire. Il s'agit de construire une vision partagée du territoire intégrant les activités et les espaces agricoles producteurs d'alimentation locale. Les élus prennent acte des attentes des différents acteurs présents (près de 200 participants à la concertation) et inscrivent le projet alimentaire au rang des priorités politiques. Par conséquent, le Directeur du SYDEL PCH répond en 2020 à trois appels à projets pour permettre de créer et d'animer un nouveau PAT, qui soit reconnu au Programme National pour l'Alimentation (PNA) et qui s'inscrive dans une approche intégrée, systémique et transversale. En effet, les EGAAD ont révélé un foisonnement d'initiatives privées et publiques existantes à différentes échelles mais également l'absence globale de liens entre celles-ci. Certains acteurs associatifs remettent d'ailleurs en cause la capacité et la légitimité du Pays à coordonner ces projets.



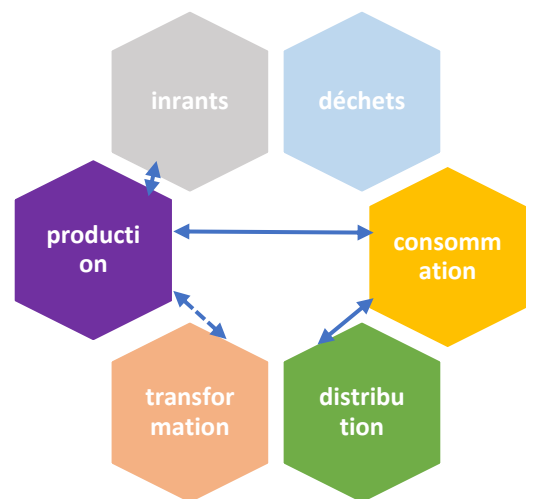
D'après Viljoen & Wiskerke (2012)



— Thématique affichée dans les objectifs / décisions du PCH
 — Thématique des actions effectivement réalisées par le PCH

Vers quel système alimentaire ?

Les compartiments du système alimentaire ciblés sont la production, la consommation et la distribution des produits locaux, la transformation à terme. La question des intrants apparaît sur 2 points : le potentiel de reconversion des anciens sols viticoles et la question du partage de la ressource en eau (entre viticulture « historique » et projets de maraîchage).



Un système d'acteurs dynamisé par le CODEV du PCH

L'analyse a révélé le caractère évolutif de la démarche de gouvernance alimentaire du Pays Cœur d'Hérault. Dans un premier temps, le processus de pilotage public mis en place par le SYDEL PCH relève d'un type de « gouvernance multilatérale et partenariale ». Porté et mis en œuvre par des techniciens du SYDEL PCH, ce premier projet alimentaire mobilise une pluralité d'acteurs publics et privés territoriaux des secteurs de l'alimentation en circuits courts et de la santé.

Dans un second temps, la démarche a été relancée par une instance citoyenne rattachée au SYDEL, le Conseil de Développement (CoDev) du PCH, selon une approche concertée et participative. Face à l'essoufflement de cette première démarche, le second processus de concertation territoriale autour du SATD, lancé par le CoDev, tend vers une « gouvernance citoyenne, participative, bottom up ». Si la participation citoyenne, publique et professionnelle est à nuancer, la richesse du tissu associatif et la diversité des porteurs de projets engagés en faveur de l'agriculture et de l'alimentation locale témoignent d'un modèle de gouvernance ascendant, reposant sur une multitude d'initiatives locales, parfois isolées les unes des autres. Cette seconde forme de gouvernance apparaît davantage ouverte, horizontale et adaptative. Il est intéressant de souligner le changement du type d'acteur à l'origine de la démarche dans le passage d'une démarche de gouvernance à une autre.

Nous avons donc observé une redistribution des jeux d'acteurs dans le processus de gouvernance alimentaire territoriale en PCH. En effet, l'acteur public historique et conventionnel, d'abord porteur du premier projet alimentaire, apparaît progressivement en retrait, derrière le CoDev et les associations locales dans la gouvernance alimentaire. De nouveaux acteurs, associatifs et plus « alternatifs », s'emparent alors des questions agricoles et alimentaires pour organiser une large concertation territoriale et remettre ces priorités à l'agenda politique. Cette dynamique semble illustrer le processus d'émergence de nouvelles formes de territorialités, décrit par la géographie sociale. En ce sens, « Le territoire affiche une triple nature en tant qu'espace politique, espace vécu et que substance de toute action. Expression des tensions existant entre ces trois implications du territoire, la territorialité désigne la façon dont les humains construisent, tant collectivement qu'individuellement, entre ancrage et mobilité, leur rapport global à l'espace géographique. » Ces « territorialités » rattachent le territoire au « sujet socialisé », (Guy Di Méo, 2011). A travers le cas d'étude de la démarche de gouvernance alimentaire mise en place au sein du Pays Cœur d'Hérault semblent donc se dessiner de nouvelles façons de « faire territoire », de nouvelles territorialités.

Les territoires du projet alimentaire

Les acteurs participant au projet alimentaire ont des périmètres d'intervention différents. Le SYDEL et le CODEV ont une vision d'ensemble à l'échelle du pays, qui s'articule diversement avec les 3 intercommunalités membres. Le Gal PCH intervient aussi sur le périmètre du Pays Certaines actions ou études ont été réalisés à l'échelle du Pays, *mais pas toutes* ? Un des enjeux de l'organisation des EGAAD a été d'assurer la représentation des acteurs de tout le territoire. Et il en est ressorti l'existence d'un foisonnement d'initiatives, non connectées entre elles. L'élaboration du PAT vise notamment à mettre en lien / en cohérence les actions à l'échelle du Pays, en s'appuyant sur les projets existants pour être au plus près des dynamiques et demandes citoyennes.

En revanche, le lien avec les autres territoires apparaît peu. On observe un clivage politique avec la Métropole de Montpellier, malgré d'indéniables liens fonctionnels (cf forte proportion d'actifs pendulaires). La complémentarité ville-campagne se pense « en autonomie » sur le PCH, autour d'une économie résidentielle forte et d'une économie agricole « en renouvellement », où la domination historique du secteur viticole est questionnée face à la demande sociale pour une production alimentaire relocalisée .

Discussion/conclusion sur le type de gouvernance mis en place

L'analyse approfondie qui précède a mis en évidence le caractère évolutif de la démarche de gouvernance alimentaire du Pays Cœur d'Hérault. Selon les quatre types théoriques de gouvernance adaptés de Petrella Francesca, Richez-Battesti Nadine (2012), dans un premier temps (période 0 à 2), le processus de pilotage public mis en place par le SYDEL PCH rappelle le type de la « gouvernance multilatérale et partenariale ». Portée et mise en œuvre par les techniciens du SYDEL PCH, la démarche mobilise une pluralité d'acteurs publics et privés territoriaux des secteurs de l'alimentation en circuits courts et de la santé. Cette première gouvernance institutionnelle va s'essouffler progressivement, faute de moyens et de volonté politique.

Dans un second temps, c'est l'élan de la société civile qui engendre une nouvelle démarche de construction d'un système alimentaire territorial durable, à l'initiative du Conseil de Développement du PCH (période 3). Cette démarche fait l'objet d'une concertation territoriale avec la société civile, les élus et les professionnels de l'agriculture et de l'alimentation. Ce second processus tend vers une « gouvernance citoyenne, participative, bottom up ». Si la participation citoyenne est bien réelle, il convient de la nuancer car seule une minorité de la population du PCH se trouve concernée.

Par ailleurs, la richesse du tissu associatif et la diversité des porteurs de projets engagés en faveur de l'agriculture et de l'alimentation locale, témoignent d'un modèle de gouvernance ascendant reposant sur une multitude d'initiatives locales, parfois isolées les unes des autres. Cette seconde forme de gouvernance apparaît davantage ouverte, horizontale et adaptative. Il est intéressant de souligner le changement d'acteurs à l'origine de la démarche dans le passage d'un type de gouvernance à un autre : du SYDEL PCH (élus et techniciens) au CoDev. Il ressort également des enquêtes des attentes de mise en lien et de coordination des nombreuses initiatives associatives locales.

Bibliographie et documents consultés

Pays Cœur d'Hérault, 2016, « Bilan d'activité 2016 » du Projet alimentaire territorial du Cœur d'Hérault

Pays Cœur d'Hérault, 2016, « Présentation de l'axe Nutrition du Contrat Local de Santé »

Pays Cœur d'Hérault, 2019, « Présentation des liens entre le PAT et le CLS »

Di Méo G. 2011. « La territorialité : une tension régulatrice des contradictions territoriales ». CIST2011 - Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Nov 2011. Paris, France. pp.119-123. hal-01353403.

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

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).

Viljoen A., Wiskerke J.S.C. (Eds), 2012. Sustainable food planning: evolving theory and practice, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Chronique de dispositif de la politique agri-alimentaire du PCH

	Période 0 : 2010-2011		Période 1 : 2012-2013		Période 2 : 2014-2017		Période 3 : 2018-2020	
ACTION	Naissance de l'idée de projet alimentaire en PCH	Etude Analyse offre et demande en circuits courts en PCH	Premières actions circuits courts, alimentation locale et élaboration du projet alimentaire par le SYDEL PCH	Séminaire Forum circuits courts et projet alimentaire Théorisation et construction PAT PCH	Contrat local de Santé - Axe Nutrition en lien avec PAT	Animation de l'outil en ligne "Mangeons local" mise à jour interface (Axe 4)	PCH Lauréat AAP 2018 Subvention Fondation de France	Etude des friches agricoles en PCH
		Animation de groupes de travail autour des circuits courts	Définition et adoption d'un programme d'action 5 axes	Actions de communication sensibilisation éducation à l'alimentation, au goût, à la nutrition auprès d'un public jeune, scolaire, familles (Axe 1)	Etat des lieux Aide alimentaire en PCH Groupe de travail coordination organismes solidaires (Axe 2)	Diagnostic agricole et travaux de révision du SCoT (Axe 5) groupe de travail SCoT et Charte forestière 5 ateliers	Forums citoyens Ateliers par type d'acteur Restitutions publiques Etudes sur état des lieux SATD dans les 3 communautés de communes du PCH	Rencontres d'acteurs Marché aux idées Présentation d'initiatives Retours d'expériences Ateliers thématiques multiacteurs Restitutions Tables rondes Conclusion Clôture
		Création d'un espace numérique en ligne pour recenser entreprises agricoles et alimentaires : "Mangeons local"	Formation de professionnels et analyse des stratégies de restauration collective (Axe 3)	Projet de recherche BatiAlim et thèse sur gestion durable bâti agricole	Accompagnement création hameau agricole commune Montpeyrou	Pistes d'actions et projet alimentaire reconnu priorité politique de développement du territoire par Président PCH et élus	Fin révision du SCoT PCAET	Réponse à 3 AAP pour animer un nouveau PAT
ACTEURS		SYDEL PCH : techniciens et élus	Mission Santé CLS SYDEL	Pôle Aménagement SYDEL	CoDev	137 Participants :		
	Ass. Terres Vivantes Bio CIVAM 34	Direction Agence économique	Partenaires CLS ARS DRAAF CODES 34 CD34 - PMI Agence de la solidarité CA34 Ass. Un plus bio Ass. Pic Assiette Ass. La Flaveur du Monde Cie Minibus Service Enfance Jeunesse des 3 intercommunalités INRAE - UMR INNOVATION	Organismes solidaires CoDev Restructuration interne travail sur SCoT Demandes citoyennes pour concertation SATD Ass. Terre Contact	INRAE UMR Innovation GERDAL Ass. Pic Assiette Etudiants UPVM3 et SupAgro Nouveau Président PCH	Citoyens et associations Elus et techniciens institutionnels Professionnels de l'agriculture et de l'alimentation (producteurs transformateurs distributeurs) Chercheurs		
CONTEXTE		Création Agricola National et Agrícola 34	Charte de développement du PCH 2014-2025	Loi EGALIM	Loi EGALIM			Elections municipales et communautaires et communautaires Juillet 2020
		Programme de développement rural LEADER 2007-2013 et LEADER 2014-2020	Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan	Etat généraux de l'alimentation France	Loi sur le gaspillage alimentaire			
CONTOURNES		Enjeu autour du foncier zonage, préservation du foncier agricole, urbanisation	Défaut de portage politique PAT et de vision systémique	Efficacité PAT	Coordination et liens entre initiatives publiques privées associatives			L'agriculture "alimentaire" et le SCoT
		Le poids de la viticulture	Déficit de moyen d'animation PAT	Manque temps et légitimité Mission Santé	Coordination des 3 CC, des compétences et des services			Accès aux ressources effets de concurrence sur foncier et eau
		Réglementation foncière						

Sociogramme des principaux acteurs présents et impliqués dans la gouvernance alimentaire du PCH

