



IUFN



SÉANCE 3 :

ZOOM « ALIMENTATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Equipe pédagogique du MOOC « Acteurs, leviers, outils pour mener les transitions du système alimentaire »

- Dominique BERNIER, Cap Rural
- Stéphanie CABANTOUS, CITEGO
- Damien CONARE, Chaire UNESCO Alimentations du Monde
- Maëlle RANOUX, IUFN

Intervenantes de la séance 3

- Isabelle BIZOUARD, Cap Rural
- Stéphanie CABANTOUS, CITEGO
- Maëlle RANOUX, IUFN

Nous avons vu en séance 2 que l'alimentation pouvait être abordée par une diversité d'angles d'entrée, que les acteurs concernés étaient nombreux. L'examen d'initiatives alimentaires, lancées depuis plusieurs années, nous a permis d'identifier des invariants aux démarches de territorialisation du système alimentaire. Pour chacun des angles d'entrée possible, les pouvoirs publics possèdent des compétences institutionnelles, réparties entre échelons administratifs et au sein d'un même échelon administratif. Le caractère systémique de la question alimentaire invite à travailler cet enjeu autrement, à dépasser les cloisonnements liés aux compétences institutionnelles. Si aucun échelon territorial ne possède de compétence « alimentation », toutes peuvent agir puisque l'alimentation touche au social, à l'économique, à l'environnemental, au sociétal, à la santé ou encore à l'aménagement de l'espace. Toutes possèdent des leviers d'action. Toutes peuvent mobiliser des instruments, des dispositifs. A condition de travailler de manière transversale en interne et coopérative avec les organisations de même échelons et des autres échelons territoriaux. A condition également de s'articuler aux autres acteurs territoriaux. De fait, la territorialisation du système alimentaire est un véritable laboratoire de la gouvernance territoriale. Les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur des cadres d'action estampillés « alimentation » ou non, pour construire cette gouvernance et ces dispositifs de travail propices à une approche décloisonnée. Cette troisième séance vise à clarifier et distinguer leviers d'actions, cadres d'actions, dispositifs, instruments à disposition des collectivités pour agir sur l'enjeu alimentaire. Nous essaierons de les mettre en regard de l'approche souhaitée par la collectivité et du rôle qu'elle entend jouer compte-tenu de son contexte territorial. Ce rôle couvre un spectre large, du stimulus à la maîtrise d'ouvrage et peut évoluer dans le temps. Retenons qu'on part rarement d'une feuille blanche et que l'action, le rôle évoluent dans le temps.

Table des matières

Introduction.....	3
3.1. La restauration collective, levier d'action privilégié des collectivités - qu'est-ce que ça nous apprend ?.....	3
3.2. Pour les pouvoirs publics locaux, une diversité d'objectifs et d'approches.....	7
3.3. Diversité des domaines d'intervention et des leviers d'action.....	9

Coordination



3.4. Des cadres d'action, des dispositifs et des instruments multiples.....	11
3.5. Distinguer projet et démarche et construire une gouvernance multi-niveaux.....	14
Conclusion.....	16





Introduction

Les pouvoirs publics locaux s'emparent de plus en plus de la question alimentaire. A cela, plusieurs facteurs : la multiplicité des besoins et des initiatives sur les territoires, mais aussi l'émergence d'un cadre d'action spécifiquement destiné au soutien de politiques alimentaires locales – le projet alimentaire territorial – qui a catalysé les énergies. Pour autant, un cadre d'action estampillé « alimentation » n'est pas une condition sine qua non d'une démarche intégrée. D'autres cadres existent qui facilitent la coopération entre acteurs et accompagnent une approche systémique. On peut citer les Pôles territoriaux de coopération économique ou les Agenda 21.

Si la collectivité territoriale a une légitimité d'action, son rôle peut varier en fonction des besoins du territoire et des acteurs en place. Il s'agira pour elle de trouver le bon dosage entre rôle d'impulsion, de stimulation, d'orchestration, d'animation, d'ensemblier ou de maître d'ouvrage... D'autant que, rappelons-le, il est rare qu'une seule collectivité soit concernée. L'imbrication des enjeux et donc des échelles territoriales oblige à raisonner l'articulation entre les échelons administratifs et à raisonner la coopération territoriale. Or, la collectivité territoriale n'est pas l'unique détenteur du pouvoir de susciter la coopération entre acteurs territoriaux.

Dans cette séquence, nous décrypterons un domaine d'action privilégié par nombre de collectivités dès lors qu'elles s'engagent sur la question alimentaire, celui de la restauration collective. Son analyse nous aidera à cerner comment concrètement un levier d'action permet de conjuguer plusieurs compétences institutionnelles et répondre à des objectifs multiples de la collectivité. Nous pourrions identifier les instruments et autres dispositifs mobilisables. A partir de cet exemple, nous élargirons notre propos et tenterons d'énumérer et de caractériser la diversité des objectifs et approches des collectivités dès lors qu'elles s'attaquent à la question alimentaire. Puis de distinguer les leviers d'action, instruments et cadres qu'elles ont à disposition. Nous aborderons les limites à leur action pour examiner la co-responsabilité d'acteurs en tant qu'auteurs de la transition alimentaire.

3.1. La restauration collective, levier d'action privilégié des collectivités - qu'est-ce que ça nous apprend ?

Diversité des objectifs, des angles d'approche. Articulation des compétences institutionnelles et détermination des leviers. Choix d'un cadre d'action. Mobilisation des instruments et dispositifs.

Pour illustrer ces processus de mise en mouvement, nous allons prendre une illustration concrète. Nous nous intéressons ici au cas de la restauration collective.

Pourquoi ce choix ? Parce que :

- c'est une entrée privilégiée par les collectivités territoriales pour agir sur la question alimentaire. En effet, elles possèdent une compétence « enseignement » comprenant le fonctionnement des établissements d'enseignement : écoles maternelles et primaires pour les communes, collèges pour les départements, lycées pour les Régions ;
- des objectifs nationaux ont été fixés par la loi en termes de qualité et de proximité géographique des approvisionnements alimentaires destinés aux repas des élèves ; le 2 octobre 2018, le Parlement a adopté la loi « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable » qui porte l'objectif à 50% de produits locaux ou sous signes d'origine et de qualité (dont des produits bio) dans la restauration collective publique à partir du 1er janvier 2022 ;

Coordination



IUFN



- la restauration collective ayant été un des leviers majeurs actionnés par les collectivités, nous bénéficions d'un vrai recul d'expériences ; plusieurs réseaux se sont constitués pour travailler cette question et nombre de travaux de recherche et de guides ont été publiés qui nous permettent d'apprécier les apprentissages issus de ces expériences ;
- la restauration collective touche à plusieurs domaines d'intervention des collectivités

Le levier de la restauration collective permet – a priori – de répondre à de nombreux objectifs, permet d'agir sur le développement des filières, l'accessibilité sociale ou encore la santé...

Si la collectivité souhaite contribuer au développement des filières d'agriculture biologique sur son territoire, elle pourra le faire dans le cadre de sa compétence « politique d'achats » en actionnant le levier des marchés publics.

Ici, en fonction de la capacité des agriculteurs locaux à répondre à la demande en termes de types d'aliments et de volume, elle pourra par exemple diviser son marché en lots dimensionnés en fonction de la production locale, avec une montée en puissance progressive. La sécurisation permise par cet allotissement pourra encourager les agriculteurs à ré-orienter leurs modes de distribution et ne pas vendre seulement leurs surplus aux restaurants scolaires locaux.

Si la collectivité souhaite contribuer à l'accessibilité sociale, elle le fera dans le cadre de sa politique sociale en pratiquant des tarifs sociaux aux personnes ou familles à faible revenu.

Sa politique sociale peut également lui permettre d'atteindre des objectifs d'insertion par l'emploi, toujours en lien avec la restauration collective. En effet, les collectivités peuvent établir des conventions avec des établissements et services d'aide par le travail pour des activités de transformation par exemple.

Quant à ces objectifs d'amélioration de la santé des habitants, elle s'attaquera à la précarité alimentaire en mobilisant comme domaine de compétence, sa politique interne de ressources humaines. Ainsi, elle formera les cuisiniers à l'intérêt nutritionnel des produits et au travail sur les produits de qualité biologiques. Par exemple, tenir compte de la moindre déperdition d'eau à la cuisson des viandes biologiques pour ajuster les volumes d'achat et les cuissons ou connaître les grammages adaptés, en particulier pour les plats intégrant céréales et légumineuses.

Dans l'espace ressources, nous recensons des recueils et fiches des leviers d'action par domaines de compétences destinés aux acteurs de la restauration collective et des collectivités. Ces ressources présentent plusieurs pistes d'actions qui toute mobilise la restauration collective. Bien que ces ressources puissent être présentées par domaine de compétence, nous vous encourageons à garder comme boussole le schéma de ce module comme support d'une approche intégrée au sein de votre collectivité, entre les collectivités et sur votre territoire.

Si nous avons choisi une présentation par **combinaison des domaines d'intervention** plutôt que par collectivité et par compétence de collectivité, ce n'est évidemment pas anodin.

Nous relevons collectivement un certain nombre d'écueils ou difficultés dans les actions menées en restauration collective. Nous pouvons citer par exemple :



IUFN



- le décalage pouvant exister entre l'ambition affichée par la collectivité via l'utilisation du levier « restauration collective » pour conduire une stratégie de transition alimentaire du territoire et la « réalité » du territoire. Le profil agricole du territoire est-il propice ? La typologie des productions, l'organisation des filières permet-il de faire de la restauration collective un bon levier ? Si nous sommes sur un territoire fortement céréalier par exemple, on peut imaginer que le territoire manque d'outils de stockage et de transformation des fruits et légumes, voire même de production légumière, pour répondre à une demande locale. Dans ce cas, s'approvisionne-t-on en local pour les céréales vu que ce sont des céréales qui sont produites sur le territoire ? Mais a-t-on la logistique nécessaire pour transformer en farine, pâtes et autres pains et distribuer en restauration collective ? Dans le même ordre d'idée, les agriculteurs locaux, que veulent-ils ? S'ils produisent sous signe de qualité, veulent-ils pour autant assumer la transformation et la distribution ? L'organisation logistique d'un approvisionnement de la restauration peut fortement complexifier fortement leur modèle d'activités. Comment y remédier ? Nous attirons ici l'attention sur des objectifs posés a priori, pouvant méconnaître les étapes préalables ;
- le choix de mobiliser la restauration collective doit être cohérent avec l'organisation même de celle-ci. Nombre de restaurants collectifs sont sous-équipés : absence de légumerie, de zone de stockage... D'autres font face un manque de personnel et/ou de formation de celui-ci. Comment dans ce cas s'organise-t-on ? Recrutement ? Choix de recourir à des produits transformés (4^{ème} gamme en légumes, conserves, surgelés...) ? Les questions sont nombreuses et doivent être traitées parallèlement à celles de l'approvisionnement. Et si possible par trop rapidement ;
- le surinvestissement dans des outils techniques (construction de légumeries par exemple. Surinvestissement est un terme peut-être un peu fort. Il s'agit de mettre en garde contre des outils qui ne trouvent pas leur équilibre économique alors que leurs constructions sont subventionnées. La difficulté à trouver l'équilibre économique peut être liée à un périmètre d'action non pertinent. Par exemple, on a voulu construire une légumerie dans un périmètre Leader car ce programme permettait de le financer. Pourtant, il existe un outil à la frontière du périmètre qui lui-même recherche son équilibre économique. Attention à ce l'opportunité de l'instrument, du financement ne l'emporte pas sur la pertinence.

La loi agriculture et alimentation adoptée en octobre 2018 réaffirme des objectifs ambitieux en termes d'introduction de produits sous-signes de qualité. Parlant dans ce MOOC de stratégie territoriale d'alimentation durable, nous sommes attachés autant au territoire qu'à la durabilité environnementale de l'alimentation et donc des modes de production et qu'à la justice sociale, donc à l'accessibilité de toutes et de tous à une alimentation de qualité.

Le levier de la restauration collective est en ce sens un levier intéressant. Pourtant, concernant l'introduction de produits biologiques en restauration collective, les écueils cités précédemment sont encore plus marqués. Pourquoi ?

- parce l'organisation territoriale des filières biologiques est aujourd'hui encore fragile, il manque des opérateurs de collecte ou des outils de transformation ou de stockage adaptés aux produits. Il y a peu d'abattoirs de proximité, encore moins d'abattoirs de proximité certifiés bio ;
- si les fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière partagent des objectifs d'introduction de produits sous signe de qualité dans leur restauration collective, force est de constater une certaine incohérence entre les politiques menées par chacune sur un même territoire. On observe



IUFN



également un éparpillement des initiatives à l'échelle communale. Faute de stratégie partagée, chaque administration va s'organiser à sa manière sur un territoire où pourtant ils ont affaire aux mêmes agriculteurs, aux mêmes transformateurs, aux mêmes transporteurs... ;

- les politiques d'approvisionnement sont insuffisamment concertées et peuvent pâtir à l'ensemble de la filière biologique concernée. Ainsi, le choix d'un approvisionnement en direct auprès des producteurs peut se traduire par des ruptures d'approvisionnement. L'anticipation sur les volumes n'ayant pas été suffisante. Le risque ? Décrédibiliser l'ensemble de la filière concernée. Ce risque est accru lorsque l'on recourt en direct à des maraîchers diversifiés qui ne peuvent répondre aux exigences de volume. D'autant que la demande de la restauration collective est souvent concentrée sur 5-6 légumes (comme les pomme de terre, carottes et autres poireaux... Un maraîcher diversifié fait plus de variétés, moins de volume pour chacune. Pourtant, il est possible de favoriser le regroupement de l'offre des producteurs pour mieux répondre aux attentes des professionnels de la restauration collective (via des distributeurs-grossistes, des GIE de producteurs, des Groupements économique de producteurs ou par le recours à des expéditeurs-conditionneurs-collecteurs... ;
- les collectivités veulent souvent mener trop vite de paire des objectifs certes cohérents mais que le territoire n'est à l'instant T pas en capacité de « supporter » et généralement, c'est la conjugaison circuits-courts et biologique. La politique du tout circuit-court inscrite dans les appels d'offre peut conduire à éliminer de fait des fournisseurs locaux. En effet, certains transformateurs ne livrent pas directement la restauration collective. C'est le cas de nombre de laiteries et de légumeries... Ces transformateurs font appel à des grossistes-logisticiens pour livrer leurs produits. En somme, nous avons des transformateurs qui valorisent des produits locaux mais n'assurent pas eux-mêmes la distribution. Entre le producteur et le restaurant, nous avons donc au moins deux intermédiaires. Soit plus que le maximum autorisé pour être qualifié de circuit-court. Et ainsi, on a des acteurs économiques locaux qui répondent aux ambitions du territoire et se retrouvent pourtant exclus du marché.

Ces difficultés témoignent du risque de la « solution évidente » dans un contexte où la connaissance des flux et filières alimentaires est souvent partielle pour les acteurs publics.

Pour pallier à ces écueils, nous encourageons la politique du pas à pas en commençant une action sur la restauration par une cantine scolaire avec de faibles quantités de repas journaliers (crèche/écoles de zone rurale) pour éprouver les enjeux de cet approvisionnement (enjeux de régularité et de variété des produits, enjeux de stockage, étapes de transformation, etc.). Cette politique du pas à pas permettra de monter en organisation et, pour les acteurs de la chaîne, de gagner en solidité.

Ce point renvoie à l'enjeu central de définir un périmètre cohérent entre projet/acteurs mobilisés/caractéristiques fondamentales du territoire (bassin de production et de vie). Lorsqu'il y a désajustement, il s'agit de rechercher les acteurs d'une autre échelle qui vont rendre possible le déploiement du projet.

La restauration collective est ici un miroir grossissant des enjeux d'articulation, de coopération, de gouvernance.

La recherche d'une bonne articulation entre les acteurs du territoire, d'une gouvernance partagée entre les différents échelons administratifs contribuera à faire du levier de la restauration collective un bon levier. En gardant en tête qu'il n'est pas le seul, qu'il n'est pas forcément le plus pertinent.

Pour cette gouvernance partagée, il n'y a pas de modèle-type. La coordination peut passer par des instances formelles ou informelles (comme des comités de pilotage, des regroupements, des sociétés



coopératives d'intérêt collectif...). Elle peut aussi se traduire dans des outils comme des conventions ou des chartes... L'instance ne fait pas la gouvernance.¹

3.2. Pour les pouvoirs publics locaux, une diversité d'objectifs et d'approches

Objectifs de la collectivité

Comme pour les acteurs citoyens et privés, les objectifs initiaux poursuivis par les pouvoirs publics locaux peuvent être à dominante économique, sociale ou environnementale.

Nous pouvons les ventiler selon la nomenclature proposée par le Docteur Jess Halliday² avec :

- l'objectif de **revitalisation du tissu social** : l'illustration la plus médiatisée en est la ville de Détroit où le développement de l'agriculture urbaine a été une réponse à l'effondrement économique de la ville, au déclin démographique et aux conséquences en termes de lien social
- l'objectif de **développement économique** : il s'agit ici de dynamiser l'économie en misant sur le secteur alimentaire, nous pouvons citer la ville de Barcelone et ses investissements dans les infrastructures de marchés alimentaires de quartiers qui garantissent des débouchés pour les producteurs régionaux
- l'objectif de **sécurisation de l'approvisionnement alimentaire** comme condition préalable à la sécurité alimentaire ; la recherche de résilience se traduira dans l'interdépendance entre soutien technique et financier à la production agricole locale et mise en marché urbaine comme à Belo Horizonte au Brésil
- l'objectif de **sécurité alimentaire et accessibilité** : l'accent est mis ici sur l'accès à des produits à forte qualité nutritionnelle comme à Toronto où le transport de fruits et légumes vers les quartiers mal desservis (déserts alimentaires) est subventionné
- l'objectif de **protection de l'environnement** : il s'agit d'encourager des pratiques respectueuses de l'environnement, le plus souvent par le biais de contractualisations de long terme avec les producteurs comme sur les zones de captage d'eau de Lons-le-Saunier
- l'objectif de **santé publique** : les pouvoirs publics s'intéresseront ici plus particulièrement à la qualité de l'alimentation en limitant par exemple les options « malsaines » comme dans le quartier londonien de Waltham Forest qui a restreint l'ouverture de nouvelles enseignes de restauration rapide à proximité des écoles et des terrains de jeu
- l'objectif d'**intégration sociale** (par la sociabilité liée à l'alimentation) et l'objectif de **développement de la culture alimentaire** (pour répondre au détachement culturel des consommateurs par rapport à l'alimentation) : pour ces deux objectifs, il s'agit de remédier au détachement cognitif et culturel des consommateurs vis-à-vis de l'alimentation

Etre clairs sur les objectifs poursuivis facilite l'identification des leviers d'action et des instruments mobilisables par les pouvoirs publics locaux.

1 http://www.observatoire-restoco-durable.org/?q=fiche_thematique/restauration-collective-et-gouvernance

2 MENDES W. – p 70 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, [Construire des politiques alimentaires urbaines](#), Editions Quae, 160p



IUFN



Est-ce que pour autant chaque ville, chaque pouvoir public local construit une politique alimentaire pour répondre à un problème identifié ?

Approche adoptée au sein de la collectivité

Il apparaît que la prise en main de la question alimentaire peut se faire par diverses voies³

- la collectivité veut **répondre à un besoin du territoire**. Ce besoin peut avoir été identifié par des acteurs de la société civile ou du secteur de l'économie sociale et solidaire. Ce sont les échanges avec eux qui amène la collectivité à considérer la question alimentaire. Elle n'avait pas forcément identifié l'alimentation comme un axe d'action. Par exemple, elle souhaite participer à l'amélioration de l'état de santé des habitants, ceci l'amène à travailler sur l'accès à une alimentation de qualité via ses programmes sociaux.
- la collectivité a un **projet politique affirmé en matière alimentaire**, de l'ordre de la stratégie. Le pouvoir public local donne ici clairement la priorité à l'alimentation comme marqueur de son projet politique et organise les politiques publiques, actionne les leviers, mobilise les instruments sous le prisme alimentaire dans un souci de transversalité.
- la collectivité souhaite aller plus loin qu'une politique de soutien acteurs et être davantage opératrice. Exemple : elle veut faire plus que soutenir financièrement le groupement d'agriculteurs qui développent des circuits-courts sur le territoire. Elle se saisit alors d'un **levier d'action** qui lui est propre comme celui de la restauration scolaire. Ce levier peut en effet amener des débouchés aux agriculteurs soutenus. La collectivité est ainsi amenée à considérer la question alimentaire.
- la collectivité saisit **l'opportunité d'un instrument** comme un programme de coopération transnationale. C'est l'existence ou l'insertion dans ce programme qui conduit la collectivité à travailler la question. A l'international, nous pouvons citer par exemple les villes de Bruxelles, Gent, Turin, Bruges ou Saragosse, qui, incluses dans des programmes d'échanges européens comme Urbact, Interreg ou Life +, en sont venues à travailler la question alimentaire. Pour la ville de Rotterdam, c'est la participation au concours pour accueillir le World Food Center (concours pourtant perdu) qui a enclenché une dynamique de travail. Le pouvoir public local s'est alors rapproché des acteurs économiques pour mieux connaître leurs besoins et ambitions et soutenir le développement de leurs activités.

Conclusion

Nous distinguerons principalement deux démarches :

- la démarche qui consiste à **partir d'un besoin** et à construire peu à peu, par coordination et manière itérative, une politique alimentaire intégrée. C'est une entrée par le faire / le concret à partir duquel il y a incrémentation → ici, **l'enjeu sera la mise en cohérence des actions**
- celle qui consiste à **décliner une stratégie alimentaire** en mettant les différentes politiques publiques au service de cette stratégie. C'est une entrée par la vision / le politique avec une déclinaison dans les différents domaines d'intervention → ici, **l'enjeu sera la transversalité**

3 Cf. chapitres 3 et 5 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, [Construire des politiques alimentaires urbaines](#), Editions Quae, 160p



Dans tous les cas, considérons que nous ne partons pas d'une feuille blanche. Il est bien rare qu'au sein d'une collectivité, aucune action ne soit menée ayant trait à l'alimentation. Bien qu'elle ne soit pas forcément identifiée comme telle.

3.3. Diversité des domaines d'intervention et des leviers d'action

Les leviers d'action des pouvoirs publics locaux sont directement corrélés à leurs compétences. Ici, nous allons essayer de croiser angles d'entrée, domaines d'intervention/compétences, échelons administratifs, instruments à disposition.

Pour l'angle d'entrée « santé », les domaines d'action des collectivités touchent à l'éducation, la sécurité sanitaire et nutritionnelle des aliments ou encore la politique sociale.

Pour ces domaines d'intervention, et sans vouloir ici être exhaustifs, elles pourront actionner des leviers touchant à :

- *pour éducation* : la communication / la sensibilisation
- *pour la sécurité sanitaire et nutritionnelle des aliments* : la réglementation commerciale
- *pour la politique sociale* : l'accessibilité alimentaire

Pour l'angle d'entrée « économie », les domaines d'action des collectivités sont la politique agricole, les approvisionnements, les achats, la formation ou encore le patrimoine culturel / la gastronomie.

Pour ces domaines d'intervention, et sans vouloir ici être exhaustifs, elles pourront actionner des leviers touchant à :

- *pour la politique agricole* : des actions portant sur l'installation d'agriculteurs, la création ou la reprise d'exploitations agricoles
- *pour les approvisionnements* : la collectivité pourra agir sur les infrastructures de marché, de stockage et de transformation
- *pour leur politique d'achats* : la commande publique est leur levier principal
- *pour la formation* : elles ont une capacité d'action en lien avec leur mission de formation tout au long de la vie, en particulier vis-à-vis des agents publics de la restauration collective
- *pour le patrimoine culturel / la gastronomie* : le levier porte sur la valorisation des produits et des savoir-faire locaux ou l'élaboration d'une stratégie touristique

Pour l'angle d'entrée « intégration sociale », les domaines d'action des collectivités sont bien-sûr la politique sociale mais aussi les achats.

Pour ces domaines d'intervention, et sans vouloir ici être exhaustifs, elles pourront :

- *via la politique sociale* : faciliter l'accessibilité alimentaire
- *pour leur politique d'achats* : là encore, la commande publique est leur levier principal

Pour l'angle d'entrée « environnement », les domaines d'action des collectivités portent sur la préservation des ressources naturelles, la prévention et la gestion des déchets ainsi que la politique agricole.

Ainsi :

- *pour la préservation des ressources naturelles* : les collectivités agiront notamment sur la protection des bassins de captages d'eau potable et le changement des pratiques agricoles

Coordination



IUFN



SupAgro Montpellier



- *pour la prévention et la gestion des déchets* : les collectivités ont deux leviers principaux, le travail sur la valorisation des déchets et celui sur la lutte contre le gaspillage alimentaire, le déploiement de stratégies d'économie circulaire
- *en termes de politique agricole* : la collectivité s'appesantira sur les pratiques agricoles ou sur le renouvellement des générations

Pour l'angle d'entrée « aménagement », les domaines d'action des collectivités portent sur le foncier et la planification urbaine.

- *pour le foncier* : le levier d'action porte sur la préservation du foncier agricole et son affectation à des projets correspondant aux ambitions portées par la collectivité en termes d'alimentation
- *pour la planification urbaine* : la recherche de mixité entre résidentiel, professionnel et commercial constitue le levier principal pour diminuer déserts alimentaires et favoriser de nouvelles pratiques sociales en termes d'alimentation

Enfin, pour l'angle d'entrée que nous nommons « démocratie », les domaines d'action des collectivités sont l'éducation, la politique culturelle et la gouvernance.

Pour ces domaines d'intervention, et sans vouloir ici être exhaustifs, elles pourront actionner des leviers touchant à :

- *pour l'éducation* : la communication et la sensibilisation
- *pour la politique culturelle* : la valorisation des produits et des savoir-faire locaux
- *pour la gouvernance* : la recherche d'association des acteurs du territoire à la définition et la mise en œuvre de la politique alimentaire territoriale (acteurs civils et associatifs, acteurs économiques mais aussi homologues des autres échelles politico-administratives)

Pour chaque porte d'entrée, il existe une diversité de domaines d'interventions possibles et donc de leviers possibles.

Attention, nous notons qu'il n'y a pas toujours de cohérence entre l'expression des objectifs, les points d'entrée et les leviers actionnés par la collectivité. Les objectifs de la politique alimentaire de la collectivité ne sont pas toujours reliés aux bons leviers pour y parvenir.

L'animation que nous venons de voir nous permet de mesurer une nouvelle fois les fortes interdépendances entre angle d'entrées. Plusieurs domaines d'intervention des collectivités concernent plusieurs angles d'entrée. Ainsi, le domaine d'intervention « politique agricole » concerne aussi l'économie que l'environnement.

Du fait de ces interdépendances, il faut avoir une attention particulière aux effets induits par les actions. L'analyse des boucles de rétroaction permet de repérer les pressions qui s'exercent sur le système alimentaire.

Ainsi, les activités liées aux systèmes alimentaires comme la transformation, les transports, la mise en marché supposent de considérer d'abord l'utilisation de l'espace urbain, péri-urbain et rural. C'est-à-dire arbitrer en termes d'affectation foncière, d'infrastructures, d'organisation de l'espace. Mais, en même temps, nous devons regarder du côté des ressources. Pour analyser la capacité du territoire à répondre en quantité et en qualité à la demande alimentaire. Pour analyser sous quelles conditions de préservation du foncier agricole, de formation, de pratiques agricoles, de structuration des filières... cela est possible.

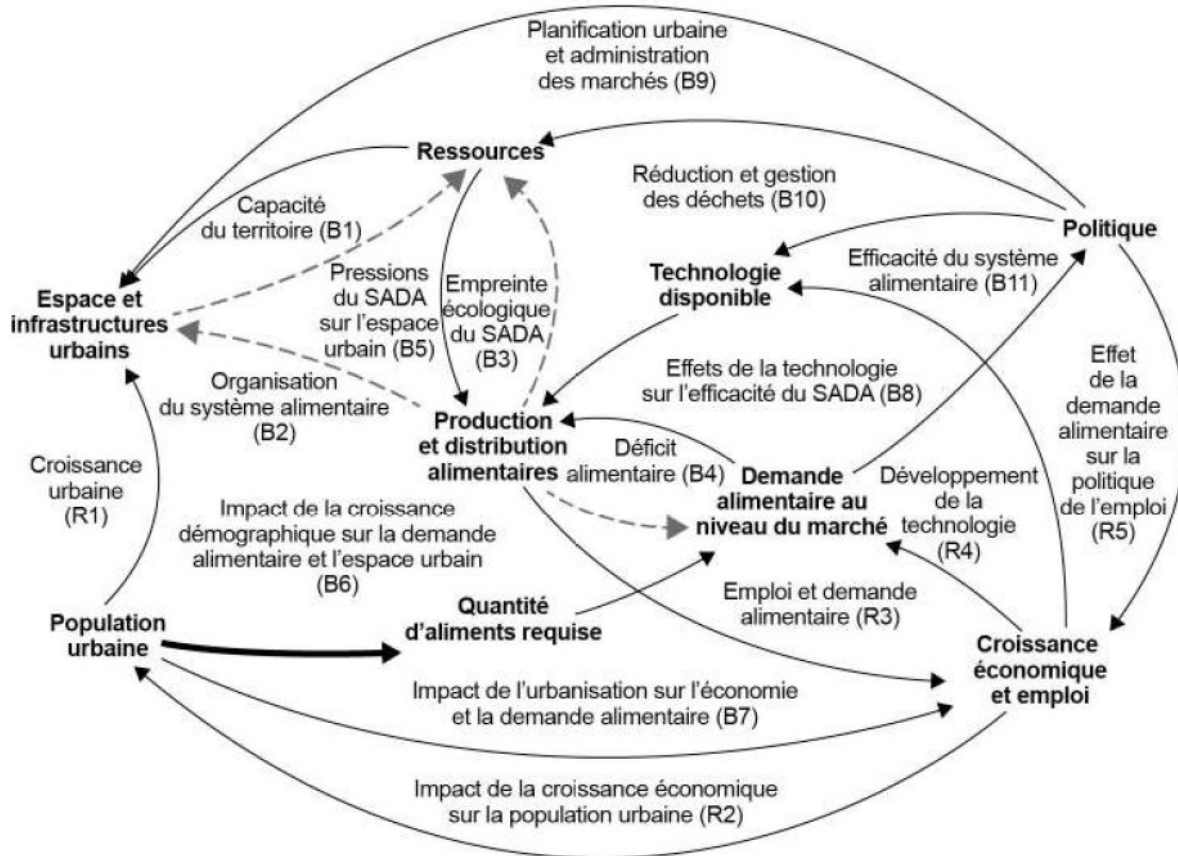


Figure 4.2. Modèle d'élaboration de cadres pour les SADA.

Source :

Vanessa ARMENDARIZ, Stefano ARMENIA, Stanislao ATZORI, Exemple d'une approche systémique de l'approvisionnement et de la distribution alimentaires urbains p.96 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, *Construire des politiques alimentaires urbaines*, Editions Quae, 160p.

Privilégier tel domaine d'intervention et tel levier invite à prendre la mesure des effets de cette action sur les autres dimensions du système et donc sur la cohérence entre les objectifs et les moyens.

3.4. Des cadres d'action, des dispositifs et des instruments multiples

Cadres d'actions

L'inscription dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (Art 39) du principe des **projets alimentaires territoriaux (PAT)** a donné un cadre d'action aux dynamiques territoriales. Voyons la défense d'amendement de Mme la Députée Brigitte Allain qui a introduit le débat du contrat alimentaire territorial en 1ère lecture : « [...] Avec la création de projets alimentaires territoriaux, il est



IUFN



proposé de fournir un cadre à une démarche partenariale entre l'État, les collectivités territoriales, les citoyens consommateurs et les acteurs économiques et sanitaires, afin de répondre aux attentes des acteurs des territoires, dans une logique de valorisation des productions des territoires, de relocalisation, et de création de lien social autour de l'alimentation. Aujourd'hui, ils doivent trouver un cadre juridique à chaque projet qu'ils souhaitent porter collectivement. La logique de contractualisation autour de systèmes alimentaires territoriaux répond à la fois aux attentes des consommateurs, des acteurs publics, des forces économiques et aux enjeux environnementaux. Nous comptons sur notre assemblée pour soutenir ce projet, qui pourrait être comparé à un GIEE alimentaire. »⁴

Tout au long de la séquence parlementaire, l'esprit qui présidait à cette inscription dans la loi était double : légitimer les démarches déjà engagées en lui donnant un cadre ; en susciter de nouvelles, les personnes et/ou les structures souhaitant se lancer pouvant justifier de l'existence de cette incitation.

Nous étions quelque part dans le même état d'esprit que pour les **Agenda 21**. Un cadre incitatif, sécurisant car attrapable tout en étant non contraignant. Une primauté donnée au décloisonnement et au multi-acteurs.

C'est d'ailleurs par l'Agenda 21 que la Ville de Bordeaux en est venue à travailler sur la gouvernance alimentaire. Elle a en effet inclus l'alimentation dans les 7 thèmes qui constituaient l'Agenda 21 pour 2009-2013. Le forum Agenda 21 d'octobre 2012 a fait apparaître la gouvernance alimentaire comme l'une des caractéristiques principales de la ville durable et a permis à Bordeaux de devenir ville pilote de ce sujet, sur recommandation de la DREAL Aquitaine. Depuis lors, la ville ET la métropole développent un projet de gouvernance alimentaire territorialisée, en lien avec plusieurs acteurs. Citons entre autres : la DREAL, la DRAAF, le Département de la Gironde, le réseau des acheteurs responsables d'Aquitaine, l'Agence régionale de santé.

D'après l'observatoire national de la restauration collective bio et durable, ce projet « est porté par la Direction Energie, Ecologie et Développement durable de Bordeaux Métropole dans le cadre de sa stratégie Haute Qualité de Vie. Inscrire et faire porter le projet par la direction en charge de l'Agenda 21 présente deux intérêts pour la collectivité : l'expérimentation et la transversalité du projet. Celui-ci couvre en effet des aspects fonciers (préservation des terres), énergétiques (EnR), économiques (aides de la PAC vers l'agriculture durable) et environnementaux (traitement des déchets, lutte contre le gaspillage alimentaire). Pour Bordeaux Métropole, la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire passe par la création d'un Conseil Consultatif de Gouvernance Alimentaire (CCGA), espace de débat pour le territoire de la métropole et de son bassin de vie (départements, région, communes...). »⁵

D'autres acteurs territoriaux peuvent choisir l'outil de coopération qu'est le **Pôle Territorial de Coopération Economique (PTCE)**. En s'associant autour d'un projet économique commun, des acteurs aussi divers que des associations, coopératives, collectivités territoriales, entreprises classiques, universités, peuvent transformer un projet et tendre vers une approche systémique de la question alimentaire sur le territoire. Nous pouvons citer le cas du PTCE de l'Ecopôle alimentaire de la région d'Audruicq. Le PTCE a permis de construire un chaînon manquant dans l'activité originelle d'insertion par l'activité économique en maraîchage bio. La demande était supérieure à l'offre. Or des agriculteurs locaux bio pouvaient répondre à

4 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2013-2014/20140122.asp#P153793b>

5 <http://www.observatoire-restoco-durable.org>

Coordination



IUFN



cette demande mais il fallait un outil. Les activités de logistique, planification, assortiment de produits, système de livraison, organisation des flux financiers, abonnement... ont pu être mutualisés. On est donc partie d'un besoin d'insertion, qu'on a élargi à un besoin de répondre à la précarité alimentaire du territoire en l'associant à la sécurisation des débouchés d'agriculteurs locaux dans une démarche de relocalisation.

Pourquoi cette digression sur l'Agenda 21 ou le PTCE ? Pour garder communément à l'esprit que le PAT n'est qu'un cadre d'action. Sa spécificité est d'être clairement estampillé « alimentation ». Cependant, le cadre du PAT n'est pas le seul à pouvoir être mobilisé pour travailler la question alimentaire à l'échelle du territoire et dans une démarche transversale. L'Agenda 21 peut être ce cadre.

Dispositifs et instruments

A côté des cadres d'actions, une série de dispositifs peuvent également être mobilisés et faciliter l'intégration des actions touchant à l'alimentation : démarche Leader, démarche de coopération type Interreg ...

Enfin, des instruments peuvent être activés ou référencés comme le Programme national nutrition santé (PNNS), le Programme national de l'alimentation (PNA), Plan national Santé Environnement (PNSE)...

Aux angles d'entrée, domaines d'intervention et leviers d'action, nous pouvons associer instruments et dispositifs. Citons quelques exemples par angle d'entrée :

Concernant le pôle "santé" :

Les actions de communication / sensibilisation à visée éducative pourront mobiliser les **instruments nationaux comme le Plan national santé-environnement (PNSE), le Programme national pour l'alimentation (PNA) ou le Programme national nutrition-santé (PNNS).**

Concernant le pôle "économie" :

Pour la politique d'approvisionnement, l'**instrument des aides à l'immobilier d'entreprise** pour favoriser l'implantation de zones de stockage ou d'ateliers de transformation.

Concernant le pôle "environnement" :

Les collectivités souhaitant intervenir dans le domaine de la prévention et la valorisation des déchets, que ce soit par le levier de la lutte contre le gaspillage alimentaire ou par celui de la valorisation des déchets organiques pourront s'appuyer sur les **dispositifs de soutien à l'économie circulaire** mis en place par des organismes comme l'ADEME.

Concernant le pôle "intégration sociale" :

L'**accessibilité alimentaire** sera communément facilitée dans le cadre de la politique sociale par la mise en place de **tarifs sociaux** pour les cantines scolaires.

Concernant le pôle "aménagement" :

La mixité entre activités de même que la préservation de zones à haut potentiel agricole s'appuieront sur les **outils de planification et schéma d'aménagement** comme les PLU, PLUi, SCoT et autres SRADDET.



IUFN



Enfin, concernant le pôle “démocratie” :

La gouvernance des projets et de la stratégie alimentaire sera facilitée par la mobilisation et la participation des acteurs via des **démarches de concertation** et le **travail en mode projet** des agents des collectivités concernées.

La distinction que nous opérons entre cadres d'action, dispositifs et instruments vise à alerter sur des démarches insuffisamment perçues comme des leviers de changement. Le fait que certains dispositifs et instruments soient également sources des financements nécessaires à l'action ne facilite pas la prise de recul. Ainsi, le réseau national des PAT a pu observer que pour certains « *les PAT sont appréhendés comme des « outils », des moyens de mettre en oeuvre un certain nombre d'ambitions et d'actions. Ils sont alors perçus comme des projets « traditionnels » limités dans le temps.* » Ces confusions soulignent que la politique alimentaire « *se construit dans une inertie de pratiques anciennes, avec des expérimentations in situ que l'on ajuste ensuite pour tenter de les orienter au mieux.* »⁶ En somme, nous avons tendance à reproduire ce que nous savons faire.

3.5. Distinguer projet et démarche et construire une gouvernance multi-niveaux

Dès lors que nous évoquons un enjeu de politique publique, nous nous interrogeons sur l'échelle d'action la plus pertinente, sous-entendu l'échelon administratif qui dans notre mille-feuille territorial sera susceptible de répondre au mieux à l'enjeu et l'échelon administratif la loi reconnaîtra la compétence d'action.

Pourtant, territorialiser le système alimentaire suppose de tenir compte a minima de⁷ :

- la réalité des acteurs, c'est-à-dire leurs profils socio-économiques, leurs modes de vie, l'organisation des filières...
- les publics visés, les attentes des consommateurs
- la nature du territoire, c'est-à-dire la nature du maillage urbain, les spécificités du rural, la densité de population, la diversité des productions agricoles, etc.

Mais, il s'agit aussi

- de tenir compte de la vision politique et de l'ambition portée par la mise en place d'une stratégie alimentaire territoriale : le projet politique en somme
- d'engager le dialogue politique qui met en présence des groupes d'intérêts différents, qui ont des enjeux mutuels mais pas forcément communs
- de circonscrire les moyens pour conduire la stratégie, dont bien-sûr les financements
- de déterminer la capacité des acteurs à mettre en place une gouvernance sur le territoire

Enfin, il s'agira de **rechercher la cohérence entre dynamiques et démarches, de favoriser la rencontre entre dynamiques ascendantes (c'est-à-dire les actions concrètes, opérationnelles, constituant les éléments de base) et entre dynamiques descendantes (c'est-à-dire les plans et schéma qui inscrivent la vision politique dans les modes d'action des collectivités)**

⁶ BRICAS N., SOULARD C.-T., ARNAL C. – p. 129 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, [Construire des politiques alimentaires urbaines](#), Editions Quae, 160p

⁷ [Stratégies alimentaires territoriales : Identifier, mobiliser et faire coopérer les acteurs](#). Restitution des travaux de la session d'exploration du mardi 26 avril 2016 – Cap rural.



Pour ce qui est de la question alimentaire, les orientations politiques inscrites dans des programmes comme le programme de développement rural, dans les schéma d'aménagement (SRADDET, ScoT), dans les plans (Plan climat air énergie territorial, PLU et PLUi) ne doivent pas entrer en concurrence ou s'annuler.

Comme chaque échelon territorial est détenteur d'une partie des compétences et prescripteurs d'une partie des programmes, schémas et autres plans, cette transition suppose de définir les règles de coopération entre niveaux et – en même temps – de concilier unité et diversité. A charge pour les échelons supérieurs de définir les orientations et de les traduire dans les programmes / schémas / plans permettant aux échelons inférieurs de construire leurs réponses en fonction de leur contexte. C'est le principe de « **subsidiarité active** ». Principe selon lequel, « *c'est au niveau « le plus bas possible » que l'on cherche des solutions aux problèmes, par une démarche collective de création et d'innovation ; active parce que l'enjeu n'est pas d'improviser chacun pour soi sans égard pour l'intérêt général, mais de mettre en oeuvre de façon créative, adaptée à chaque réalité, des principes généraux définis en commun* ». ⁸

Selon le principe de subsidiarité active, le projet alimentaire territorial se construit en réponse à des enjeux locaux.

La « somme » des PAT peut contribuer à dessiner une stratégie régionale, sans pour autant la circonscrire. Des points d'équilibre complexes seront à trouver entre plusieurs dimensions : économiques, sociales, environnementales, politiques...

Du circuit court et de proximité au système alimentaire territorial, le pas à franchir est important, car il s'agit de **mailler toute la chaîne d'acteurs et d'outils de production agricole et consommation alimentaire dans les territoires**. Pour des raisons agro-climatiques, la notion de système alimentaire territorial à une échelle trop locale n'a pas de sens, en revanche des projets alimentaires territoriaux peuvent s'articuler les uns aux autres pour faire système à l'échelle métropolitaine ou régionale, en fonction des réalités agro-climatiques et des capacités de coopération entre entités institutionnelles et entrepreneuriales.

Le principe de subsidiarité active

- penser en termes d'articulation des échelles géographiques et non plus en termes de répartition des compétences ;
- penser en termes systémiques d'animation d'un milieu et de combinaison des actions de la puissance publique dans ce milieu et non en termes de juxtaposition d'actions séparées et normatives de différents départements ministériels ;
- penser en termes d'obligations de résultats et non en termes d'obligations de moyens ;
- penser en termes de réseau et non en termes de système hiérarchique ;
- penser en termes d'apprentissage continu et de gestion de la mémoire et de l'intelligence collective et non en termes de processus discontinu de décision, de mise en oeuvre, d'évaluation et de rectification des politiques publiques.

CALAME P., le principe de subsidiarité active, 1996

8 CALAME P., 2014, [La gouvernance à multi-niveaux - Note n°7 - Fondation Jean-Jaurès / Observatoire de l'action publique](#)

Coordination



IUFN



SupAgro Montpellier



Conclusion

Gouvernance multi-niveaux, subsidiarité active, transversalité... la construction d'un système alimentaire territorialisé suppose des ruptures dans les pratiques actuelles. S'inscrivant dans du temps long, dépassant le temps du projet, la question porte davantage sur les modes de faire, sur la question du « comment ? ». Au-delà des coopérations institutionnelles, ce sont les capacités coopératives des personnes qui travaillent dans ces institutions, des acteurs du territoire qui sont interpellées.