

Les projets alimentaires territoriaux, un levier pour une transition écologique partagée

Le cas de l'Albigeois

Marie Dégremont



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
1. Un territoire à forte dimension agricole	7
1.1. Une économie locale fragilisée où l’agriculture est bien représentée.....	7
1.2. Un secteur agricole fragilisé	12
1.3. Des enjeux environnementaux importants.....	14
2. Des projets pour soutenir des espaces en difficulté et renforcer la cohésion territoriale	16
2.1. Deux projets coexistants	16
2.2. Des initiatives s’appuyant sur des actions préexistantes	20
2.3. Exemples d’interventions pouvant contribuer à des dynamiques territoriales de transition écologique	24
3. La nature transversale des sujets entraîne des évolutions plus larges de l’action publique	29
3.1. Une déclinaison dans la politique d’achat foncier	29
3.2. Une déclinaison dans la planification.....	31
3.3. Un potentiel encore inexploité	32
Conclusion	41

Résumé

Par son impact sur les émissions de gaz à effet de serre et les écosystèmes, l'alimentation constitue un élément clef de la transition écologique. Certaines collectivités mettent en place des initiatives dans les secteurs agricoles et alimentaires. C'est le cas dans l'Albigeois, où deux projets alimentaires territoriaux distincts ont été initiés : le projet d'autosuffisance alimentaire de la ville d'Albi et le projet de développement d'une agriculture de proximité du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides (PTAB). Le premier met en avant l'ambition de la ville de subvenir à ses propres besoins alimentaires, le second vise à soutenir l'agriculture locale au sein du PTAB.

Ces initiatives s'expliquent en partie par l'intérêt des élus pour la valorisation des ressources et des produits locaux ainsi que par la place de l'agriculture dans l'économie locale. Elles constituent des projets de développement économique territorial, s'appuyant sur la consolidation de systèmes alimentaires locaux pour renforcer la cohésion territoriale. Elles s'inscrivent dans une démarche conjointe d'amélioration de l'environnement et de préservation de l'emploi et de la qualité de vie. Elles correspondent à des enjeux saillants pour le territoire des collectivités qui les mettent en place.

Ainsi, les filières agricoles et alimentaires sont bien représentées dans l'économie locale : par exemple, la zone d'emploi d'Albi se caractérise par l'importance de l'emploi agricole, celui-ci occupant 6,3 % des actifs, contre 2,5 % en France métropolitaine en 2014¹. Elles sont toutefois menacées, notamment par l'artificialisation des terres, la consommation d'espace dans l'agglomération albigeoise augmentant plus rapidement qu'au niveau national². Les défis environnementaux incitent également à repenser les pratiques, l'agriculture représentant une forte part des émissions de gaz à effet de serre du territoire. Par exemple, elle émet 73 % des émissions du PTAB – à mettre en regard d'une part de 17 % au niveau national³ en 2017.

Ces projets supposent la conduite de diagnostics territoriaux, des démarches de sensibilisation avec un volet éducatif et social, le développement de l'approvisionnement local de la restauration collective ainsi que la maîtrise des évolutions du foncier urbain et périurbain. Ils s'appuient sur une dynamique nationale soutenue par le ministère de l'agriculture, celle du Programme national pour l'alimentation (PNA) avec pour objectif de conduire un Projet alimentaire territorial (PAT).

Les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme comme les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) les prennent progressivement en compte, de même que, pour le PTAB, les politiques climat-énergie.

¹ Préfecture de la région Occitanie (2018), *Repères Occitanie*.

² Cerema (2017), *La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la DGFIP*, carte p. 37.

³ Commissariat général au développement durable / I4CE (2017), *Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde*, édition 2018.

Cependant, l'existence de deux projets différents dans l'Albigeois et l'éclatement des dispositifs de mise en œuvre affaiblissent la cohérence de ces démarches, alors que les ressources des territoires concernés sont complémentaires. Des contradictions subsistent également entre ces ambitions et leur traduction dans les politiques publiques traditionnelles, qui témoignent des difficultés rencontrées pour concilier différentes demandes politiques locales. Ces difficultés ne doivent cependant pas occulter l'importance dans l'Albigeois d'une réelle prise de conscience collective sur le sujet de la transition écologique, qui doit être soutenue et qui peut être source d'inspiration pour d'autres collectivités.

L'élaboration de diagnostics territoriaux partagés et la co-construction des projets de territoire apparaissent particulièrement intéressantes pour favoriser une convergence entre acteurs territoriaux aux visions distinctes de l'agriculture et de l'action publique. Construire des indicateurs permettant de rendre visibles les apports des politiques de transition écologique pourrait aussi y contribuer, en s'accompagnant de coopérations plus fortes entre collectivités, voire de la mutualisation de certaines capacités d'intervention. Des dispositions spécifiques inscrites dans les futurs Contrats de plan État-Région (CPER) pour 2021-2027 pourraient être explorées en ce sens⁴.

Mots clés : alimentation, transition écologique, gouvernance territoriale

⁴ Pour la période 2015-2020, ceux-ci représentent près de 30 milliards d'euros contractualisés, dont un peu moins de la moitié apportés par l'État et ses opérateurs.

Les projets alimentaires territoriaux, un levier pour une transition écologique partagée

Le cas de l'Albigeois

Marie Dégremont⁵

Introduction

Cette note s'inscrit dans une série de publications consacrées à la transition écologique dans les collectivités territoriales⁶. Elle étudie la manière dont cette transition peut faire évoluer les relations entre acteurs territoriaux, modifier les interactions entre espaces urbains, périurbains et ruraux, et susciter des innovations de l'action publique.

Du fait de son impact sur les émissions de gaz à effet de serre et les écosystèmes, l'alimentation constitue un élément clef de la transition écologique. Certaines collectivités mettent en place des initiatives dans les secteurs agricoles et alimentaires : il convient donc d'analyser leur contribution à la transition écologique. Ces programmes s'inscrivent dans une démarche d'amélioration conjointe de l'état de l'environnement, de la préservation de l'emploi et de la qualité de vie. Ils correspondent à des enjeux saillants marquant le territoire des collectivités concernées.

En particulier, la ville d'Albi a choisi de se lancer dans un projet d'autosuffisance alimentaire, mettant en avant les enjeux de qualité de l'alimentation et de protection de l'environnement. Ce projet constitue un cas d'étude intéressant pour comprendre comment les collectivités

⁵ Cheffe de projet, département Développement durable et numérique, France Stratégie. L'auteur remercie les agents de la ville d'Albi, du Pôle d'équilibre territorial et rural de l'Albigeois et des Bastides, de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Occitanie, de la Direction départementale des territoires du Tarn sollicités dans le cadre de ce travail. Leurs éclairages ont été précieux pour l'élaboration de cette étude.

⁶ Dégremont M. (2019), « [La mobilité dans le Grand Genève : quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ?](#) », *Document de travail*, n° 2019-02, France Stratégie, mai. Dégremont M. (2020), « [La transition énergétique, levier de coopération interterritoriale : le cas de Brest et de la pointe bretonne](#) », *Document de travail*, n° 2020-10, France Stratégie, juillet.

territoriales peuvent se saisir des questions de transition alimentaire et agricole. Il interroge les relations que peuvent avoir les collectivités territoriales entre elles, selon leurs ressources et leurs activités économiques, et la manière dont elles traduisent ces ambitions dans l'ensemble de leurs politiques publiques.

Cette démarche s'inscrit dans un contexte local particulier, celui du projet de barrage de Sivens et des tensions associées. Elle constitue une tentative de renouer le dialogue entre parties prenantes, s'appuyant au-delà des enjeux environnementaux sur plusieurs dimensions comme la préservation de l'emploi local.

Cependant, malgré des défis communs et des ressources complémentaires, plusieurs projets distincts et peu coordonnés existent dans l'Albigeois. Le projet d'autosuffisance d'Albi s'ajoute à des projets de territoire fondés sur la valorisation des filières de l'alimentation conduits par exemple au sein du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides. Deux projets alimentaires territoriaux coexistent donc : celui de la ville d'Albi et celui du Pôle. Ils sont issus de démarches politiques séparées.

En outre, la réalisation de ces programmes est freinée par les fragilités du pilotage de l'aménagement du territoire. Des concurrences territoriales fortes limitent la coordination des politiques publiques et contribuent au manque d'articulation entre des dispositifs complémentaires. Ces difficultés ne doivent cependant pas occulter l'importance dans l'Albigeois d'une réelle prise de conscience collective sur le sujet de la transition écologique, qui doit être soutenue et approfondie.

Ce travail analyse en particulier les initiatives mises en place sur le périmètre du Pôle d'équilibre territorial et rural de l'Albigeois et des Bastides (PTAB, carte 1, page suivante)⁷ et sur la ville d'Albi⁸ (carte 2, la ville étant représentée avec la communauté d'agglomération dont elle fait partie)⁹.

Dans un premier temps, nous exposons la situation albigeoise, les innovations en matière de politiques publiques liées à l'alimentation développées par les acteurs locaux, puis les freins rencontrés, avant d'identifier plusieurs leviers d'action

⁷ Le territoire du PTAB présente une faible densité de population, avec 34 habitants/km², contre 118 hab./km² environ pour le territoire français. Voir Insee (2018), [Comparateur de territoires](#), accessible en ligne. Le PTAB est un syndicat mixte fermé créé en 2014, rassemblant cinq communautés de communes ayant décidé d'une stratégie territoriale commune sur les questions de développement économique, d'environnement, en matière culturelle et sociale. Il exerce pour le compte des intercommunalités membres des missions de suivi et de mise en œuvre des programmes de développement territorial financés par d'autres niveaux d'action publique (Région, Europe par exemple) et de coordination du Plan climat air énergie territorial. Est également inscrite dans ses statuts la possibilité de confier, au cas par cas, des missions intéressant un ou plusieurs de ses membres, comme en matière d'alimentation et d'agriculture.

⁸ 49 000 habitants pour la ville, 82 000 habitants pour la communauté d'agglomération, voir le [Comparateur de territoires](#) sur le site de l'Insee (2018).

⁹ Lorsque nous ferons référence à l'ensemble de ce périmètre, nous ferons référence à l'Albigeois.

Carte 1 – Territoire du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides



Source : Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides

Carte 2 – Communes membres de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois, hors du PTAB



Note : le PTAB englobe une partie du périmètre de cette intercommunalité.

Source : Communauté d'agglomération du Grand Albigeois

1. Un territoire à forte dimension agricole

1.1. Une économie locale fragilisée où l'agriculture est bien représentée

Une place importante de l'agriculture dans l'économie locale

La ville d'Albi est le centre urbain d'un bassin de vie¹⁰ qui recoupe le périmètre de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois et s'étend en partie sur le territoire du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides.

Carte 3 – Aires urbaines et bassins de vie en 2016

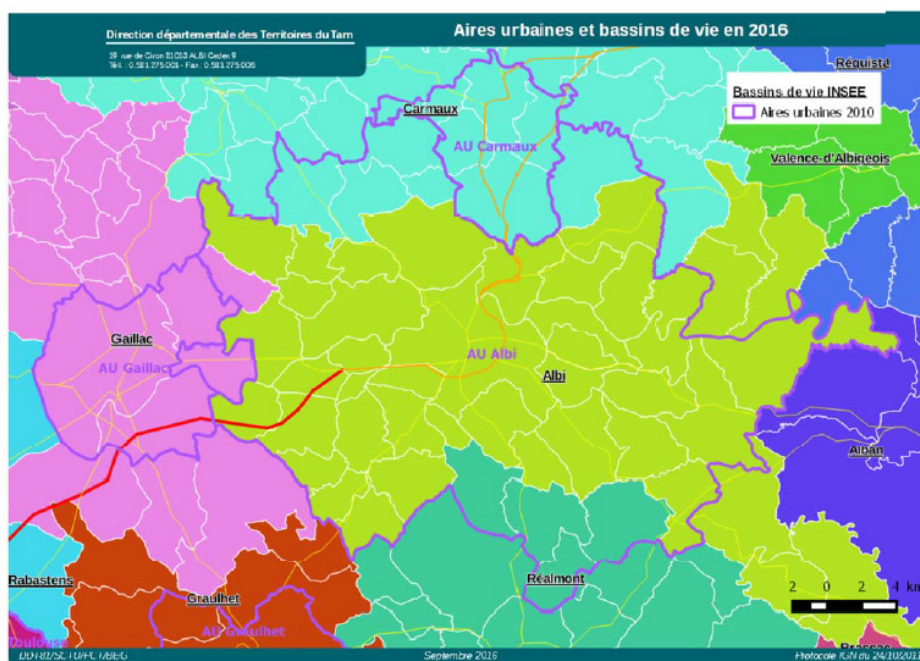


Figure 5: Aires urbaines et bassins de vie en 2016 (source DDT 81 et INSEE)

Source : DDT 81, Insee

Ce territoire présente des difficultés socioéconomiques. Le taux de chômage observé dans la ville d'Albi est supérieur à celui observé en France métropolitaine (12,9 % contre 10,1 % en 2016). Au niveau de la zone d'emploi d'Albi, en 2016, il dépassait légèrement celui de la France métropolitaine. En 2015, pour la zone d'emploi d'Albi, le niveau de vie médian était de 19 480 euros, inférieur de 5 % à celui observé en France métropolitaine (20 566 euros). Pour ce qui concerne le taux de pauvreté, il était de 16 % dans la première zone et de 14 % pour la seconde¹¹.

À l'échelle du département du Tarn, le niveau médian de revenu par unité de consommation était de 4 % inférieur à la moyenne nationale, et, à l'échelle du Pôle, inférieur de 11 % à celui du département.

¹⁰ Un bassin de vie est défini par l'Insee comme le plus petit territoire au sein duquel la population a accès aux équipements et services de la vie courante : commerce, enseignement, santé, services aux particuliers, sports, loisirs et culture, et transports. Cette échelle correspond aux pratiques quotidiennes des habitants d'un territoire.

¹¹ Données Insee.

La périphérie d'Albi – en particulier les espaces ruraux – est dans une situation économique plus fragile. Une commune comme Alban, située dans un espace rural du PTAB, présente un niveau de vie médian inférieur de 9,9 % à celui observé en France métropolitaine (2015). À Rayssac¹², commune rurale du PTAB, il lui est même inférieur de 29,7 %¹³. Le tableau 1 met en perspective ces données et expose ces disparités.

Tableau 1 – Données clés sur les collectivités de l'Albigeois

Collectivité	Densité de population	Médiane du niveau de vie (en euros, 2015)	Taux de pauvreté (2015)	Taux de chômage	Actifs/ pop. totale (2016)
PTAB	34 hab./km ² (2010)	17 583 (2011)	23 % (2011)	11 % (2010)	
CC Centre Tarn	32 hab./km ² (2013)	18 910	15 % (16% en 2016)	12 % (2016)	77 %
CC Monts d'Alban	19 hab./km ² (2009)	18 144	17 %	8 % (2016)	77 %
Ville de Réalmont	236 hab./km ² (2016)	18 736	16 %	11 %	77 %
Ville d'Albi	1 100 hab./km ² (2015)	19 650	19 %	13 %	67 %
CA Albi	395 hab./km ² (2015)		15 %	16 % (2013)	71 %
Tarn	67 hab./km ² (2016)	19 365	16 %	14 %	73 %
Occitanie	80 hab. km ² (2016)	19 672	17 %	12 %	79 %
France métropolitaine	118 hab./km ² (2016)	20 566	15 %	10 %	71 %

Source : données Insee,

La zone d'emploi¹⁴ d'Albi se caractérise par l'importance de l'emploi agricole, qui occupe 6,3 % des actifs, contre 2,5 % en France métropolitaine en 2014¹⁵. L'industrie agroalimentaire y emploie 4 % des salariés¹⁶, contre un peu moins de 2 % en France¹⁷. Les entreprises du secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche représentent 10,5 % des établissements actifs sur ce territoire¹⁸, contre 6,1 % en France métropolitaine en 2015¹⁹. L'importance socioéconomique des activités agricoles est encore plus forte dans certains

¹² Données Insee.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ La zone d'emploi correspond à « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ». Le pays de l'Albigeois et des Bastides s'étend sur les trois quarts de la zone d'emploi d'Albi.

¹⁵ Préfecture de la région Occitanie (2018), *Repères Occitanie*.

¹⁶ Préfecture de la région Occitanie (2018), *Repères Occitanie*. Et Insee (2019), « [Grand Albigeois, un territoire au cœur de nombreux échanges](#) », *Insee Analyses Occitanie*, n° 70, mars.

¹⁷ Hors Mayotte. Voir les chiffres clés de l'industrie agroalimentaire [sur le site du ministère de l'Agriculture](#) et les estimations [sur le site de la Dares](#).

¹⁸ Insee, zone d'emploi Albi.

¹⁹ Voir les comparaisons régionales [sur le site de l'Insee](#).

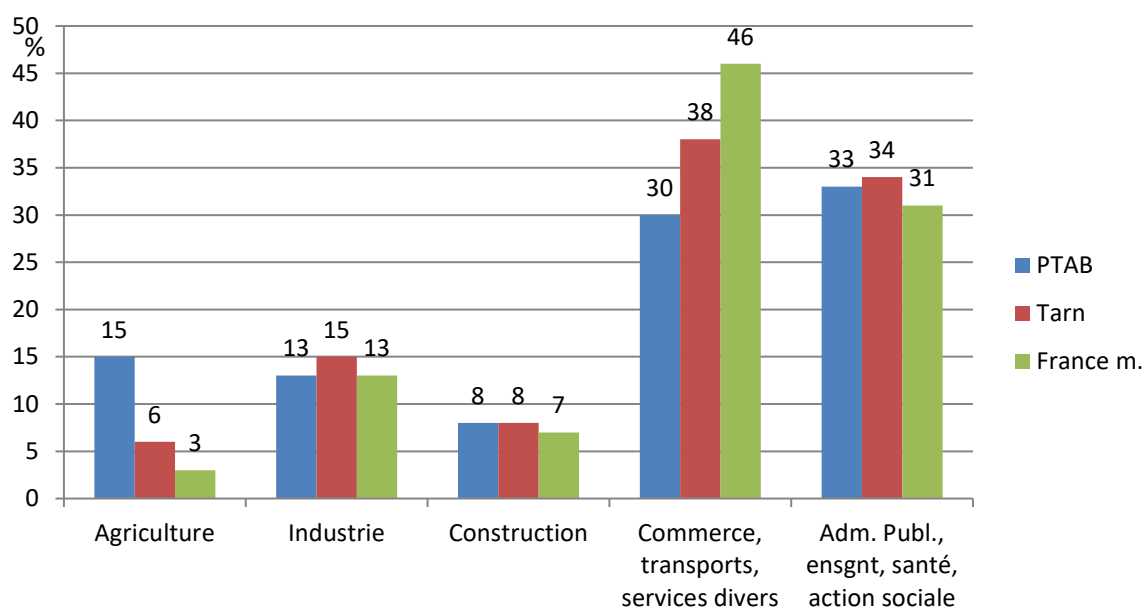
espaces ruraux inclus dans ce périmètre, comme à Alban, où 31 % des emplois relèvent de ce secteur²⁰. Le tableau 2 et le graphique 1 retracent la place importante prise par le secteur agricole dans l'économie locale par rapport à la moyenne de France métropolitaine²¹. Sur le territoire du PTAB, il représente cinq fois plus d'emplois directs que la moyenne nationale.

Tableau 2 – Part du secteur agricole (2010)

	Zone d'emploi d'Albi	PTAB	France
Emploi secteur agricole	6 %		2 %
Emploi industrie agroalimentaire	4 %		2 %
Emplois directs		15 % ²²	3 % ²³
Part des entreprises relevant du secteur agricole		38 % ²⁴	15 % ²⁵
Entreprises agriculture, sylviculture et pêche	10 %		6 %
Part des espaces agricoles dans la superficie du territoire		60 % ²⁶	51 % ²⁷

Source : Agreste, Insee et Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides

Graphique 1 – Répartition des emplois par secteur d'activité sur le Pôle, dans le Tarn et en France métropolitaine (2010)



Source : PTAB

²⁰ Insee (2014), « L'accès aux emplois et aux équipements en Midi-Pyrénées. Zone d'emploi d'Albi », *Dossier Midi-Pyrénées* n° 2.

²¹ PTAB (2014), *Projet Ecosyal. Analyse et dynamique des systèmes agro-alimentaires localisés sur le territoire*.

²² PTAB (2017), *Stratégie du Projet alimentaire*.

²³ Données Agreste.

²⁴ PTAB (2014), *Projet Ecosyal, op. cit.*

²⁵ 437 000 exploitations agricoles (données Agreste) ; 3 millions d'entreprises en France.

²⁶ PTAB (2017), *Stratégie du Projet alimentaire*.

²⁷ <http://agriculture.gouv.fr/agriculture-et-foret/quelle-part-du-territoire-francais-est-occupee-par-lagriculture>

Certaines collectivités membres du PTAB particulièrement impliquées dans le lancement de projets alimentaires territoriaux se distinguent par un poids encore plus important de la filière. Par exemple, pour la communauté de communes des Monts d'Alban et du Villefrancois, ce sont plus de la moitié des emplois qui relèvent du domaine de l'agriculture²⁸. Toujours au sein du PTAB, sur le territoire de la communauté de communes de Centre Tarn, qui accueille 10 000 habitants, ce sont 40 millions d'euros de chiffre d'affaires qui sont réalisés annuellement dans l'agriculture²⁹.

À l'échelle du Pôle, un peu plus de 5 % des entreprises (2011³⁰) sont actives dans les secteurs de l'alimentation (industries agro-alimentaires, artisanat des métiers de bouche, distribution alimentaire, restauration). Pour ce qui concerne les boucheries et la transformation de la viande, plus de neuf sur dix sont des artisans. Des ateliers de transformation de la viande et du lait sont présentes sur le territoire du Pôle – une caractéristique propice à l'émergence d'activités dites en circuit court³¹.

Une spécialisation dans les grandes cultures autour d'Albi, dans l'élevage sur le PTAB

Le type d'agriculture pratiqué sur le territoire du Pôle est relativement diversifié. Un tiers des exploitations pratiquent principalement l'élevage (caprin, ovin et bovin), généralement extensif. La majorité des exploitations combinent polyculture et/ou polyélevage³². Les cultures maraîchères sont minoritaires et principalement à proximité des centres urbains : Albi et Réalmont accueillent près de deux exploitations de légumes sur trois³³.

Pour ce qui concerne la communauté d'agglomération du Grand Albigeois, si les espaces agricoles représentent 60 % de son territoire, ils ne couvrent sans surprise que 31 % à 38 % du cœur de l'agglomération. Sur les parties nord et est de l'intercommunalité, l'élevage de bovins viande prédomine. Au sud, c'est principalement la polyculture et l'élevage qui tiennent cette place. Quelques communes se spécialisent dans les grandes cultures (Albi, Rouffiac, Saliès) et la viticulture (Cunac et Carlus)³⁴. À l'échelle de la communauté d'agglomération, les grandes cultures et la polyculture occupent un tiers des exploitations, la polyculture et l'élevage un cinquième, tout comme l'élevage. Le maraîchage est la spécialité d'un peu moins d'une exploitation sur six³⁵. La production agricole réalisée sur le territoire de cette intercommunalité représente environ 20 millions d'euros par an. Les exploitations ont une surface agricole utilisée (SAU) de 50 hectares en moyenne. Le tableau 3 page suivante expose les principales caractéristiques d'une partie des collectivités considérées ici.

²⁸ PTAB (2014), *Projet Ecosyal*, op. cit.

²⁹ Sources : *Déclarations PAC 2013*, *Recensement agricole 2010*, *INOSYS Chambre Régionale d'Agriculture*, *EDE8 Tarn 2014*, *INSEE 2013*, *Comptes de l'Agriculture 2014* ; Communauté de communes du Centre Tarn (2017), *Diagnostic foncier, agricole et rural*.

³⁰ Insee et PTAB (2014), *Projet Ecosyal*, op. cit.

³¹ La notion de circuit court est définie sur le site du ministère de l'Agriculture comme « un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire ».

³² PTAB (2014), *Projet Ecosyal*, op. cit.

³³ *Ibid.*

³⁴ Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), *Plan local d'urbanisme intercommunal*.

³⁵ *Ibid.*

Tableau 3 – Caractéristiques des collectivités

	Emplois du secteur agricole /emploi total	SAU moyenne d'une exploitation	Principales orientations technico-économiques (otex), part des exploitations
PTAB	15 %	39 ha	Polyculture et polyélevage majoritaires ; ovins et caprins : un tiers ³⁶
CC Centre Tarn	17 %	64 ha ³⁷	Ovins et autres herbivores : 37 % Grandes cultures : 21% Bovin viande : 20 % ³⁸
CC Monts d'Alban	33 %		Ovins et autres herbivores : 62 % Bovins viande : 25 % ³⁹
Ville de Réalmont			Grandes cultures : 25 % Ovins et autres herbivores : 29 % Polyculture, polyélevage : 21 %
Ville d'Albi			Grandes cultures : 36 % Polyélevage et polyculture : 31 % Maraîchage, horticulture : 15 %
CA Albi	1 %	50 ha	Grandes cultures : 45 % Polyculture et polyélevage : 21 % Bovin lait : 13 % ⁴⁰
Tarn	6 %	49 ha.	Grandes cultures : 34 % Ovins et autres herbivores : 18 % Polyculture et polyélevage : 16 %
Occitanie	4 % ⁴¹	46 ha ⁴²	Grandes cultures : 31 % Ovins et autres herbivores : 17 % Bovins viande : 17 %
France métropolitaine	3 %	63 ha	Grandes cultures : 24 % Viticulture : 14 % Polyculture, polyélevage : 12 % Bovins viande : 12 % Ovins et autres herbivores : 14 % ⁴³

Source : PTAB, Communauté de communes du Centre Tarn, Communauté d'agglomération du Grand Albigeois, Direccte Occitanie, Préfecture de la région Occitanie, Chambres d'agriculture d'Occitanie et Cerfrance, Agreste, Insee.

Ces éléments donnent à voir une différence d'orientation technico-économique majoritaire entre les collectivités rurales du PTAB et les collectivités plus urbaines. La polyculture et le polyélevage ainsi que l'élevage des ovins occupent une place plus importante dans les premières, les grandes cultures sont plus présentes dans les secondes. Ces données peuvent être mises en perspective⁴⁴ par une comparaison avec le département du Tarn et la région Occitanie, où les exploitations sont davantage spécialisées.

³⁶ PTAB (2014), *Projet Ecosyal, op. cit.*

³⁷ Communauté de communes du Centre Tarn (2017), *Diagnostic foncier, agricole et rural.*

³⁸ Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2018), *Schéma de cohérence territoriale. Diagnostic.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Direccte Occitanie (2018), *Chiffres clés* et Préfecture de la région Occitanie (2018), *Repères Occitanie.*

⁴² Chambre d'agriculture d'Occitanie et Cerfrance (2018), *Agriscopie. L'agriculture d'Occitanie.*

⁴³ Agreste (2012), « *Structures et moyens de production agricoles* ». Graphagri.

⁴⁴ Données Agreste, recensement agricole 2010.

Un secteur touristique important

L'Albigeois se caractérise également par un fort potentiel touristique. Dans une région où ce secteur représente 10 % du revenu régional⁴⁵, l'attractivité de ce territoire est renforcée par la présence de plusieurs sites remarquables. La cathédrale d'Albi a ainsi accueilli 925 000 visiteurs en 2016 (deuxième site le plus visité de Midi-Pyrénées⁴⁶), ce qui constitue une source d'activité pour les entreprises de l'hôtellerie et de la restauration. Le musée Toulouse-Lautrec est quant à lui le septième site le plus visité de Midi-Pyrénées et la Cité épiscopale d'Albi est classée au patrimoine mondial de l'Unesco. D'autres sites patrimoniaux, comme Cordes-sur-Ciel, sont également présents dans la zone d'emploi albigeoise. Ces flux touristiques constituent donc une occasion de valoriser le patrimoine agricole et alimentaire local, par exemple avec le développement du tourisme gastronomique (voir plus loin).

1.2. Un secteur agricole fragilisé

Par l'artificialisation des terres...

L'artificialisation des sols est une tendance observée à l'échelle nationale, d'autant plus importante ici qu'elle affecte directement les équilibres socioéconomiques territoriaux⁴⁷. Ainsi, la SAU⁴⁸ tarnaise a diminué de 9,8 % entre 2000 et 2014⁴⁹, contre 3,6 % sur la même période en France métropolitaine⁵⁰. Dans la communauté d'agglomération du Grand Albigeois, ce sont près de 358 hectares de surfaces naturelles, agricoles et forestières (ENAF) qui ont disparu en moyenne chaque année entre 2006 et 2013⁵¹. Puisqu'à l'échelle française il est difficile d'identifier des tendances nettes locales et d'établir des typologies de territoire, les comparaisons et analyses doivent principalement se faire à l'échelle d'un territoire (Cerema, 2017). Ici, cette superficie de 358 hectares est à comparer aux 20 800 hectares de l'intercommunalité.

En volume et eu égard à la densité de l'agglomération d'Albi (395 hab./km²), l'étalement urbain est inférieur à la moyenne régionale. Cependant, la consommation d'espace dans l'agglomération albigeoise augmente plus rapidement qu'au niveau national⁵². Les espaces naturels, agricoles et forestiers y sont fragiles car morcelés, entourés par le tissu urbain et en prise directe avec les projets d'extension de celui-ci. Les franges périurbaines d'Albi sont particulièrement sujettes à ce phénomène, en particulier pour l'implantation de grandes surfaces commerciales comme les Portes d'Albi. Ces projets de développement de zones industrielles et commerciales peuvent faire l'objet de tensions politiques locales.

⁴⁵ Préfecture de la région Occitanie (2018), *Repères Occitanie*.

⁴⁶ CCI Tarn (2017), *Le Tarn en quelques chiffres*.

⁴⁷ Fosse J. (2019), *Objectif zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ?*, rapport, France Stratégie.

⁴⁸ Seegers J. et Voirol C. (2018), *L'agriculture en 2035 dans les aires de moyenne importance de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et financée par le programme 215.

⁴⁹ Communauté de communes des Monts d'Alban et du Villefranchois (2019), *Plan local d'urbanisme*.

⁵⁰ Agreste (2010), *Memento France. Le contexte*. et Agreste (2015), *Memento de la statistique agricole*.

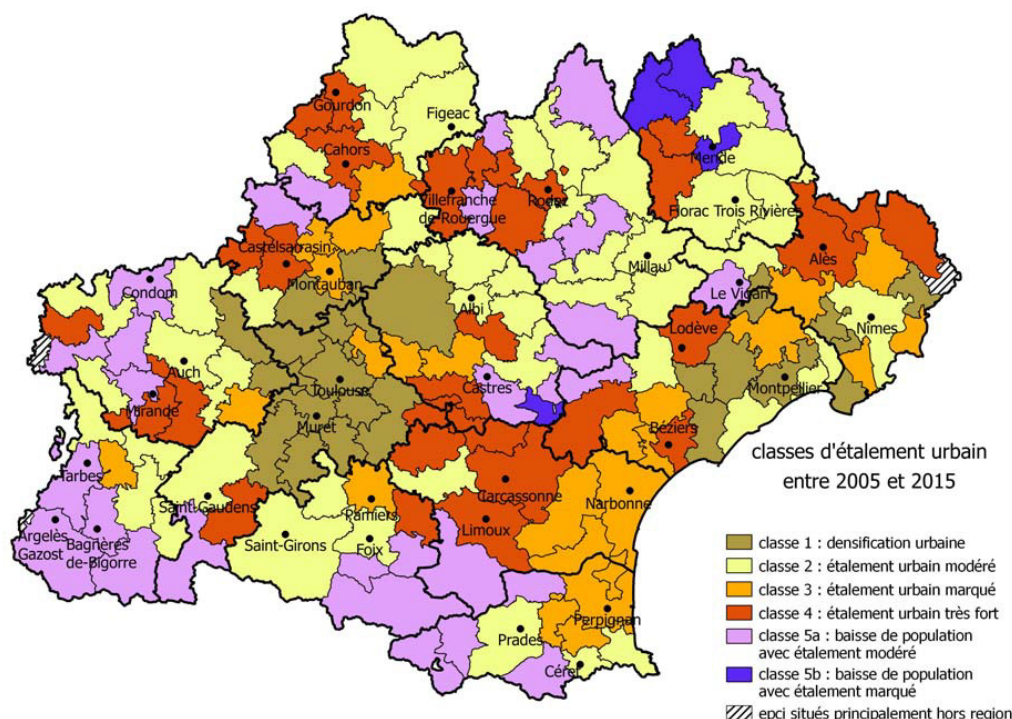
⁵¹ DGFIP et Cerema (2019), *Fichiers fonciers*.

⁵² Cerema (2017), *La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la DGFIP*, carte p. 37.

Les espaces urbanisés et artificialisés représentent 29 % de la surface de l'intercommunalité, la proportion la plus importante par rapport à des agglomérations comparables de la région comme Castres-Mazamet (17 %) ⁵³. Sur la période 2006-2013, un pic de prélèvements est observé en 2009-2010 à 45 hectares par an, avant une chute de plus d'un tiers à partir de cette date, ces prélèvements se maintenant durablement à ce niveau. De fait, l'enjeu de maîtriser l'étalement urbain est apparu à la fin des années 2010 et peut avoir marqué le début de la décennie et les débats politiques locaux, par exemple à l'occasion des élections municipales de 2014.

L'étalement urbain est principalement observé le long des axes routiers structurants traversant la plaine du Tarn ⁵⁴. La périurbanisation s'accroît, plus éparse que sur le territoire de la ville centre ⁵⁵. Elle est le résultat de la construction de lotissements d'habitation et de la construction de zones d'activité économique. En particulier, sur le territoire de la communauté de communes Centre Tarn, en bordure sud de l'intercommunalité albigeoise, la tâche urbaine progresse de 17 % (contre 11 % à Albi, et 14,5 % en Occitanie). L'étalement urbain y est considéré comme « très fort », avec une progression de la surface urbanisée plus rapide que la hausse démographique et supérieure à la moyenne régionale, sachant que celle-ci est 1,4 fois plus importante que celle de la France métropolitaine ⁵⁶. La carte ci-dessous expose cette situation.

Carte 4 – Classification des intercommunalités selon leur étalement urbain



Source : DREAL Occitanie (2018), *La consommation d'espace en Occitanie*

⁵³ Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), *Plan local d'urbanisme intercommunal. Diagnostic de territoire.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ DREAL Occitanie (2018), *La consommation d'espace en Occitanie.*

Ainsi, l'Albigeois comprend un centre urbain dense, où les espaces naturels, agricoles et forestiers sont peu étendus mais menacés ; et où l'artificialisation progresse principalement en zone périurbaine ainsi que le long des grands axes de circulation. Elle menace en particulier des espaces accueillant du maraîchage, alors même qu'il s'agit d'un des types d'exploitation qu'entendent soutenir les collectivités porteuses de projets alimentaires territoriaux.

Et par le déclin des vocations agricoles

Sur le territoire du PTAB, plus d'un agriculteur exploitant sur cinq a quitté la profession entre 2000 et 2010, la taille du cheptel a décliné de 11 %, et la SAU de 3 %⁵⁷, une donnée comparable à ce qui a été observé à l'échelle nationale⁵⁸.

Sur une partie du territoire du PTAB (périmètre du SCOT Carmausin associant les communautés de communes de Carmausin-Ségala, du Cordais et du Causse, et Val 81 – voir carte 1 page 6 et carte 5 page 33), l'emploi agricole a diminué de 33 % entre 2000 et 2010⁵⁹, à comparer à une diminution de 22 % sur l'ensemble de la France pour la même période⁶⁰.

Les tendances à venir ne sont pas non plus favorables. En témoigne l'évolution de la pyramide des âges des exploitants agricoles. En 2020, sur le territoire du PTAB, 56 % d'entre eux auront atteint l'âge de la retraite⁶¹, ce qui pose la question de la transmission de leur exploitation et de l'avenir des terres agricoles. Les jeunes agriculteurs (moins de 40 ans) ne représentent que 12,4 % des exploitants.

1.3. Des enjeux environnementaux importants

Par ailleurs, les pressions environnementales sont non négligeables sur ce territoire. L'utilisation de la ressource en eau (retenues collinaires, par exemple) pour les activités agricoles perturbe le fonctionnement écologique des milieux naturels et fragilise la biodiversité. Certaines pratiques agricoles, notamment la culture de céréales, ainsi que l'urbanisation et le développement d'infrastructures routières, comme la nationale 88 près d'Albi contribuent à la fragmentation des espaces naturels, rompant des continuités écologiques nécessaires au déplacement des espèces⁶². Dans son bilan 2018 de l'état des cours d'eau pour le bassin Tarn-Aveyron, l'agence de l'eau Adour-Garonne⁶³ note que seuls 39 % des cours d'eau sont en bon état écologique suivant les normes environnementales européennes (près de 45 % au niveau français⁶⁴). Les retenues agricoles, l'utilisation de produits phytosanitaires, de même que les rejets industriels contribuent à cette situation.

⁵⁷ PTAB (2017), *Projet alimentaire territorial*.

⁵⁸ Agreste (2010), *Memento. Contexte*.

⁵⁹ -26,4 % en Unité de travail annuel (UTA), qui correspond à l'emploi d'une personne à temps plein pendant une année.

⁶⁰ Agreste (2016), *Le bilan annuel de l'emploi agricole. Résultats 2014 et estimations 2015*. Agreste Chiffres et Données Agriculture, p. 8.

⁶¹ PTAB (2017), *Projet alimentaire territorial*.

⁶² Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2018), *Schéma de cohérence territoriale*.

⁶³ Agence de l'eau Adour-Garonne (2018), *Bassin Tarn Aveyron. Bilan*. et article de *la Dépêche*, « [61 % des eaux du Tarn en mauvais état](#) », 29 avril 2019.

⁶⁴ <https://www.eaufrance.fr/la-qualite-des-rivieres>

La filière agricole est également concernée par les démarches de transition climatique. En France, des objectifs ambitieux ont été fixés à l'échelle nationale en matière de lutte contre le réchauffement climatique, comme la neutralité carbone à horizon 2050. L'agriculture, qui représentait 17 % des émissions nationales de gaz à effet de serre⁶⁵ (GES) en 2017 et a des effets sur la capacité d'absorption du puits de carbone que représente la biosphère⁶⁶ est en ce sens fortement sollicitée. Cet effort apparaît d'autant plus important à l'échelle de l'Albigeois : par exemple, sur le territoire du SCOT Carmausin (carte 5), ce sont 58 %⁶⁷ des émissions de GES qui proviennent de l'agriculture. Sur le territoire du PTAB, l'agriculture représente 73 % des émissions de GES⁶⁸.

Par ailleurs, les systèmes alimentaires seront particulièrement affectés par les changements climatiques à venir (sécheresses, inondations, épisodes météorologiques violents⁶⁹). Ces démarches de transition agricole peuvent renforcer leur résilience. La maîtrise des usages du foncier et la réorientation du secteur agricole peuvent également contribuer à limiter les risques d'inondation associés à l'imperméabilisation des sols et à certaines pratiques agricoles (disparition des haies, appauvrissement des sols, par exemple)⁷⁰.

Enfin, dans l'Albigeois, une demande des consommateurs en faveur des productions alimentaires locales est perceptible, comme le suggère une enquête sur les pratiques de consommation menée par le PTAB sur son territoire et sur une partie de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois⁷¹. Cette enquête révèle que les consommateurs valorisent les productions locales pour leur qualité (70 % des réponses) et leur soutien à l'économie locale (65 % des réponses), les enjeux environnementaux étant également cités, mais de manière secondaire (38 %), après les préoccupations liées à la santé (43 % des réponses). Pour cette enquête, les critères associés à la proximité déterminent près de 60 % du comportement d'achat, contre un peu plus de 16 % pour le respect de l'environnement et un peu plus de 10 % pour un label qualité. Les freins à l'achat de tels produits mentionnés par les répondants sont notamment la difficulté à se les procurer (lieux de vente, visibilité).

Ces différents éléments donnent à voir une économie locale où les filières agricoles et alimentaires sont bien représentées mais menacées. L'Albigeois présente un potentiel d'attractivité touristique, pour lequel la valorisation des productions locales comme patrimoine gastronomique constitue un levier de développement. Cela est d'autant plus important que les consommateurs locaux sont eux-mêmes intéressés par des produits issus de leur territoire et qu'une évolution des pratiques agricoles est nécessaire au regard des enjeux de transition écologique.

Les collectivités de l'Albigeois présentent des profils distincts. D'une part, le PTAB rassemble de petites collectivités, avec une faible densité de population en dehors de ses villes, des

⁶⁵ <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2017/11/Datalab-Climat-FR.pdf>

⁶⁶ GIEC (2019), *Rapport spécial sur le changement climatique et l'usage des sols*.

⁶⁷ SCOT du Carmausin, Ségala Causse et Cordais (2015), *SCOT. Diagnostic*.

⁶⁸ Région Midi-Pyrénées, Conseil général du Tarn et PTAB (2015), *Contrat régional unique avec le territoire du PTAB*. Les transports et le résidentiel représentent quant à eux 25 % des émissions et les autres secteurs moins de 3 % du total.

⁶⁹ GIEC (2019), *Rapport spécial sur le changement climatique et l'usage des sols*.

⁷⁰ DDT Tarn (2006), *Document Départemental des Risques Majeurs du Tarn*.

⁷¹ 2IS, PTAB (2018), *Enquête de consommation des produits alimentaires locaux. Rapport final*.

revenus plus faibles que dans le reste du département et des exploitations agricoles menacées. Leur activité est relativement diversifiée, avec une part importante d'exploitations en polyculture et polyélevage, et de l'élevage des ovins et caprins. D'autre part, Albi constitue un espace urbain se distinguant du reste du territoire. Il s'agit d'un centre de consommation où les services sont plus accessibles, où se trouvent les principaux canaux de distribution des productions alimentaires⁷² ; mais dont la densité de population et les activités, plus orientées vers les services, ne se prêtent pas au développement de surfaces agricoles importantes. Le maraîchage y est plus représenté qu'ailleurs.

Le lancement de projets alimentaires territoriaux (PAT) dans l'Albigeois est à considérer à l'aune de ces enjeux.

2. Des projets pour soutenir des espaces en difficulté et renforcer la cohésion territoriale

2.1. Deux projets coexistants

Deux projets politiques de transition alimentaire et agricole coexistent dans l'Albigeois : le projet d'autosuffisance alimentaire de la ville d'Albi et le projet de développement d'une agriculture de proximité du Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides. Le premier met en avant l'ambition de la ville d'Albi de subvenir à ses propres besoins alimentaires, le second vise à soutenir l'agriculture locale au sein du PTAB.

Ces deux projets distincts relèvent de démarches politiques non coordonnées. Ils reflètent des clivages politiques anciens entre la ville d'Albi et les communes environnantes, pour la plupart incluses dans le périmètre du PTAB. Ces oppositions historiques sont tant de nature partisane qu'institutionnelle et culturelle. Albi développe de manière autonome la plupart de ses politiques publiques – avec une intégration limitée au sein de sa communauté d'agglomération. Les politiques de transport et culturelles sont établies indépendamment de celles des collectivités qui l'entourent. Les communes et intercommunalités situées dans le pourtour d'Albi poursuivent également leur propre stratégie de développement territorial pour se distinguer de ce pôle d'activité. Une tension existe entre de petites collectivités craignant d'être absorbées par cette ville et d'y perdre leur identité politique, et une ville réticente à intégrer des collectivités perçues comme susceptibles de limiter sa capacité d'action propre.

Le projet d'autosuffisance alimentaire de la ville d'Albi constitue une initiative politique portée par l'équipe municipale élue en 2014. Il s'agissait dans un premier temps de répondre à des critiques formulées contre la municipalité sur l'étalement urbain en entrée de ville, de donner des garanties à une partie des membres de la coalition municipale et de gagner en visibilité autour d'une démarche de valorisation du patrimoine alimentaire local. Le projet vise à reconquérir des terres agricoles délaissées au sein de la ville, à les protéger de l'urbanisation et à répondre à une demande d'approvisionnement alimentaire local de qualité signifiée aux élus par une partie des citoyens.

⁷² PTAB (2014), *Projet Ecosyal*, op. cit.

Ainsi, l'équipe en charge de ce projet à forte visibilité met en avant des objectifs de développement des circuits courts, de valorisation du patrimoine gastronomique, de sécurisation de l'approvisionnement alimentaire de la ville et de limitation de l'empreinte carbone liée à l'alimentation. Il est prévu de le traduire par la conduite de diagnostics territoriaux, de démarches de sensibilisation avec un volet éducatif et social, ainsi que par la maîtrise des évolutions du foncier urbain et périurbain. À ces fins, la mairie a créé une Zone d'aménagement différé (ZAD) de 73 hectares dans le secteur de Canavières, dans une boucle du Tarn. Elle a à ce jour racheté une quinzaine d'hectares. Après les avoir aménagés, elle soutient l'installation de maraîchers, auxquels elle loue ces terrains, liant cette mise à disposition au respect de critères environnementaux et de vente de proximité des produits. En 2020, trois maraîchers occupent ces espaces possédés par la ville (6,4 hectares).

Ces résultats sont assez éloignés de l'ambition politique affichée en 2014. Au-delà de la recherche de visibilité médiatique lors de l'annonce de cette ambition d'autonomie, il s'agissait aussi de montrer que la ville tentait de reprendre en main la gestion du foncier, critiquée lors des mandatures précédentes. Ces terrains, historiquement dédiés au maraîchage, situés en zone inondable mais où les constructions illégales s'étaient développées, sont aussi considérés comme une zone tampon des crues du Tarn.

De fait, si l'annonce politique initiale est à nuancer, il faut souligner que ce travail constitue une première expérience qui sensibilise la ville aux enjeux de l'agriculture locale et à l'intérêt de se rapprocher des acteurs sectoriels (chambres consulaires, associations telles que les Incroyables Comestibles, établissements d'enseignement, etc.) pour mettre en place un programme plus adapté aux caractéristiques de la ville.

Rapidement, à partir d'un enjeu avant tout foncier et symbolique – être autosuffisant pour l'alimentation du territoire –, est apparu l'intérêt de la mise en œuvre d'actions complémentaires dans plusieurs domaines. Les élus et techniciens de la ville d'Albi en charge du projet ont ainsi rejoint une dynamique nationale soutenue par le ministère de l'Agriculture, celle du Programme national pour l'alimentation (PNA), avec pour objectif de conduire un Projet alimentaire territorial (PAT). S'insérer dans un tel cadre favorise la structuration de la démarche locale, à partir de l'ambition politique initiale d'autonomisation.

Encadré 1 – Qu'est-ce qu'un projet alimentaire territorial (PAT) ?

Les PAT sont des projets labellisés par le ministère de l'Agriculture. Ils doivent rassembler différents acteurs territoriaux concernés par les actions menées dans ce domaine : collectivités territoriales, chambres d'agriculture, établissements d'enseignement agricole, associations, etc. Ils sont accompagnés et soutenus par les services déconcentrés de l'État.

Ils comprennent un diagnostic du système agricole et alimentaire territorial, des actions opérationnelles que s'engagent à concrétiser ensemble les différentes parties prenantes. Ils doivent correspondre à des critères fixés dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014⁷³, comme le développement des circuits courts, la territorialisation des filières et la réduction de l'empreinte environnementale. Ils peuvent bénéficier de subventions étatiques

⁷³ Et précisés dans une circulaire sur le Dispositif de reconnaissance des Projets alimentaires territoriaux par le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt en date du 30 mars 2017.

dans ce cadre, s'ils répondent aux exigences du Programme national pour l'alimentation (PNA) et aux appels à projets qui y sont associés. Les priorités de ce programme sont établies autour de la justice sociale, l'éducation alimentaire, la lutte contre le gaspillage alimentaire ainsi que la valorisation des ressources territoriales.

Dans ce cadre, les projets territoriaux sont évalués sur la base de critères tels que :

- l'évolution de l'approvisionnement de la restauration collective (localisation, qualité), la réduction du gaspillage et de la précarité alimentaire,
- les impacts sociaux, environnementaux, économiques et sanitaires du projet,
- la contribution à une dynamique territoriale, de filière ou sectorielle,
- la reproductibilité et la pérennisation du projet.

Il s'agit de mettre en cohérence des actions sectorielles ayant trait à l'alimentation, en fixant des priorités, comme le fait, dans l'Albigeois, de développer les circuits courts, les labels de qualité, et la consommation locale. Les actions qui les concrétisent, comme la création de jardins partagés, mêlent ainsi des dimensions environnementales, économiques, sociales et de santé.

Le PNA accompagne des projets de territoire émergents en vue d'une labellisation PAT. Depuis 2014, 150 projets ont été soutenus par le PNA, pour un montant cumulé de 6,7 millions d'euros. L'enveloppe fixée pour 2018-2019 est d'1,65 million d'euros⁷⁴, pour 31 lauréats. En 2017-2018, le soutien moyen octroyé par projet a été de 47 000 euros, valable pour la durée du projet. Ce soutien est limité à 70 % du budget total du projet et défini en fonction de sa pertinence par rapport à la nature des actions menées. La subvention accordée est encadrée par une convention entre le porteur du projet, le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Santé.

Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) sont labellisés pour trois ans reconductibles sous condition par le ministère de l'Agriculture. Début juillet 2019, 27 PAT avaient été reconnus en France⁷⁵.

Pour Albi, l'élaboration d'un PAT en 2017 témoigne de la reconnaissance du besoin de suivre un cadre méthodologique existant pour concrétiser un projet plus modeste et plus réaliste. Il s'organise autour des priorités suivantes :

- éducation à l'alimentation locale et saine avec pour but de renforcer la cohésion sociale,
- communication sur ces initiatives,
- développement et structuration de l'offre agricole et alimentaire locale,
- installation de maraîchers sur des exploitations pérennes à destination des circuits alimentaires de proximité,
- amélioration de la connaissance des productions, des circuits de commercialisation et des besoins locaux.

⁷⁴ Un financement partagé entre le ministère de l'Agriculture (1 million d'euros), l'ADEME (400 000 euros), le ministère des Solidarités et de la Santé (200 000 euros) et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, 50 000 euros).

⁷⁵ <https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial>
<https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-decouvrez-les-laureats-2018-2019>
<https://agriculture.gouv.fr/les-appels-projets-du-pna-accompagner-la-mise-en-oeuvre-du-programme-national-pour-l'alimentation>

Des actions projetées et engagées pour les décliner sont par exemple la réalisation d'un diagnostic territorial (production, consommation, chaîne de valeur territoriale), la création de jardins partagés notamment dans les quartiers d'habitat social, l'adoption de critères environnementaux pour l'approvisionnement de la cuisine centrale de la ville (3 500 repas par jour). Sur ce dernier point, un partenariat avec les producteurs locaux a été établi pour coordonner les capacités de production locales avec les besoins de la cuisine centrale (calendrier de production, assolement concerté entre producteurs, par exemple). Ces actions sont pour la plupart en phase initiale (voir plus loin).

Le projet de la ville a été lauréat de l'appel à projet annuel du PNA en 2018, recevant une subvention de 42 700 euros pour l'accompagnement de ces actions. Le travail vers une labellisation PAT est en cours. En recherchant cette labellisation, la ville d'Albi s'appuie sur le cadre d'intervention développé par les services de l'État (directions régionales, ministère de l'Agriculture) et sur le soutien financier associé à ce programme national.

Le Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides est également à l'origine d'un PAT – labellisé en 2018. L'initiative a été lancée en 2016 à la suite de premières actions dans ce domaine. En effet, les intercommunalités membres du PTAB avaient commencé en 2009 un travail de recensement des productions locales en vue de valoriser les circuits courts. Ce travail avait été suivi de réflexions sur les manières de soutenir les productions locales, par la restauration collective par exemple, puis de diagnostics plus larges sur les systèmes alimentaires locaux (capacités locales de transformation, distribution, bassin de consommation). Une nouvelle impulsion politique a été donnée en 2015 en vue d'aborder de manière plus transversale les questions agricoles, pour aller au-delà de la promotion des produits de la filière agroalimentaire locale. Il a été décidé par les représentants du Pôle de faire de ces enjeux un des axes structurants de son projet de territoire, ce à quoi un PAT, par ses caractéristiques, peut contribuer.

Les priorités de ce PAT sont le soutien à l'emploi et aux entreprises locales, la cohésion sociale, l'amélioration de l'offre alimentaire locale. Il est organisé autour des axes d'intervention suivants :

- connaissance de la demande et des pratiques des consommateurs : enquêtes quantitatives et qualitatives sur la consommation des habitants du PTAB (budget : 32 000 euros⁷⁶, financement par fonds LEADER⁷⁷ pour près de la moitié, TEPCV⁷⁸ pour un tiers et PTAB pour un cinquième) ;
- connaissance et communication de l'offre : réalisation et alimentation d'une base de données des producteurs locaux, édition de guides, soutien aux espaces de vente en direct ;
- développement de la cohésion sociale via l'alimentation et l'agriculture : visites d'exploitations, ateliers de cuisine (budget : 5 500 euros, un peu plus des deux cinquièmes *via* fonds LEADER, un peu moins d'un tiers par TEPCV et un peu moins d'un cinquième par le PTAB) ;

⁷⁶ PTAB (2017), *Projet alimentaire territorial*.

⁷⁷ LEADER : programme européen visant à soutenir des projets pilotes en zone rurale

⁷⁸ Appel à projets national du ministère de l'Écologie, Territoires à énergie positive.

- approvisionnement local de la restauration collective : mise en relation producteurs/acheteurs, accompagnement des gestionnaires et cuisiniers, animations pédagogiques (budget : environ 20 000 euros⁷⁹, financement LEADER pour près de la moitié du total, TEPCV, PTAB, partenaires comme Agropoint⁸⁰ et la chambre d'agriculture : un peu plus des deux cinquièmes) ;
- maîtrise du foncier et mobilisation du foncier agricole : installation de maraîchers, acquisition et valorisation de foncier des communes et intercommunalités disponibles (budget : un peu plus de 12 000 euros la première année, financement par fonds LEADER pour près de la moitié, un cinquième par l'intercommunalité, près d'un tiers par la chambre d'agriculture)⁸¹.

Les stades d'avancement de ces initiatives sont variés, le dernier axe étant encore embryonnaire.

2.2. Des initiatives s'appuyant sur des actions préexistantes

Des projets bénéficiant du cadre d'action des Agenda 21

Les deux projets s'appuient sur la préexistence de programmes intégrateurs dans les domaines du développement durable comme les Agenda 21, qui mettent en relation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux pour la conduite des politiques publiques. Ce type d'outil constitue un cadre balisé de réorganisation de l'action publique guidant la structuration d'actions en faveur du développement durable. **Cela signifie que les PAT émergent là où ces thématiques ont déjà été explorées par les décideurs politiques locaux.**

Encadré 2 – L'apport d'un Agenda 21

La réalisation d'un Agenda 21 requiert des actions en matière de protection et de gestion durable des ressources (atmosphère, forêts, eau, par exemple), des mesures d'ordre social et économique (évolution des modes de consommation, protection de la santé, lutte contre la pauvreté) et l'association des acteurs locaux et « parties prenantes » (principe de participation). Elle implique le suivi d'une méthodologie précise : diagnostic partagé de la situation du territoire, élaboration d'une stratégie de territoire, d'indicateurs de suivi permettant d'en évaluer la mise en œuvre pendant et après celle-ci. Elle s'accompagne de la mise en place d'une gouvernance dédiée.

Le lancement d'initiatives telles que les PAT bénéficie à plusieurs égards du retour d'expérience et des dispositifs mis en place avec les Agenda 21. Ces derniers contribuent à l'insertion de mesures d'ordre social, économique et environnemental au sein des différentes politiques publiques et à l'appropriation de méthodologies de nature à en

⁷⁹ PTAB (2017), *Projet alimentaire territorial*.

⁸⁰ Voir plus loin.

⁸¹ PTAB (2017), *Projet alimentaire territorial*. Moyens humains : 25 jours d'accompagnement par an par la chambre d'agriculture, 20 par l'intercommunalité concernée.

évaluer la concrétisation. Ce cadre d'action s'accompagne de la mise en place d'un **portage politique** dédié qui, le cas échéant, peut être mis à profit par les PAT. Ce portage politique bien identifié favorise la continuité et le renforcement de ce type de dynamique locale. C'est par exemple la situation observée dans la communauté de communes Centre Tarn, dont les élus ont contribué à la création du PTAB. Son président a soutenu la mise en place d'un Agenda 21 dès 2005. Cette initiative a été conçue comme un projet de territoire, fondateur et intégrateur, accompagnant la création de la nouvelle intercommunalité (2003). Cet Agenda 21, labellisé en 2009, avec un renouvellement en 2015, a conduit les élus et techniciens à se familiariser aux exigences de transversalité impliquées par la procédure et à l'insertion des préoccupations sociales et environnementales dans les politiques de développement économique. Ce faisant, les élus et les différents services ont pu s'approprier ces thématiques et construire de premiers projets – amélioration des débouchés locaux de l'agriculture, avec le renouveau des marchés de plein vent et espaces de vente dédiés, par exemple. Ils ont mis en place des procédures de suivi et d'évaluation qui servent de support à la construction des projets actuels. Ainsi, pour les projets de développement du tourisme à la ferme, de sensibilisation au « bien manger », de recours aux circuits courts d'approvisionnement pour la restauration collective ou de promotion des productions agricoles locales, les travaux réalisés dans le cadre de l'Agenda 21 apportent de premiers retours d'expérience. Ces projets bénéficient également des réseaux d'acteurs et des coopérations initiées avec les Agenda 21.

Le président de la communauté de communes Centre Tarn, qui représente son intercommunalité au sein du PTAB, a contribué à l'élargissement géographique et thématique de ces dynamiques, avec le lancement d'un Projet alimentaire territorial (PAT) à l'échelle du PTAB. Les principales interventions prévues dans ce cadre consistent par exemple à développer l'approvisionnement en produits locaux de la restauration collective sur le territoire du Pôle ou à mobiliser du foncier agricole pour des productions légumières et fruitières. La décision de lancement d'un PAT vise à structurer les premières initiatives, en bénéficiant du cadre proposé par le ministère de l'Agriculture, et à obtenir davantage de ressources (humaines, financières) pour assurer une prise en main plus pérenne de ces thématiques. L'échelle d'un regroupement entre intercommunalités tel que le PTAB est apparue pertinente pour le développement de tels projets.

Des leviers de développement déjà identifiés

Les Projets alimentaires territoriaux menés dans l'Albigeois s'appuient sur des activités déjà implantées sur le territoire et les renforcent, dans un contexte où l'intérêt de développer les circuits courts émerge. Un peu plus de 17 %⁸² des exploitations implantées sur le PTAB se positionnent dans des logiques de circuits courts (vente directe ou vente indirecte avec un seul intermédiaire), une proportion équivalente à celle observée en Midi-Pyrénées et en France (16 %)⁸³. 64 % de la production de viande (hors volaille) est vendue en circuit court sur le territoire du Pôle, contre 45 % pour le Tarn et 46 % pour Midi-Pyrénées⁸⁴. Pour ce qui concerne le lait et les produits laitiers, ces proportions sont équivalentes entre ces trois

⁸² Région Midi-Pyrénées, Conseil général du Tarn et PTAB (2015), *Contrat régional unique avec le territoire du PTAB*.

⁸³ Agreste Midi-Pyrénées (2012), « [Les circuits courts de commercialisation](#) », n° 66, avril.

⁸⁴ PTAB (2014), *Projet Ecosyal, op. cit.*

périmètres (respectivement, 5 %, 4 % et 5 %) et inférieures pour les légumes et fruits (14 % pour le Pôle, 22 % pour le Tarn et 26 % pour Midi-Pyrénées). De fait, les ambitions sont fortes et les opportunités existent, mais le territoire doit progresser pour se distinguer dans ce domaine.

Enfin, 30 % des exploitations du PTAB s'inscrivent dans des démarches de qualité pour l'ensemble ou une partie de leur production⁸⁵ (appellations d'origine, Label Rouge, par exemple), contre 22 % au niveau national.

Le lancement de ces deux projets s'explique en partie par l'intérêt des élus pour la valorisation des ressources et produits locaux ainsi que par la place de l'agriculture dans l'économie locale. Les initiatives albigeoises constituent des projets de développement économique territorial, s'appuyant sur la consolidation de systèmes alimentaires locaux pour renforcer la cohésion territoriale. Il s'agit de mobiliser les ressources territoriales⁸⁶ pour redynamiser un territoire rural, l'alimentation étant considérée comme un levier de développement économique, ce qui correspond à des processus de construction territoriale décrits dans la littérature⁸⁷. Ils sont associés à l'évolution des modes de consommation et de nouvelles pratiques citoyennes – alimentation locale, biologique, de produits de saison⁸⁸ –, et à la différenciation des produits, par le recours à des labels de qualité⁸⁹. L'évolution des systèmes productifs vers l'agroécologie ou l'agriculture biologique pouvant se montrer économiquement rentable à l'échelle de certaines exploitations, avec des co-bénéfices environnementaux⁹⁰, le soutien à la transition vers de telles pratiques peut s'avérer intéressant pour des collectivités cherchant à renforcer l'attractivité de leur territoire.

Ces initiatives relèvent en partie d'une stratégie de promotion de l'image du territoire, en valorisant des éléments comme la qualité de vie – nourriture saine, locale –, et en recherchant le développement de nouvelles formes de tourisme, autour de la gastronomie. Elles sont considérées comme des moyens de gagner en visibilité, répondant à des logiques de marketing territorial⁹¹, afin de soutenir l'attractivité du territoire et son activité économique. Le projet d'autosuffisance alimentaire lancé par la ville d'Albi en 2014 s'inscrit dans ce type

⁸⁵ PTAB (2014), *Projet Ecosyal, op. cit.* Au niveau national : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur294.pdf>.

⁸⁶ Loudiyi S., Houdart M. et Guéringer A. (2011), « L'agriculture comme ressource territoriale dans un territoire charnière ? Illustration à partir du cas de Billom St-Dier-Auvergne », in Resmini L. et Torre A., *Competitività territoriale : determinanti e politiche*, Milan, Associazione italiani di scienze regionali, FrancoAngeli, p. 315-335. Janin G., Peyrache-Gadeau V., Landel P. A., Perron L., Lapostolle D. et Pecqueur B. (2015), « L'approche par les ressources : pour une vision renouvelée des rapports entre économie et territoire », in Torre A. et Vollet D., *Partenariats pour le développement territorial*, Versailles, Quae, p. 149-164. Jouve A.-M. et Vianney G. (2012), « Évolution des usages et des droits sur la terre en espace périurbain : conséquences sur l'agriculture (cas de cinq communes des Alpes du Nord) », in Papy F., Mathieu N. et Férault C., *Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*, Versailles, Quae, p. 23-39. Peyrache-Gadeau V. et Perron L. (2010), « Le paysage comme ressource dans les projets de développement territorial », *Développement durable et territoire*, vol. 1, n° 2, 16 p.

⁸⁷ Loudiyi S. et Houdart M. (2019), « L'alimentation comme levier de développement territorial ? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales », *Économie rurale*, vol. 367(1), p. 29-44.

⁸⁸ Poulot M. (2014), « Histoires d'AMAP franciliennes : quand manger met le local dans tous ses états », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et d'aménagement*, n° 22, p. 40-53.

⁸⁹ Muchnik J. et Sautier D. (1998), *Systèmes agroalimentaires localisés et construction de territoires*, Paris, CIRAD, 46 p.

⁹⁰ Grémillet A. et Fosse J. (2020), « Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie », *Document de travail*, France Stratégie, à paraître.

⁹¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/alimentation-des-pat-des-pat-oui-mais-comment>

de démarche correspondant à une ambition politique, programme emblématique porté par une nouvelle équipe municipale. En sus de se distinguer par des objectifs très ambitieux – l'autosuffisance alimentaire à l'échelle d'une ville –, c'est un moyen de transformer l'image d'Albi, caractérisée par une forte artificialisation des espaces périurbains⁹², notamment par le développement des zones d'activité commerciale⁹³ et confrontée au déclin de son hypercentre⁹⁴. Le lancement de ce projet d'autosuffisance alimentaire a recueilli une forte visibilité médiatique⁹⁵, mise à profit par la ville pour susciter la mobilisation des acteurs locaux. Le projet du Pôle, moins médiatique mais plus avancé, vise à soutenir un secteur agricole et alimentaire fragilisé.

Ces démarches s'inscrivent dans un contexte de construction d'une dynamique territoriale, qui concerne ainsi l'ensemble des acteurs économiques, politiques et sociaux. Leur élaboration associe des acteurs identifiés comme des « parties prenantes » du système alimentaire territorial en devenir.

L'expérience tarnaise illustre l'intérêt d'un tel projet pour susciter la coopération entre acteurs locaux et faire émerger un projet territorial intégrateur. C'est d'autant plus important pour ce territoire marqué par des oppositions très fortes entre deux visions de l'agriculture, l'une conventionnelle, l'autre promouvant des pratiques moins consommatrices d'intrants chimiques. Ces oppositions se sont cristallisées autour de la construction du barrage de Sivens.

Les PAT, programmes établis de manière concertée entre les acteurs du territoire, associant des représentants d'intérêts distincts ont dans ce contexte reçu un appui technique fort de la part des services déconcentrés de l'État. Ce type de projet a été conçu comme un moyen de pacifier les tensions d'ordre politique et entre acteurs du monde agricole, exacerbées par le projet de barrage à Sivens.

Cette recherche d'apaisement peut également expliquer la mise en avant plus tardive des enjeux environnementaux dans ces projets.

Par définition, ces PAT amorcent un dialogue entre parties prenantes territoriales. Ce dialogue contribue à dépasser les tensions entre acteurs des filières agricoles. Ils sont censés faire travailler ensemble les collectivités territoriales, susciter l'émergence d'une

⁹² 358 hectares par an (moyenne 2006-2013) sur le Grand Albi : fichiers fonciers DGFIP. Avec 34 hectares par an consommés sur les Espaces Naturels, Agricoles et Fonciers (ENAF) sur l'agglomération d'Albi entre 2006 et 2012 (Source : Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), Plan local d'urbanisme intercommunal. Diagnostic de territoire.), à comparer à la taille moyenne de la surface agricole utilisée d'une exploitation sur le territoire du PTAB, de l'ordre d'une quarantaine d'hectares (source : PTAB, *Projet Ecosyal. Diagnostic*, 2014).

⁹³ Les grandes surfaces sont particulièrement représentées dans l'Albigeois : la moyenne nationale est d'un hypermarché pour 46 000 habitants, contre un pour 20 300 dans la communauté d'agglomération d'Albi (sources : Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), Plan local d'urbanisme intercommunal. Diagnostic de territoire.; INSEE et DCASPL, Rapport du sénateur Alain Fouche (2005), *Proposition de loi tendant à garantir l'équilibre entre les différentes formes de commerce*).

⁹⁴ Objet d'une enquête du *New York Times*. Si cette dernière peut être nuancée, le constat n'est pas contesté. Il constitue un enjeu politique local, abordé par différents dispositifs de politique publique (par exemple, le PLUI du Grand Albigeois).

⁹⁵ Avec un écho dans l'espace médiatique national. Voir par exemple *le Figaro*, « Comment la ville d'Albi veut conquérir son autosuffisance alimentaire », 14 avril 2016 ; ou *la Croix*, « Agriculture, Albi poursuit son rêve d'autosuffisance alimentaire », 27 février 2017.

vision partagée et la mise en place de projets communs. La diffusion et la multiplication de tels projets est propice à l'engagement d'une transition alimentaire et écologique dans les territoires, à condition que ces projets s'inscrivent pleinement dans celle-ci.

De fait, la mise en place de PAT répond à des enjeux territoriaux particuliers et s'inscrit dans un cadre déjà partiellement défini.

2.3. Exemples d'interventions pouvant contribuer à des dynamiques territoriales de transition écologique

Cette section donne un aperçu des actions conduites dans le cadre des PAT, qui peuvent être répliquées dans d'autres collectivités.

Mieux connaître les ressources et les besoins sur son territoire

Une **connaissance détaillée des ressources et des pratiques** des acteurs du territoire est un préalable important à la réalisation de projets, tant dans le domaine de la production que de la consommation. Cela permet de mieux identifier les actions pertinentes et de vérifier leurs possibilités de réalisation. Cette connaissance des filières et des attentes des consommateurs reste imparfaite. C'est la raison pour laquelle en 2014, avec l'appui de financements européens, le Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides a réalisé un diagnostic des pratiques des consommateurs et des ressources territoriales, dans le cadre du projet européen Ecosyal. Ce dernier visait à améliorer la connaissance des systèmes alimentaires localisés, en soutenant la réalisation de diagnostics répertoriant les ressources et services disponibles – types d'exploitations agricoles, de filières, circuits de distribution et de commercialisation, caractéristiques sociodémographiques et pratiques d'achat –, afin d'élaborer des outils systématisant ces démarches. Ces derniers fournissent des données, des indicateurs et des analyses territoriales permettant aux collectivités de mieux identifier leurs potentiels. Une nouvelle édition de ce diagnostic a été réalisée en 2017-2018 à l'occasion de la mise en place du projet alimentaire territorial. Une enquête quantitative porte sur les pratiques de consommation des produits locaux, en vue de faciliter le positionnement des producteurs et des transformateurs locaux. Et une enquête qualitative a été réalisée auprès de groupes de consommateurs pour mieux cerner les freins et les motivations à consommer des produits locaux.

De la même manière, la ville d'Albi a lancé une enquête entre fin 2018 et mi-2019 pour évaluer la production de fruits et légumes dans le Tarn et pour identifier les flux de commercialisation. Ses résultats n'ont pas encore été communiqués. L'objectif affirmé est de « mesurer le niveau d'autosuffisance de ces produits et d'en augmenter la production dans le cas où le territoire serait déficitaire », rappelant ici l'ambition politique initiale. Une première estimation avait été réalisée en 2017 par la chambre d'agriculture, associée au projet par la ville, à partir de la production du Tarn et de celle du territoire de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois. À partir d'hypothèses simplifiées (transformation de matières premières en un type de produit unique, données en volume hors flux de

commercialisation), elle donne à voir qu'en ordre de grandeur, la ville d'Albi est « déficitaire en fruits et légumes »⁹⁶.

Le tableau 4 ci-dessous donne un aperçu de la part de la consommation de la population de la ville d'Albi assurée par des productions issues de sa communauté d'agglomération. L'hypothèse est faite d'une intégralité de la production locale consommée au niveau de la ville, et abstraction faite des flux de transformation et de commercialisation. Il s'agit donc d'une approche statistique et théorique.

Tableau 4 – Consommation de la ville d'Albi comparée à la production agricole de sa communauté d'agglomération

Pain	194 %
Huile de tournesol	99 %
Vins	112 %
Viande d'agneau	2 %
Poulets	10 %
Lait de vache	285 %
Yaourts	706 %

Source : Albi (2017), *Dossier de présentation du PAT*, op. cit.

L'ensemble de la production des grandes cultures locales est par exemple attribué à la satisfaction des besoins en pain. Les données ne sont pas disponibles à cette échelle pour les pâtes, la viande ovine, la viande bovine, la viande porcine, les fruits et légumes.

Cette étude statistique donne ainsi à voir la complexité d'un tel projet, tant au regard de l'organisation des systèmes alimentaires que des mesures à mettre en œuvre.

Plus largement, la réalisation de **diagnostics partagés** portant sur les ressources territoriales, les capacités de production, l'amélioration des connaissances sur les circuits alimentaires, la réalisation d'un état des lieux des enjeux est un moyen d'objectiver les bases sur lesquelles construire ces politiques publiques. Ils peuvent ensuite être le support de projets partenariaux. *A minima*, leur réalisation est une occasion de rassembler les parties prenantes, d'enclencher une dynamique collective, même lorsque le territoire concerné est le théâtre de fortes tensions. Par exemple, dans le Tarn, en particulier dans l'Albigeois, les clivages relatifs aux questions agricoles ont été exacerbés depuis les événements de Sivens (2014). Dans ce contexte, l'élaboration collective d'études prospectives, soit dans le cadre des PAT, soit à titre exploratoire sous l'impulsion des services déconcentrés de l'État⁹⁷, a été un premier pas pour renouer un dialogue rompu : elle a conduit à l'identification d'enjeux communs, a donné lieu à une réflexion collective avant d'envisager de nouveaux partenariats (chambre d'agriculture, élus environnementalistes, par exemple).

⁹⁶ Albi (2017), *Dossier de présentation du PAT. Démarche pour une agriculture et une alimentation de proximité*.

⁹⁷ Seegers J. et Voirol C. (2018), *L'agriculture en 2035 dans les aires de moyenne importance de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, op. cit.

La commande publique comme levier d'intervention

La gestion, par une partie des collectivités, de services de **restauration collective** (crèches, EHPAD, écoles, collèges) constitue un moyen de faire évoluer les systèmes agricoles territoriaux. La restauration collective peut assurer des débouchés stables aux producteurs locaux et représenter un moyen de structurer les filières locales en fonction des priorités des collectivités. De telles initiatives sont menées dans le département du Tarn, à travers le développement du label « Ici, priorité aux produits locaux ». Sous l'impulsion du conseil départemental, avec l'intervention de l'association Agropoint (financée à 70 % par le conseil départemental⁹⁸, administrée par des conseillers départementaux et des représentants des entreprises de l'agroalimentaire présentes dans le département ainsi que des différentes filières de l'agriculture locale) et de la chambre d'agriculture, ce dispositif repose sur l'audit volontaire de l'approvisionnement alimentaire des établissements de restauration collective. Pour obtenir ce label, ils doivent répondre à des critères tels que la localisation des produits, leur diversification, les modes de production, en recherchant l'approfondissement des démarches engagées. En 2018, ce sont par exemple près de la moitié des EHPAD du Tarn qui sont engagés dans cette démarche, dont 83 % sont labellisés.

Dans ce cadre, les partenaires opérationnels du département, comme Agropoint, accompagnent les établissements de restauration collective et les producteurs locaux, afin de faire émerger une demande et une offre cohérentes. La rédaction des cahiers des charges des marchés publics est revue, en insérant des critères de durabilité et de localisation, ainsi qu'en segmentant de manière fine ces marchés. Scinder ces derniers en lots spécifiques donne la possibilité aux petits producteurs locaux d'y répondre et de concurrencer de plus grandes structures.

Sur le territoire du PTAB, cette démarche de localisation de l'approvisionnement est concrétisée par la mise en place de repas 100 % tarnais une fois par mois. Ainsi, trois restaurants collectifs volontaires (400 couverts au total)⁹⁹ accompagnés par Agropoint ont proposé en 2018 un repas mensuel composé uniquement de produits tarnais, de préférence issus du PTAB. Lors des premières initiatives en 2012, la part des produits locaux dans le budget de ces établissements était de 10 %, elle est passée à 13 % en 2014. La démarche PAT en cours devrait permettre d'avoir prochainement de nouvelles données estimant la progression de cet indicateur.

La cuisine centrale de la ville d'Albi s'est également lancée dans cette démarche. Une fois par mois, depuis septembre 2018, elle propose à ses 3 500 convives un repas intégralement composé de produits locaux, à savoir provenant du Tarn, dans certains cas de départements limitrophes. En 2017, la cuisine centrale consacrait 10 % de son budget à l'achat de produits locaux, soit 100 000 euros par an. En 2018, cette part atteint 19 %¹⁰⁰. Au deuxième semestre 2020, la nouvelle cuisine centrale de la ville devrait avoir sa propre légumerie afin de transformer sur place les productions locales, ce qui pourrait permettre d'en accroître la part – aujourd'hui de 22 % des produits consommés¹⁰¹. Le travail initié en 2018 sur

⁹⁸ Salanson B. (2015), « Perception de la marque Saveurs du Tarn par des consommateurs tarnais ».

⁹⁹ Valdériès, Villefranche d'Albigeois et Lombers.

¹⁰⁰ www.mairie-albi.fr/fr/la-cuisine-centrale-et-les-producteurs-locaux-sengagent

¹⁰¹ Source : mairie d'Albi, Service cuisine centrale (2020).

l'approvisionnement en produits locaux devrait être approfondi en 2019-2020 pour ce qui concerne les fruits et légumes.

Tout en promouvant une agriculture raisonnée pour répondre à une demande des familles exprimée auprès des élus locaux, il s'agit ici de soutenir les producteurs du territoire. En outre, la loi agriculture et alimentation de 2018 prévoit qu'en 2022, 50 % des produits servis en restauration collective devront être sous signe de qualité, et 20 % issus de l'agriculture biologique ou en conversion vers ce mode de production (données en valeur et hors taxes) : les deux PAT étudiés ici permettent d'anticiper une évolution imposée par la loi, favorable à la poursuite de telles démarches.

Dans ce cadre, les marchés publics de restauration collective peuvent être rédigés en fonction de la saisonnalité et des potentiels de production de l'agriculture locale, avec des durées d'engagement correspondant davantage aux contraintes des agriculteurs locaux. Pour de tels projets, comme à Albi, un travail sur les quantités servies dans la restauration collective est réalisé pour limiter le gaspillage alimentaire, donc les coûts pour la collectivité et les impacts environnementaux. Ce travail sur la saisonnalité des produits et la réduction des quantités gaspillées présente ainsi des bénéfices économiques et environnementaux.

La labellisation et la promotion des produits locaux

Les collectivités albigeoises s'appuient en outre sur **le tourisme** pour renforcer les secteurs de la production alimentaire locale. La valorisation du patrimoine gustatif constitue un levier d'attractivité en faveur de ce secteur économique et un soutien aux entreprises positionnées sur la chaîne de valeur des biens alimentaires. Le label « Ville gourmande » acquis par la ville d'Albi, consacrant le respect de critères tels que le « fait maison » à partir de produits bruts locaux, les menus composés uniquement de produits régionaux dans plusieurs restaurants relèvent de cette démarche. La promotion de cette labellisation vise à susciter le tourisme gastronomique et à valoriser le patrimoine local. Différentes collectivités – PTAB, mais aussi certaines de ses intercommunalités membres telle la communauté de communes de Centre Tarn –, éditent des guides touristiques recensant les producteurs locaux voire proposant des circuits, éventuellement avec hébergement à la ferme. Les offices de tourisme du PTAB, appuyés par la chambre d'agriculture et la chambre des métiers et de l'artisanat, travaillent au référencement des producteurs et des transformateurs locaux dans des bases de données relatives au tourisme, comme Apidaé. Fin 2019, une cartographie interactive a été mise en ligne, recensant à ce jour 150 producteurs du PTAB.

Les offices de tourisme valorisent également les labels de qualité que peuvent respecter certains producteurs (Agriculture biologique, Label Rouge, appellations géographiques, etc.). Cependant, du fait de l'éclatement des compétences entre niveaux d'action publique (département, communes, intercommunalités) et des concurrences territoriales, ces actions sont rarement coordonnées. Plusieurs initiatives coexistent dans l'Albigeois. Elles peinent à toucher efficacement un vaste public et à atteindre une taille critique.

Mobiliser les politiques sociales

Les **politiques socioculturelles** sont également mobilisées. Les centres sociaux, les espaces de vie sociale, les foyers d'insertion par exemple peuvent mener des actions éducatives en matière de nutrition, en tenant compte du fait que les personnes les plus

fragiles sont plus fréquemment affectées par des maladies associées à la malnutrition¹⁰². Les pratiques alimentaires concernées sont souvent celles ayant des externalités environnementales fortes¹⁰³, par exemple avec la consommation de produits ultra-transformés. L'organisation d'actions éducatives et culturelles dans les quartiers prioritaires politique de la ville d'Albi a pour but de traiter conjointement de problématiques sociales et environnementales. La ville d'Albi promeut le jardinage en zone urbaine, avec des jardins partagés et d'insertion – une vingtaine sur le territoire de la commune et dans trois quartiers à fortes difficultés socioéconomique. Le quartier de Cantepau, qui en fait partie, est un des plus pauvres de la région Occitanie (niveau de vie médian de 10 868 euros par an, 61 % des habitants sous le seuil de pauvreté, taux d'emploi de 31 %). Début 2020, la ville a recruté un jardinier médiateur dont la mission est d'animer certains de ces jardins. La ville contractualise dans ce cadre avec des structures d'insertion professionnelle par le maraîchage pour contribuer à l'approvisionnement de sa cuisine centrale. Elle prépare le lancement de tels chantiers d'insertion professionnelle sur les terrains qu'elle a acquis sur la ZAD de Canavières et qu'elle met à disposition *via* un bail agricole relativement avantageux pour l'association investissant dans ce projet. 65 jours de mise à disposition de personnel de la ville sont envisagés et près de 7 équivalents temps plein (ETP) par les partenaires associatifs encadrant ce projet. Le début de la mise en production est souhaité pour début 2021.

Pour le développement de jardins partagés, le budget est d'un peu plus de 67 000 euros, avec la mise à disposition d'agents de la ville à hauteur de 53 jours par an en 2019, première année du projet.

Sur le territoire du PTAB, des Défis familles à alimentation locale, programme d'accompagnement des familles vers la consommation de produits locaux utilisant en particulier l'émulation pour engager ce changement des pratiques ont été organisés. Pour l'année scolaire 2017-2018, quatre défis ont eu lieu, avec une commune et trois intercommunalités impliquant leur centre social, leur service enfance/jeunesse ou leur Espace de vie sociale¹⁰⁴. Dans ce cadre, celui de la communauté de communes des Monts d'Alban et du Villefrancois, sur le territoire du PTAB, a organisé avec ce dernier des ateliers de cuisine de produits locaux pour petits budgets. En 2019, ce sont 19 ateliers qui ont eu lieu sur le territoire du Pôle, rassemblant une vingtaine de participant à chaque évènement. Des visites à la ferme associées à des ateliers de cuisine étaient par exemple organisées.

De son côté, la ville d'Albi envisageait d'organiser douze ateliers thématiques (jardinage, cuisine) entre septembre 2019 et juin 2020 pour sensibiliser aux enjeux d'une alimentation équilibrée et à faible impact environnemental en valorisant les produits cultivés par les

¹⁰² www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition

www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/travaux2005-2006-2-1-3-alimentation_synthese-Caillavet.pdf et Afshin *et al.* (2019) GBD 2017 Diet Collaborators, « Health effects of dietary risks in 1995 countries, 1990-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017, *The Lancet*.

¹⁰³ http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/travaux2005-2006-2-1-3-alimentation_synthese-Caillavet.pdf et GIEC (2019), *Rapport spécial sur le changement climatique et l'usage des sols*.

¹⁰⁴ Un espace de vie sociale est un centre associatif pouvant être soutenu par des collectivités locales et labellisé par la Caisse d'allocations familiales, organisant des activités renforçant les solidarités locales, les liens sociaux et familiaux.

habitants dans des jardins partagés. Le confinement du printemps 2020 l'a conduite à reporter ces événements.

Les **projets d'agriculture urbaine**, tels que ceux proposés par la ville d'Albi, sont également intéressants au titre de l'atténuation et de l'adaptation au réchauffement climatique. La mise en place par la ville de jardins comestibles au sein de l'espace urbain, amorcée en 2009, y contribue, de même que celle de la zone destinée au maraîchage sur son territoire.

En sus d'être le support de projets d'insertion et de renforcement de la cohésion sociale, ces espaces cultivés en ville limitent l'effet d'îlot de chaleur urbain¹⁰⁵. Ils participent, à leur échelle, au stockage du dioxyde de carbone et constituent des espaces de « respiration » au sein du tissu urbain. Ils ont également des effets bénéfiques en matière de préservation de la biodiversité, ainsi qu'un intérêt récréatif. Ces espaces présentent donc de multiples atouts¹⁰⁶.

De fait, ces projets mêlent le soutien à des filières économiques fragilisées à des objectifs de cohésion sociale, tout en incluant des mesures de nature à réduire l'empreinte environnementale de l'alimentation et de l'agriculture. À ce stade, ils sont principalement en phase d'initiation.

Ainsi, de premières initiatives sont mises en place dans les collectivités territoriales pour amorcer une transition dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture. Les paragraphes qui précèdent en donnent un aperçu non exhaustif, afin d'illustrer le fait que ces collectivités disposent d'outils permettant de contribuer à la transition écologique. Elles témoignent d'une prise de conscience et d'un réel engagement collectif, susceptible d'inspirer d'autres collectivités.

3. La nature transversale des sujets entraîne des évolutions plus larges de l'action publique

Les projets décrits ci-dessus ont des répercussions au-delà des politiques publiques agricoles ou climatiques. Ils supposent une évolution des relations territoriales et de l'organisation de l'action publique à l'échelle locale, notamment en matière d'aménagement du territoire. Ces conséquences sont encore insuffisamment prises en compte.

3.1. Une déclinaison dans la politique d'achat foncier

Ces projets mettent à contribution d'autres politiques publiques. Parmi elles, les **politiques foncières**. La ville d'Albi et le PTAB, en particulier sur le territoire de la communauté de communes des Monts d'Alban et du Villefranchois (CCMAV), ont accru leur intervention pour ce qui concerne la maîtrise de l'usage des sols, afin de soutenir l'agriculture locale, de préserver les paysages et la qualité de vie des habitants.

¹⁰⁵ <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/ilots-chaleur-urbains-paris-cahier-ndeg1 R1>

¹⁰⁶ Fosse J. (2018), *Les agricultures urbaines : potentiel de développement et impacts sur l'environnement et l'aménagement des territoires*, la Fabrique écologique.

La ville d'Albi a acheté des terrains dont elle conditionne la location à un usage de production maraîchère, biologique, avec une vente en circuit court. Elle exerce un droit de préemption sur un espace de 73 hectares jugé propice à ce type d'activité. L'investissement est estimé à 300 000 euros sur 6 ans (achat foncier), les frais annuels de 25 000 euros par an. En termes de moyens humains, la municipalité y consacre un équivalent temps plein dédié, et la contribution d'autres agents à hauteur de 80 jours la première année (110 jours la deuxième), 10 jours pour ses partenaires. Le lycée agricole et la chambre d'agriculture sont en effet sollicités pour sélectionner et suivre les maraîchers souhaitant s'installer sur les terrains de la ville. Ces actions ont été lancées en 2019.

Avec le soutien du PTAB, la CCMAV étudie également la mobilisation de foncier sur son territoire pour y accueillir de nouveaux maraîchers. Cela répond à un objectif de diversification des productions, sachant que 95 % du chiffre d'affaire réalisé dans l'agriculture sur le territoire de cette intercommunalité dépend des productions animales. Le déclin des vocations dans ce domaine et celui, anticipé, de la part des aliments d'origine animale dans les régimes alimentaires est aussi un des motifs de lancement de ce projet.

En 2019, la CCMAV envisageait en outre différents dispositifs de stockage foncier – pour une surface représentant environ 2 hectares, à comparer avec la surface agricole utilisée moyenne d'une exploitation en maraîchage en France métropolitaine, de 10 hectares¹⁰⁷ – sur des terres situées dans une zone historique de maraîchage pour les dédier à ce type d'activité et y faciliter l'installation de jeunes exploitants. En partenariat avec la SAFER¹⁰⁸, elle cherche à développer une production locale destinée aux consommations de proximité, identifiée comme insuffisante pour répondre à la demande locale. À ce jour, le projet en est au stade de la réflexion préparatoire, freiné par des difficultés d'installation des candidats, d'établissement des circuits d'approvisionnement (lien avec les cantines, par exemple) et par la mobilisation du foncier (dialogue avec les propriétaires actuels, par exemple).

En utilisant des leviers tels que la préemption de terrains et en fixant des critères – type d'activité, notamment – conditionnant leur mise à disposition, la CCMAV et le PTAB souhaitent ainsi soutenir certains types d'exploitation ou de pratiques agricoles, agir sur l'aménagement du territoire et les activités économiques qu'il accueille. Le fléchage de l'utilisation du foncier agricole, avec une gestion concertée impliquant les différents acteurs territoriaux (chambre d'agriculture du Tarn, SAFER, associations) suscite l'intérêt de certains élus locaux, car il permet de favoriser le type de productions et de filières promues dans le cadre des PAT. D'autres pratiques, comme la réhabilitation et la récupération des friches, le soutien à la transmission des exploitations, la mise à disposition d'espaces test sont également envisagées¹⁰⁹ et pourraient être répliquées dans d'autres collectivités du Pôle.

¹⁰⁷ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur350.pdf>

¹⁰⁸ Sociétés d'aménagement foncier et rural. Il s'agit de sociétés anonymes sans but lucratif, sous la tutelle des ministères de l'Agriculture et de l'Économie.

¹⁰⁹ Voir Terre de liens, « Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les CT ».

3.2. Une déclinaison dans la planification

Les projets alimentaires territoriaux commencent également à être inclus dans les documents d'aménagement du territoire, comme les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Encadré 3 – SCOT et PLU

Un **schéma de cohérence territoriale (SCOT)** est un schéma intégrateur, dont l'objectif est de mettre en cohérence des politiques publiques établies à plusieurs niveaux – de l'EPCI à l'État en passant par la Région –, dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du développement durable et économique. Réalisé à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités, il définit de grands objectifs sur son territoire dans ces domaines, avec des orientations contraignantes sur des documents tels que les Plans climat air énergie territoriaux¹¹⁰ ou les Plans de déplacements urbains. Il est établi sur la base du volontariat, même s'il est fortement incité par la réglementation nationale¹¹¹.

Un **plan local d'urbanisme** est un document facultatif établi à l'échelle communale (PLU) ou intercommunale (PLUi), qui détermine les règles d'aménagement et d'urbanisme à cette échelle. Il encadre de manière contraignante l'affectation des sols, par exemple en matière de constructions et de voirie. Il est opposable à tout projet de construction.

Le SCOT du Grand Albigeois, constitué de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois – incluant la ville d'Albi –, et des communautés de communes de Centre Tarn et des Monts d'Alban et du Villefrancois, dont la nouvelle version est entrée en vigueur en février 2018, comporte des dispositions contraignantes favorables à la mise en œuvre de telles stratégies. Par exemple, il fixe un plafond annuel à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, décliné par intercommunalité membre du SCOT. Il restreint les possibilités d'urbanisation de terres arables, qui peuvent être interdites – avec des exceptions, comme la réalisation de bâtiments à usage agricole.

Le PLU de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois entré en vigueur en février 2020 – illustre les tentatives de traduction dans les documents d'urbanisme des projets alimentaires territoriaux. Dans le cadre de cette démarche établissant et harmonisant pour l'ensemble de la communauté d'agglomération un zonage précis de l'usage des sols, il inclut dans les espaces agricoles à protéger ceux identifiés comme susceptibles d'accueillir des projets d'agriculture urbaine, en particulier de maraîchage dans la zone de Canavières, identifiée dans le PAT albigeois. Ce PLUi réduit de plus d'un tiers la superficie des zones à urbaniser par rapport à ce qui était inscrit dans les plans d'urbanisme antérieurs¹¹². Il met en place des zones tampon et une protection spécifique des espaces à usage agricole situés en ville, afin de faciliter la réalisation de jardins partagés. Il limite aussi l'extension des

¹¹⁰ L'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale ouvre la possibilité d'intégrer le PCAET au SCOT à compter du 1^{er} avril 2021.

¹¹¹ Depuis le 1^{er} janvier 2017, en l'absence de SCOT, les collectivités concernées sont sous le régime de la constructibilité limitée. Ainsi, elles ne peuvent ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation.

¹¹² Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), *Plan local d'urbanisme intercommunal. Rapport de présentation. Justification du projet*, pages 51 et 52.

constructions existantes à proximité et sur ces zones, tout en autorisant celles liées aux activités agricoles identifiées dans le PAT.

Une **convergence a aussi été faite entre le PAT et les politiques climat-énergie du PTAB**. Ce dernier coordonne les cinq Plans air climat énergie (PCAET) qu'élaborent ses intercommunalités membres. À ce titre, il a réalisé un diagnostic et un travail de prospective agricole et alimentaire tenant compte des objectifs pour l'agriculture de la Stratégie nationale bas carbone. Il décline à l'échelle locale le scénario Afterres 2050¹¹³ et expose les besoins associés à une division par deux des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 1990. Il poursuit également un objectif de division par deux de l'utilisation d'engrais, par trois des traitements phytosanitaires et par quatre de la demande estivale en eau pour l'irrigation. En sus de la lutte contre les changements climatiques, cet exercice vise à donner des pistes de lutte contre la raréfaction des ressources hydriques, contre le gaspillage alimentaire et la malnutrition ainsi que la protection de la biodiversité. En 2019, la gouvernance du PAT et du PCAET ont été revues et associées pour lier ces deux démarches, et une concertation est en cours pour établir des actions communes.

De fait, les collectivités sont conduites à intégrer les enjeux de transition alimentaire et écologique dans plusieurs politiques publiques.

Les apports des PAT aux dynamiques territoriales sont de plusieurs types. Ils contribuent à tisser du lien entre acteurs locaux parfois en situation conflictuelle et peuvent constituer des projets de territoire intégrateurs. Ils répondent à des objectifs de soutien à l'économie locale, de cohésion sociale et de développement territorial, avec des bénéfices environnementaux. Ils promeuvent en effet des mesures de réduction de l'impact environnemental des activités agricoles, notamment avec le recours à des labels. S'ils favorisent la prise en main par les collectivités territoriales des enjeux de transition écologique et l'insertion de ceux-ci dans différentes politiques publiques, ils présentent cependant des fragilités nuisant à leur concrétisation.

3.3. Un potentiel encore inexploité

Des carences liées au périmètre géographique des schémas élaborés

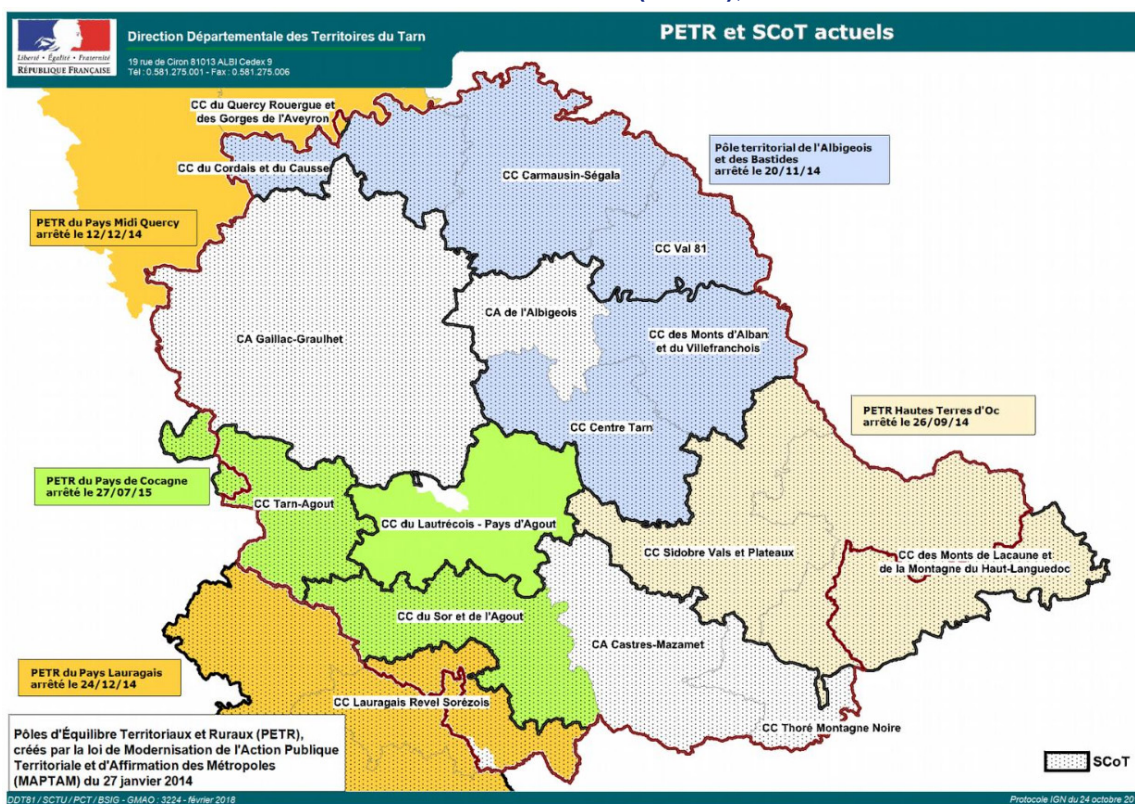
Des projets alimentaires concurrents et peu coordonnés

Ces dispositifs présentent cependant des fragilités, qui tiennent notamment aux périmètres d'intervention choisis. L'existence de deux projets différents dans l'Albigeois, dont la complémentarité des ressources et des interventions est pourtant réelle, affaiblit la cohérence et l'efficacité de ces démarches. Les ressources agricoles, les dynamiques d'urbanisation, qui menacent les exploitations agricoles, les bassins de consommation ne suivent pas ces périmètres, et débordent sur l'un et l'autre.

¹¹³ Scénario élaboré par l'association Solagro (2011 et 2016) de contribution de l'agriculture et des terres à l'objectif national de division par 4 des émissions de GES (antérieur à la fixation de l'objectif de neutralité carbone, annoncé dans le plan climat de 2017) à horizon 2050 par rapport à 1990.

Produire séparément une stratégie agricole et alimentaire autonome influencée par de telles dynamiques communes limite les possibilités d'atteindre leur public et d'être concrétisées. Albi porte une ambition d'autosuffisance alimentaire à l'échelle de la ville¹¹⁴ alors même qu'il s'agit d'un espace urbain où les capacités de production agricole sont limitées. Dans le même temps, des collectivités à proximité d'Albi mais en dehors du périmètre de ces projets disposent d'une forte capacité de production, excédant le niveau estimé de consommation de leur population. Par exemple, le SCOT Carmausin (voir carte 5 ci-dessous) accueille près de 41 000 habitants, pour lesquels la surface agricole productive nécessaire à leur approvisionnement alimentaire est estimée à près de 14 400 hectares¹¹⁵. La surface agricole productive est en réalité de près de 55 100 hectares (2010), ce qui permettrait de nourrir autour de 157 000 habitants¹¹⁶, toutes choses étant égales par ailleurs.

Carte 5 – Schémas de cohérence territoriale (SCOT), intercommunalités et Pôles



Note : le PETR de l'Albigeois porte son propre PAT, de même que la ville d'Albi.

Source : DDT Tarn

Un partenariat entre l'espace urbain albigeois et l'espace rural qui l'entoure soutiendrait l'activité économique locale, sachant que sur le territoire du PTAB, plus de 50 % des emplois occupés dans les communautés de communes des Monts d'Alban et du

¹¹⁴ Redéfinie depuis en projet de développement d'une production locale accessible aux Albigeois.

¹¹⁵ SCOT du Carmausin, Ségala Causse et Cordais (2015), *SCOT. Etat initial de l'environnement*.

¹¹⁶ *Ibid.* Suivant un mode de consommation comparable à celui observé actuellement, diversifié. Cette estimation s'appuie sur la méthodologie développée par Terres de liens Normandie.

Villefrancois, de Val 81 et à l'est du Ségala Carmausin relèvent du domaine de la production agricole¹¹⁷. Ces intercommunalités ne sont pourtant pas intégrées au projet d'autosuffisance alimentaire d'Albi. De même, le projet alimentaire territorial formulé par le PTAB n'inclut pas Albi, alors que la ville constitue un foyer de consommation du fait de l'importance de sa population (près de 50 000 habitants) et de la présence d'établissements de restauration collective. L'enquête menée par le PTAB sur les pratiques de consommation des habitants de ce pôle et de l'agglomération albigeoise¹¹⁸ expose aussi que la plupart des achats alimentaires s'effectuent, par commodité, sur le territoire de la ville d'Albi. Limiter la stratégie d'autosuffisance alimentaire à cette échelle sans tenir compte des consommations supplémentaires venant de résidents d'autres collectivités et, à l'inverse, soutenir des filières dans des espaces ruraux sans y associer les principaux lieux de consommation nuit à l'efficacité de ces dispositifs. Il existe une complémentarité des circuits alimentaires à l'échelle du bassin de vie albigeois qui n'est pas reflétée dans les projets territoriaux et se heurte à des divisions administratives et politiques.

Une traduction limitée dans les politiques d'aménagement : périmètre et priorités

Pour être concrétisés, ces PAT nécessitent une traduction dans les documents d'aménagement et d'urbanisme, outils destinés à encadrer l'usage des sols et à protéger les terres agricoles. Toutefois, le morcellement de l'exercice de ces compétences et la faiblesse de la coopération entre collectivités à cette échelle ne le permettent pas encore. Les PAT ne sont pas associés à une échelle décisionnelle disposant de compétences de nature à assurer leur mise en œuvre. Ils ne correspondent pas à celle des Schémas de cohérence territoriale (SCOT, voir carte 5), qui fixent des orientations en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de développement durable et économique, intervenant sur des leviers clés pour permettre la mise en œuvre des plans alimentaires territoriaux. Ils ne correspondent pas non plus au périmètre des pressions et des flux ayant des impacts sur la réalisation des projets de territoire, comme les dynamiques d'urbanisation et de consommation de foncier.

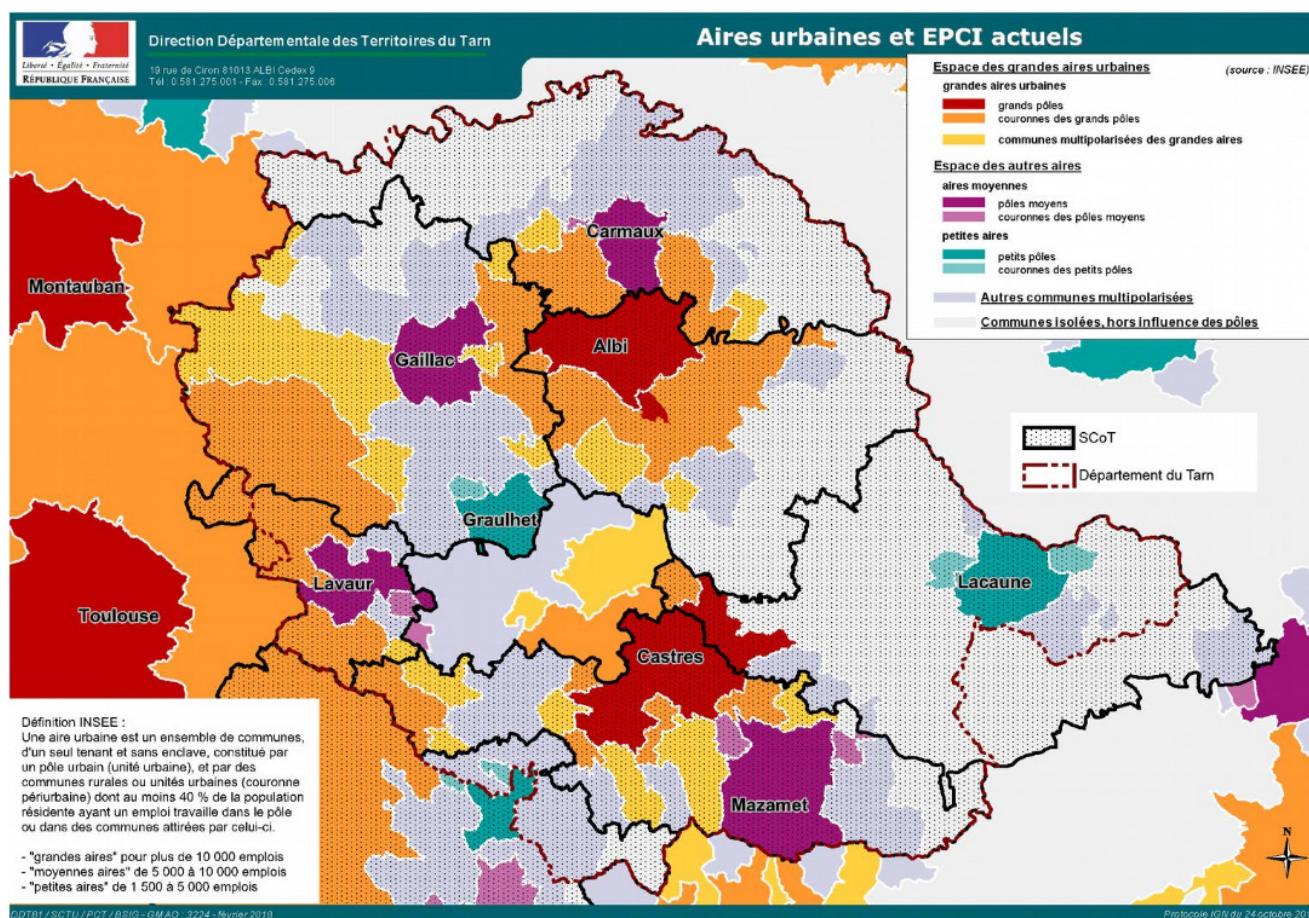
La carte 6 ci-dessous met en regard la géographie de l'aire urbaine d'Albi¹¹⁹ avec le périmètre des SCOT (contours noirs). L'influence d'Albi s'étend sur plusieurs intercommunalités et plusieurs SCOT.

¹¹⁷ PTAB (2014), *Projet Ecosyal, op. cit.*

¹¹⁸ 2IS, PTAB (2018), *Enquête de consommation des produits alimentaires locaux. Rapport final.*

¹¹⁹ L'Insee définit une aire urbaine comme étant « composée d'un pôle, défini comme une unité urbaine d'au moins 1 500 emplois, en distinguant les grands pôles urbains (plus de 10 000 emplois), les moyens pôles (5 000 à 10 000 emplois), et les petites pôles (1 500 à 5 000 emplois). Autour des pôles sont établies des couronnes dont au moins 40 % des actifs résidents travaillent dans le pôle et les communes attirées par celui-ci, par un processus itératif. Les communes sont multipolarisées lorsqu'au moins 40 % des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles. Les aires urbaines permettent d'apprécier l'influence exercée par les villes sur les territoires environnants ». Voir l'[Observatoire des territoires](#) sur le site de l'Insee (2010).

Carte 6 – Aires urbaines, EPCI et SCOT tarnais



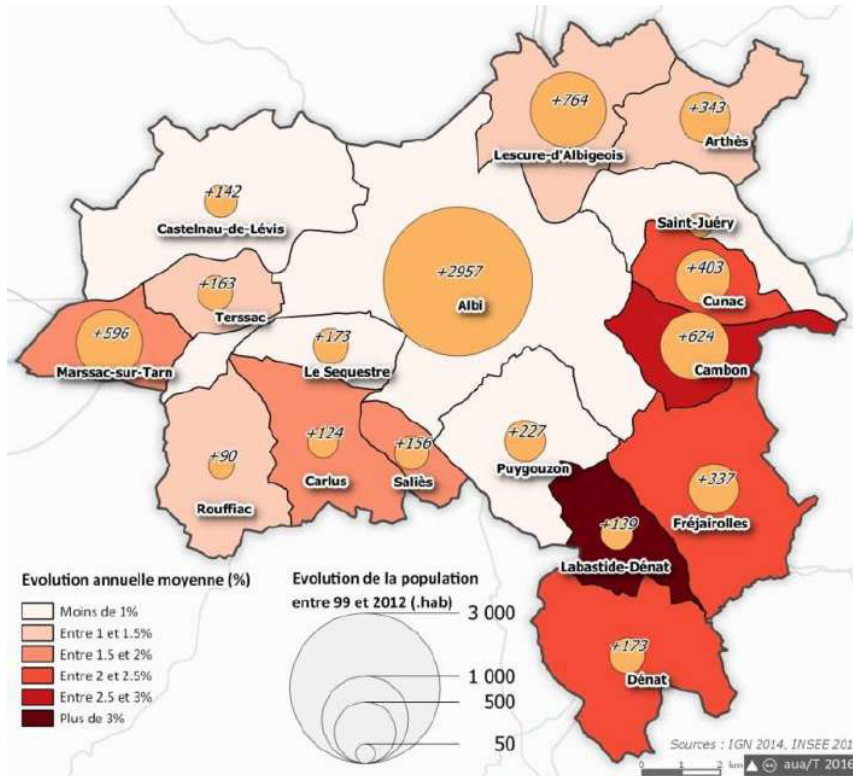
Source : DDT Tarn

L'aire urbaine d'Albi s'étend sur les intercommunalités de Tarn et Dadou, du Carmausin Ségala, des Monts d'Alban et du Villefranchois, et du Centre Tarn, recoupant différents périmètres administratifs. L'agglomération albigeoise se caractérise par une forte périurbanisation¹²⁰. Les nouvelles installations se font dans les intercommunalités en périphérie d'Albi (Carmausin, Tarn et Dadou notamment). Les communes à proximité d'Albi sont celles où la croissance démographique est la plus importante¹²¹.

¹²⁰ Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), *Plan local d'urbanisme intercommunal. Diagnostic de territoire* et SCOT du Carmausin, Ségala Causse et Cordais (2015), *SCOT. État initial de l'environnement*.

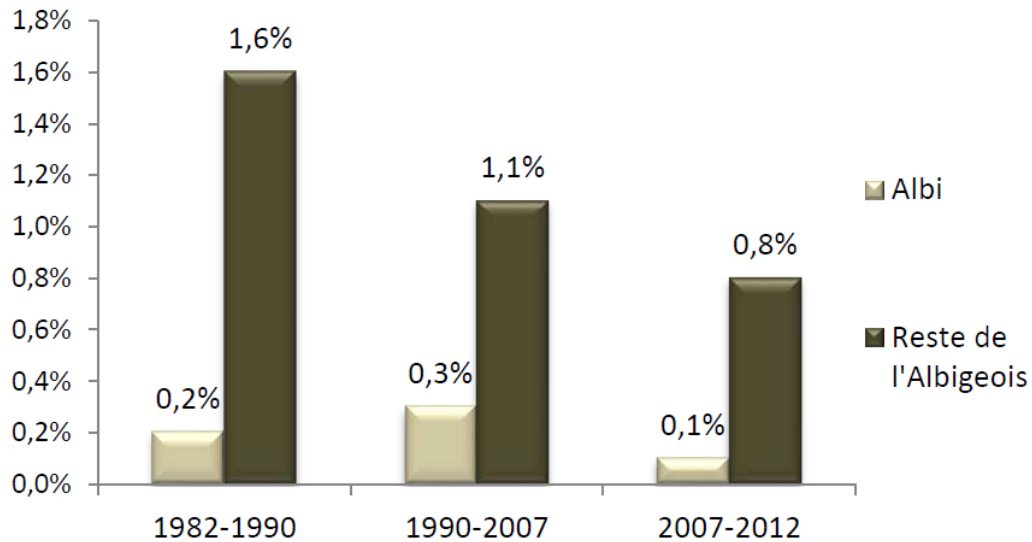
¹²¹ *Ibid.*

Carte 7 – Évolution de la population entre 1999 et 2012, SCOT Grand Albigeois



Source : Insee, RP 2012

Graphique 2 – Variations annuelles moyennes de population



Source : Insee, RP2012

Cette tendance est associée à un étalement urbain prononcé. Dans les espaces périurbains situés sur le territoire de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois, 9 constructions sur 10 relèvent de l'habitat individuel, où la surface des parcelles est relativement vaste, souvent au-delà de 1 000 m² voire 2 000 m².

Ces pressions risquent d'être renforcées par la croissance démographique attendue dans la communauté d'agglomération du Grand Albigeois, anticipée à 13 000 habitants entre 2015 et 2030¹²², soit une hausse de 16 %.

Cet éclatement des échelles et leur faible coordination rend plus difficile la préservation des terres agricoles nécessaires à la poursuite de projets alimentaires territoriaux.

Le besoin de mise en adéquation du cadre politique

Rendre cohérentes les échelles et le traitement effectif des problématiques identifiées

Tout d'abord, il faut insister sur l'intérêt de rationaliser le périmètre des projets alimentaires territoriaux, pour éviter l'existence de projets distincts sur un territoire fonctionnellement cohérent, comme c'est le cas à Albi.

En outre, une réflexion pourrait être conduite sur l'opportunité de clarifier les échelles d'intervention en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et d'urbanisme ainsi que sur la mise en cohérence de leur périmètre avec les flux et problématiques repérées ici. Les schémas tels que les SCOT et PLUi pourraient être davantage coordonnés avec des projets tels que les PAT, une possibilité ouverte par l'ordonnance du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCOT. Les SCOT, considérés comme des schémas intégrateurs pouvant être le support de projets de territoire, prennent à ce jour encore peu en compte ces démarches.

Pour favoriser la concrétisation des ambitions des collectivités en matière de transition alimentaire et agricole, il serait utile de limiter la consommation de foncier à l'échelle locale, qui reste encore peu contrainte. Le Plan local d'urbanisme (PLU) de Cagnac-les-Mines, commune intégrée au SCOT du Grand Albigeois et au PTAB prévoit ainsi des autorisations d'urbanisme sur des terres agricoles¹²³, tandis que le PLUi de la Communauté de communes des Monts d'Alban et du Villefranchois, intégrée au PTAB et au SCOT Carmausin, identifie « d'importantes réserves foncières pouvant être ouvertes à la construction »¹²⁴. Si certaines zones d'activités commerciales y ont été fermées à l'urbanisation pour limiter l'artificialisation des sols, la construction reste possible ailleurs.

Il faudrait ainsi considérer une répercussion plus systématique et une déclinaison plus concrète des projets de territoire, comme les PAT et les SCOT, dans les documents de planification locale. L'association des différents niveaux de collectivité – commune, intercommunalité – à l'élaboration de tels projets intégrateurs (PAT, SCOT) peut faire valoir les spécificités et les contributions possibles des différents territoires concernés. Le dialogue amorcé entre parties prenantes dans le cadre des PAT pourrait être mis à profit pour élaborer ces documents de planification et contribuer à apaiser les tensions. Les collectivités peuvent désormais se saisir d'un nouveau cadre juridique pour ce faire, avec l'évolution de la réglementation applicable aux SCOT et aux documents d'urbanisme (ordonnance du 17 juin

¹²² Communauté d'agglomération du Grand Albigeois (2020), *Plan local d'urbanisme intercommunal. Projet d'aménagement et de développement durable*.

¹²³ <http://www.cagnac-les-mines.fr/fr/information/66569/service-urbanisme>

¹²⁴ P. 64 : <https://en.calameo.com/read/004650270763b5826f50a>

2020 précitée et ordonnance du 17 juin relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme).

Ces éléments soulèvent aussi l'intérêt de l'édition par l'État de prescriptions réglementaires en matière de diminution des plafonds de consommation foncière, celle-ci devant tendre vers zéro, s'inscrivant dans l'objectif national de « zéro artificialisation nette ».

Une contribution à la transition écologique à mettre en évidence

Les PAT sont associés à des co-bénéfices environnementaux, et la poursuite d'objectifs dans ce domaine est de plus en plus fréquemment prise en compte par les institutions politiques locales, comme le démontre la convergence établie par le PTAB avec son plan climat. Il convient de s'assurer que dans le cadre de démarches où le soutien à l'économie locale constitue un élément de premier plan, la dimension environnementale reste prise en considération pour l'ensemble des actions. L'agroécologie et l'agriculture biologique étant des systèmes productifs favorables à l'emploi et pouvant générer des bénéfices économiques¹²⁵, les co-bénéfices potentiels de tels projets s'avèrent intéressants.

Il sera donc important de mettre en place et de maintenir des dispositifs de suivi des impacts des actions en matière environnementale. Pour tirer parti de l'ensemble des apports potentiels de tels projets, il sera essentiel de vérifier que les démarches de développement de circuits courts et d'incitation à la consommation de produits locaux se traduisent bien par des pratiques vertueuses au sens environnemental – diminution des rejets de gaz à effet de serre, préservation des ressources en eau, de la biodiversité, par exemple. Pour ce faire, l'impact environnemental des processus de production et de transformation pourra faire l'objet d'une attention particulière. Ces précautions méthodologiques pourront contribuer à évaluer les impacts, les bénéfices et effets négatifs éventuels des projets, avec l'utilisation d'indicateurs de suivi adaptés à de tels objectifs, et le cas échéant, la mise en œuvre de mesures correctives dédiées.

La méthodologie employée dans le cadre des Agenda 21, déjà mise en œuvre dans certaines collectivités, est ici un point d'appui utile et pourrait être mobilisée pour mieux suivre les objectifs environnementaux des projets alimentaires territoriaux.

Accroître la coopération territoriale

Les enjeux de transition écologique soulevés par le lancement des PAT interrogent plus largement la gouvernance des territoires concernés. Celle-ci pourrait davantage tirer parti de leurs complémentarités, intégrant par exemple au sein d'un même Pôle ou projet de territoire ville moyenne et espace rural. Dans ce cadre, la révision des périmètres des Pôles d'équilibre territorial et rural présente un intérêt : il s'agit de les rendre plus intégrateurs, tant pour ce qui concerne leur aire géographique que les politiques publiques qui leur seraient transférées. Leur gouvernance pourrait être adaptée, pour tenir compte de cette diversité territoriale.

Certaines compétences pourraient être mutualisées dès lors que serait établie la pertinence d'une gestion à cette échelle, en particulier la planification en matière d'aménagement du territoire (SCOT), la planification en matière d'énergie et de lutte contre le changement

¹²⁵ Grémillet A. et Fosse J. (2020), *op. cit.*

climatique (PCAET), les compétences d'aménagement économique, limitant ainsi la compétition entre collectivités. Le niveau intercommunal et la coopération inter-EPCI pourraient être renforcés pour les compétences en matière d'urbanisme (PLUi, entre autres), et la gestion du droit des sols (permis de construire, notamment).

Cette mutualisation établie à l'échelle de plusieurs intercommunalités, qui pourrait s'appuyer sur un outil tel qu'un Pôle d'équilibre territorial et rural renforcé aurait ainsi pour but de clarifier et d'harmoniser les interventions des collectivités, assurant un gain de cohérence à l'échelle territoriale. Cela doterait des institutions organisées à une maille correspondant aux dynamiques identifiées ci-dessus, d'une réelle capacité d'intervention et d'action coordonnée. À ce jour, les compétences partagées au sein du PTAB restent peu nombreuses, indirectes ou secondaires¹²⁶, ce qui limite les possibilités de déployer des actions structurantes à une échelle pertinente. Les Pôles d'équilibre territorial et rural apparaissent pour le moment principalement un moyen, pour les intercommunalités, de partager les efforts de recherche de financements, ce qui ne permet pas de tirer parti des potentiels d'intervention mobilisables à ce niveau. Une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité de disposer à cette échelle d'institutions dotées de compétences clé, d'intervention directe, afin d'obtenir des résultats plus concrets dans ces domaines. L'organisation actuelle des compétences et de la gouvernance, éclatées, ne favorise pas la traduction opérationnelle des grands objectifs de transition écologique.

Si de telles évolutions étaient envisagées, elles pourraient être accompagnées de la mise en commun de ressources humaines dédiées, qui favoriseraient ainsi la continuité des engagements politiques et financiers, et porteraient l'animation au quotidien de telles politiques publiques. Ces regroupements permettraient le partage de capacités d'analyse, de proposition et de suivi des politiques publiques¹²⁷. Les faibles effectifs des petites collectivités, les problèmes logistiques et matériels qu'elles peuvent rencontrer pour gérer de telles compétences plaident pour cette convergence, *a fortiori* pour porter des dispositifs innovants, complexes, tels que ceux liés à la transition écologique.

Cette mise en commun est d'autant plus nécessaire depuis l'agrandissement des régions, qui comprennent plusieurs métropoles. Les plus petites collectivités ont donc intérêt à structurer leur action, pour être plus visibles, maîtriser les évolutions démographiques et foncières associées au développement de ces métropoles, et constituer d'autres pôles dynamiques, équilibrant l'aménagement du territoire. Par exemple, l'extension de l'aire d'influence d'une métropole comme Toulouse renforce la consommation foncière dans ses couronnes éloignées¹²⁸, un processus face auquel les espaces tels que l'Albigeois doivent pouvoir s'organiser.

¹²⁶ Il s'agit notamment de la « préparation, animation et suivi-évaluation des programmes de développement territorial, dans le cadre de la contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires ; du programme Leader et d'autres programmes européens, si les communautés de communes membres lui confient ces tâches ; de la conduite de l'animation, de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des actions du Plan climat énergie territorial ».

¹²⁷ Hanoteaux *et al.* (2014), *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, 62 p.

¹²⁸ DDT Tarn (2013), « Les nouvelles aires urbaines (Midi-Pyrénées-Tarn) », *Les dossiers de l'Observatoire*, n°6 et SCOT du Grand Albigeois (2017), *Diagnostic de territoire*. Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire (2012), *Toulouse, quatrième aire urbaine de France*, 2012.

Enfin, à l'image des PAT, où l'association des parties prenantes territoriales est un des éléments clés du dispositif et conditionne l'obtention de la labellisation, **la co-construction des projets de territoire** tels qu'identifiés ici doit être encouragée. Elle pourrait être plus systématique. La participation conjointe des chambres consulaires (métiers, agriculture), de représentants des filières, d'associations, de lycées agricoles, des collectivités locales **constitue un espace de dialogue entre des visions de l'agriculture distinctes – conventionnelle pour l'une, à moindres externalités environnementales pour l'autre –, qui permet de faire émerger des diagnostics et des intérêts partagés**. Comme ce fut le cas à Albi, elle favorise la formulation de projets communs, mieux acceptés et mieux appropriés par les différentes parties. Rassembler les expertises, c'est renforcer la crédibilité et la pérennité des projets, assurer des débouchés aux filières économiques, fiabiliser la demande, voire accroître la visibilité de ces initiatives locales. Ainsi, pour aller plus loin dans la mise en œuvre de projets entraînant l'ensemble des acteurs d'un territoire dans une dynamique de transition écologique, la participation effective des parties prenantes – exploitants, citoyens, établissements d'enseignement, représentants des filières, par exemple – à leur élaboration et à leur gouvernance constitue une solution prometteuse, à répliquer plus largement à l'échelle des coopérations intercommunales identifiées ci-dessus. D'une part, cela renforcerait leur légitimité. D'autre part, cela irait dans le sens d'une résorption des tensions entre collectivités territoriales, et d'une coopération voire d'une intégration pour la conduite des politiques publiques liées à la transition écologique (aménagement du territoire, urbanisme, par exemple).

L'État dispose de plusieurs outils pour favoriser ces réorganisations. Comme de précédents travaux ont pu le montrer¹²⁹, le conditionnement de l'attribution de dotations associé à une contractualisation avec les collectivités est une piste intéressante. Des montants importants, comme c'est le cas pour les Projets d'agglomération suisses (182 millions d'euros pour le projet 2015-2018 du Grand Genève, par exemple) peuvent avoir une influence forte sur la gouvernance locale. Des pistes telles que des prescriptions spécifiques inscrites dans les futurs Contrats de plan État-Région (CPER) pour 2021-2027 pourraient être explorées en ce sens¹³⁰.

Dans le même temps, il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'effet de visibilité associé aux appels à projets nationaux, comme les Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV, 500 000 à 2 millions d'euros par collectivité) ou les Contrats de transition écologique (un peu plus de 700 millions d'euros de financements publics, dont près de 270 millions d'euros par l'État et ses opérateurs pour 107 projets en juin 2020). Ils poussent les collectivités, dont certaines métropoles, à en intégrer les prescriptions malgré des montants distribués relativement modestes par rapport au budget de certaines d'entre elles. De tels leviers restent donc pertinents pour faire évoluer la gouvernance territoriale. Pour être efficaces, ces différents outils impliquent le maintien de capacités de suivi et d'analyse dans les services déconcentrés.

Sans nécessiter de réforme institutionnelle, ces instruments donnent la possibilité de peser sur la reconfiguration de l'action publique locale, en fonction de critères coordonnés à

¹²⁹ Dégremont M. (2019), « [La mobilité dans le Grand Genève : quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ?](#) », *op. cit.*

¹³⁰ Pour la période 2015-2020, ceux-ci représentent près de 30 milliards d'euros contractualisés, dont un peu moins de la moitié apportés par l'État et ses opérateurs.

l'échelle nationale. Il s'agit également d'un outil relativement souple, qui, tout en ayant l'avantage d'inscrire dans la durée un ou des programmes d'action publique, permet de ne pas figer les périmètres d'intervention et de les ajuster en fonction de l'évolution des dynamiques observées.

En outre, tout en fixant des priorités générales, ce type d'outil donne la possibilité d'adapter aux spécificités de chaque territoire les demandes formulées et les réseaux institutionnels sollicités.

Conclusion

Les projets alimentaires locaux peuvent constituer le support efficace à l'émergence de stratégies territoriales communes valorisant les spécificités des espaces ruraux.

Par les interdépendances qu'elles révèlent, ces stratégies présentent un potentiel de mise en cohérence de l'action publique locale et de renforcement de la cohésion territoriale, tout en s'inscrivant dans les démarches de transition écologique. Elles peuvent soutenir les activités agricoles, créer ou renforcer des filières économiques locales et participer à la protection des paysages, atout pour le secteur du tourisme. Dans le même temps, elles peuvent contribuer à l'approvisionnement alimentaire des zones urbaines et à la diminution de l'empreinte environnementale de ces espaces de consommation. En structurant l'offre de produits locaux autour de tels critères et en stabilisant une demande, ces initiatives peuvent fonder des partenariats autour des complémentarités de différents territoires.

Cependant, en pratique, des projets comme ceux étudiés dans ce document de travail peinent encore à répondre à ces ambitions. Leur traduction concrète dans les politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme reste limitée. L'utilisation qui est faite des schémas, principaux instruments permettant de décliner ces objectifs, reflète encore peu la mobilisation nécessaire pour concrétiser ces projets. Cela implique de faire évoluer l'articulation des politiques publiques, qui devraient répondre plus directement à ces objectifs de transition écologique.

En outre, un suivi plus détaillé des apports environnementaux de ces projets – indicateurs, par exemple – sera utile par la suite, afin que l'équilibre entre le soutien à la cohésion territoriale et au développement économique local avec l'essor de circuits courts soit pleinement associé à la transition écologique.

Ces incertitudes peuvent aussi être liées au caractère encore émergent de tels projets, qui rend difficile la prise de recul par rapport à leurs effets. Par leur nature et les dispositifs qu'ils impliquent, ils sont prometteurs, justifiant ainsi notre attention et un suivi à plus long terme.

Leur potentiel de renforcement des solidarités territoriales reste également affaibli par des divisions politiques territoriales. Les PAT et les projets permettant d'opérationnaliser les ambitions des premiers ne se déploient pas à l'échelle la plus adaptée.

Le dialogue initié grâce aux PAT constitue un premier point d'ancrage pour renforcer la coopération entre collectivités et étendre cette méthode de travail à d'autres thématiques complémentaires (aménagement, urbanisme par exemple). Il peut aider à limiter les

concurrences entre acteurs territoriaux, à mieux articuler les dispositifs mis en place et à renforcer la coordination entre les politiques publiques.

L'État peut jouer un rôle dans la mise en cohérence des échelles d'intervention et dans cette hiérarchisation.

La transition écologique implique une réorganisation des interventions publiques autour de projets de territoire intégrateurs, qui valorisent la complémentarité des collectivités territoriales et la participation de l'ensemble des parties prenantes. En ce sens, les initiatives innovantes amorcées dans l'Albigeois contribuent à une prise de conscience collective en la matière. Bien que perfectibles, elles constituent une source d'inspiration pour l'action publique locale.

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00