



HAL
open science

**L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE
D'ALIMENTATION LOCALE. Les compétences
accordées par la loi et les règlements aux collectivités
locales (régions, départements, communes) dans le
domaine de la production, la transformation et la
consommation d'aliments locaux.**

Luc Bodiguel, Chloé Rochard, Gilles Maréchal

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel, Chloé Rochard, Gilles Maréchal. L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'ALIMENTATION LOCALE. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux.. 2018. hal-01842263v1

HAL Id: hal-01842263

<https://hal.science/hal-01842263v1>

Preprint submitted on 18 Jul 2018 (v1), last revised 15 Dec 2022 (v3)

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

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

L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE D'ALIMENTATION LOCALE

Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux

Auteurs :

Luc Bodiguel, Directeur de recherche CNRS_UMR 6297 Droit et Changement social, Chargé d'enseignements à l'Université de Nantes ;
Gilles Maréchal, Ingénieur de recherche CNRS-UMR 6590 Espaces et Sociétés, gérant du cabinet Terralim - Territoires et Alimentation ;
Chloé Rochard, Stagiaire FRUGAL, 2017, Master 2 « Environnement et Développement durable » de l'Université de Nantes.

Projet de recherche « Formes urbaines et gouvernance alimentaire » (FRUGAL), C. Darrot Dir.

WORKING PAPER

Frugal research
Formes urbaines
et gouvernance alimentaire

Nantes le 5 juillet 2018

WORKING PAPER

CADRAGE DE LA RECHERCHE

Ce travail a été effectué dans le cadre du projet de recherche FRUGAL « Formes urbaines et gouvernance alimentaire » (<http://projetfrugal.fr/>), PSDR 4 (<https://www.psdr.fr/>).

Objectif

- 1) Identifier les compétences légales directes ou indirectes des collectivités territoriales (régions, départements, communes) en matière de production, de transformation et de consommation d'aliments locaux ;
- 2) Offrir un outil simplifié mais le plus complet possible permettant :
 - de saisir rapidement les différents champs d'action légaux à la disposition des collectivités locales ;
 - d'observer la superposition des compétences ou au contraire leur exclusivité (collectivités territoriales et Etat) ;
- 3) Envisager cet outil afin qu'il puisse évoluer dans le temps en fonction des modifications du droit et de la confrontation des compétences légales avec les pratiques des acteurs ;
- 4) Développer une version électronique en ligne de ce livret proposant une forme d'interactivité dynamique avec les utilisateurs.

Sources

- Droit positif français (constitution, lois et décrets ; directives, règlements et communications de l'UE) ;
- Doctrine.

Méthode

- 1) Inventaire des sources disponibles ;
- 2) Analyse des textes cadres (Constitution et Lois) et de leurs déclinaisons réglementaires ;
- 3) Analyse des principes-clefs gouvernant l'action des collectivités locales ;
- 4) Synthèse des textes par domaine d'action des collectivités locales et de l'Etat ;
- 5) Etablissement d'une typologie de compétences ;
- 6) Réalisation de schémas par domaine d'action présentant les compétences et les outils juridiques à disposition des collectivités locales et de l'Etat ;

Limites

1. Le choix d'une représentation graphique des champs de compétence et des outils juridiques permettant aux collectivités d'agir offre un panorama simplifié qui ne permet pas révéler la complexité intrinsèque de chaque dispositif.
2. L'étendue des champs considérés et leur technicité sont telles que certains éléments ont pu échapper aux auteurs.

PLAN

Après avoir rappelé les principes généraux de l'action des collectivités territoriales, seront détaillés les 12 champs de compétence des CT sélectionnés. Leur identification est le résultat d'un classement réalisé par les auteurs, en vue de simplifier l'usage de ce guide. Chaque développement est accompagné d'un ou plusieurs schémas de synthèse. Un glossaire et une légende précèdent l'ensemble.

<i>Texte</i>		<i>page</i>	<i>Fiches graphiques</i>	<i>page</i>	<i>Fiches graphiques</i>	<i>page</i>
Cadrage de la recherche		3				
Plan		4				
Glossaire		5				
Légende des fiches graphiques		6	Légende			
Principes généraux de l'action des collectivités territoriales		7-8	Principes généraux d'action des collectivités territoriales	9	Actions des communes en vertu de la clause générale de compétence	9
Les 12 champs d'action pour les CT dans les domaines de la production, de la transformation et de la commercialisation de produits alimentaires locaux		11	Croisement des 12 champs d'action avec les domaines d'action du réseau rural	11	Marguerite des 12 champs d'action	12
1	Agir sur le foncier agricole	13-14	Agir sur le foncier agricole (1) <i>Protéger, développer ou orienter l'utilisation du foncier agricole par la planification territoriale</i>	15	Agir sur le foncier agricole (2) <i>Protéger, développer ou orienter l'utilisation du foncier agricole par l'aménagement foncier rural</i>	16
2	Agir sur le foncier urbain	17	Agir sur le foncier urbain (1) <i>Favoriser l'implantation ou le maintien en ville de l'activité de production agricole</i>	18	Agir sur le foncier urbain (2) <i>Favoriser l'implantation ou le maintien en ville de l'activité de transformation et de commercialisation de produits alimentaires</i>	19
3	Agir sur la commande publique en matière de restauration	21	Agir sur la commande publique <i>Promouvoir l'approvisionnement local dans les restaurants collectifs publics</i>	22		
4	Agir sur l'éducation à l'alimentation	23	Agir sur l'éducation à l'alimentation <i>Sensibiliser et transmettre des connaissances en matière d'alimentation durable et locale</i>	24		
5	Agir sur les formations professionnelles et agricoles	25	Agir sur formations professionnelles et agricoles <i>Intégrer la question de l'alimentation locale et durable dans la formation</i>	26		
6	Agir en faveur de l'accès à l'alimentation	27	Agir en faveur de l'accès à l'alimentation <i>Garantir l'accès de tous, notamment des plus démunis, à une nourriture saine et de qualité</i>	28		
7	Agir sur le financement des structures et projets	29-30	Agir sur le financement des structures et projets (1) <i>Obtenir des aides de la politique (agricole) de développement rural</i>	31	Agir sur le financement des structures et projets (2) <i>Obtenir des aides de la politique de développement économique</i>	32
8	Agir sur l'impact environnemental de la production agricole	33	Agir sur l'impact environnemental de la production agricole	34		
9	Agir sur les pratiques touristiques	35	Agir sur les pratiques touristiques	36		
10	Agir sur les déplacements	37	Agir sur les déplacements	38		
11	Agir sur la gestion et la prévention des déchets	39	Agir sur la gestion et la prévention des déchets	40		
12	Agir sur la gouvernance locale	41	Agir sur la gouvernance locale	42		
Bibliographie		43				

GLOSSAIRE






Art. ou art. : article(s)
CCAS : Centre communal d'action sociale
CDAC : Commissions départementales d'aménagement commercial
CDPENAF : Commission de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers
CE : Conseil d'Etat
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CT : Collectivités territoriales
DTA : Directives territoriales d'aménagement
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
ESS : Economie sociale et solidaire
FEAD : Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA : Fonds européen agricole de garantie
FEAMP : Fonds européen de la pêche et des affaires maritimes
GIEE : Groupement d'intérêt économique et environnemental
LEADER : Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale
PAC : Politique agricole commune
PADD : Projet d'aménagement et de développement durable
PNN : Parc naturel national
PNR : Parc naturel régional
PDR : Programme de développement rural
PEAN : Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels périurbains
PIG : Projets d'intérêts généraux
PLU(i) : Plans locaux d'urbanisme (intercommunaux)
PNA : Programme national de l'alimentation
PNAA : Programme national d'aide alimentaire
PNNS : Programme national nutrition-santé
PRAD : Plan régional de l'agriculture durable
PRDR : Programme Régional de Développement Rural
RDR : Règlement « développement rural »
SCIC : Sociétés de coopération d'intérêt collectif
SCoT : Schémas de cohérence territoriale
SDREA : schéma directeur régional des exploitations agricoles
SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE : Schémas régionaux de cohérence écologique
SRDEII : Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation
UE : Union européenne
ZAP : Zone agricole protégée

LEGENDE DES FICHES GRAPHIQUES







Légende acteurs:

-  Union Européenne
-  Etat
-  Services de l'Etat dans la Région
-  Services de l'Etat dans le département
-  Régions
-  Départements
-  EPCI
-  Communes
-  Ensemble des Coll. Terri. Et EPCI compétents
-  Acteurs locaux

Légende nature de l'action:

-  Acteurs/structures
-  Outils de planification
-  Outils opérationnels
-  Exemples
-  Zonage

Domaines d'action :

-  Urbanisme et aménagement
-  Culture et Gastronomie
-  Environnement
-  Nutrition et Santé
-  Economie Alimentaire
-  Accessibilité sociale

PRINCIPES GENERAUX DE L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Principes

Les collectivités territoriales (CT) sont chargées d'administrer les affaires de leur territoire.

Elles agissent sur la base des compétences attribuées par la loi ou par convention.

Elles agissent dans la limite des compétences attribuées aux autres collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Elles doivent justifier leurs actions par un intérêt public local. Cet intérêt n'est présumé que lorsque la compétence est attribuée par la loi ; dans les autres cas, il doit être démontré.

Transferts de compétences et coopération entre CT

Une CT peut conclure une convention avec une autre CT afin de se voir déléguer toute ou partie d'une compétence. Cette faculté peut être prévue par la loi ou résulter d'un accord de volonté entre deux collectivités.

Des CT peuvent aussi transférer une partie de leurs compétences légales à un ou plusieurs organismes publics de coopération (article L.5111-1 CGCT et suivants). C'est notamment le cas des communes qui transfèrent leurs compétences vers un EPCI dont elles sont membres (article L.5210-1 CGCT et suivants). Ce transfert peut être obligatoire, optionnel ou facultatif :

- Les compétences obligatoires sont celles mentionnées dans les textes, généralement sous forme de listes. Certaines compétences obligatoires des communes ne peuvent pas être transférées (articles L.2321-1 et 2 CGCT).
- Les compétences optionnelles, également listées par le législateur, doivent faire l'objet d'un accord entre les communes.
- Les compétences facultatives sont celles dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision qui institue l'EPCI. Selon les juges administratifs, le choix des compétences transférées ne peut se faire de manière opportune : il doit répondre au projet commun de développement et d'aménagement de l'espace établi au préalable.

A souligner : les EPCI doivent être rattachés à une personne publique. Ils sont spécialisés au sens où ils ne peuvent agir que dans les limites territoriales des collectivités qui en sont membres et des compétences qui leurs ont été dévolues. Une fois qu'une collectivité a transféré une de ses compétences à un EPCI, ce dernier est exclusivement compétent pour agir en la matière.

Clause générale de compétence des communes

Par principe, au-delà des compétences fixées par la loi, les CT peuvent prendre en charge les intérêts généraux de leurs administrés. Ce principe est appelé « clause générale de compétence ». Initialement reconnue à toutes les CT, cette clause générale de compétence ne vaut désormais que pour les communes.

Pour agir sur la base de cette clause générale de compétence, la commune :

- ne doit pas intervenir sur une compétence attribuée par la loi à une autre personne publique.
- doit justifier d'un intérêt public local. Cette notion est difficile à circonscrire et donc à mettre en œuvre. L'intérêt public local doit correspondre à un besoin de la population ou être bénéfique à la population située sur la circonscription territoriale de la commune. Il naît souvent d'une insuffisance ou d'une défaillance de l'initiative privée, la commune agissant alors pour compenser l'absence de service. Cette forme d'action a été reconnue par le juge à condition qu'elle ne remette pas en cause le principe de liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que le jeu de la libre concurrence. Sur cette base, un certain nombre d'actions ont été menées dans le domaine de l'alimentation :
 - Une commune avait institué un service municipal de ravitaillement en denrées alimentaires dans le but d'enrayer l'augmentation du coût de la vie. Suite à l'action des commerçants de la ville, le Conseil d'Etat (CE) a estimé « qu'en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifi[ait] une intervention » (CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*).
 - Une commune a pu légalement installer une boucherie municipale destinée à faire baisser les prix des denrées du fait de l'insuffisance et de la défaillance de l'initiative privée (CE, 24 novembre 1933, *Zénard*).
 - Une commune a pu légalement créer un bar-restaurant du fait que l'unique café de la ville était en mauvais état d'entretien et que son fonctionnement était interrompu (CE, 25 juin 1986, *Commune de Mercœur*).

A souligner : dans le domaine alimentaire, les exemples recensés sont à ce jour limités et restreints à des situations de carences.

Principes généraux d'action des collectivités territoriales

COMMUNES,
DÉPARTEMENTS
RÉGIONS

Fondement :
Compétences
fixées par la loi

Possibilités

Collectivités	Exemples de compétences dévolues par la loi
Région	Développement économique
Département	Action sociale
Commune	Urbanisme – Plan local d'urbanisme

Limites

Compétences dévolues par la loi à une autre collectivité ou à l'Etat

Compétences transférées à un autre échelon de collectivité

Compétences transférées à un EPCI

Action des communes en vertu de la clause générale de compétence

COMMUNES

Fondement :
Clause générale
de compétence

Possibilités

Intérêt public local = besoin de la population

Exemple d'actions (non exhaustif)	Intérêt Public Local Caractérisé
Fourniture des boulangeries militaires en pain des établissements pénitentiaires	Réalisation d'économies pour la puissance publique
Etablissement d'un service municipal de ravitaillement en denrées	Insuffisante prise en charge des besoins par l'initiative privée
Etablissement d'une boucherie municipale	Caractère élevé des prix
Création d'un bâtiment à usage de commerce d'alimentation	Absence de prise en charge par l'initiative privée

Limites

Compétences d'une autre collectivité ou de l'Etat

Respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie

LES 12 CHAMPS D'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LES DOMAINES DE LA PRODUCTION, DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DE PRODUITS ALIMENTAIRES LOCAUX

Si l'Etat à la charge de définir la politique alimentaire (article L.1 du code rural), aucun texte n'attribue de compétence spécifique à une CT dans le domaine de l'alimentation. C'est donc à partir de leurs diverses compétences (légales ou conventionnelles) que les CT vont pouvoir agir directement ou indirectement sur l'alimentation. A l'analyse, contrairement à l'idée reçue chez les acteurs et les décideurs, les possibilités d'action sont nombreuses et peuvent être efficaces dès lors qu'elles sont coordonnées et qu'elles s'appuient sur une coopération entre les CT, avec l'Etat et les acteurs locaux.

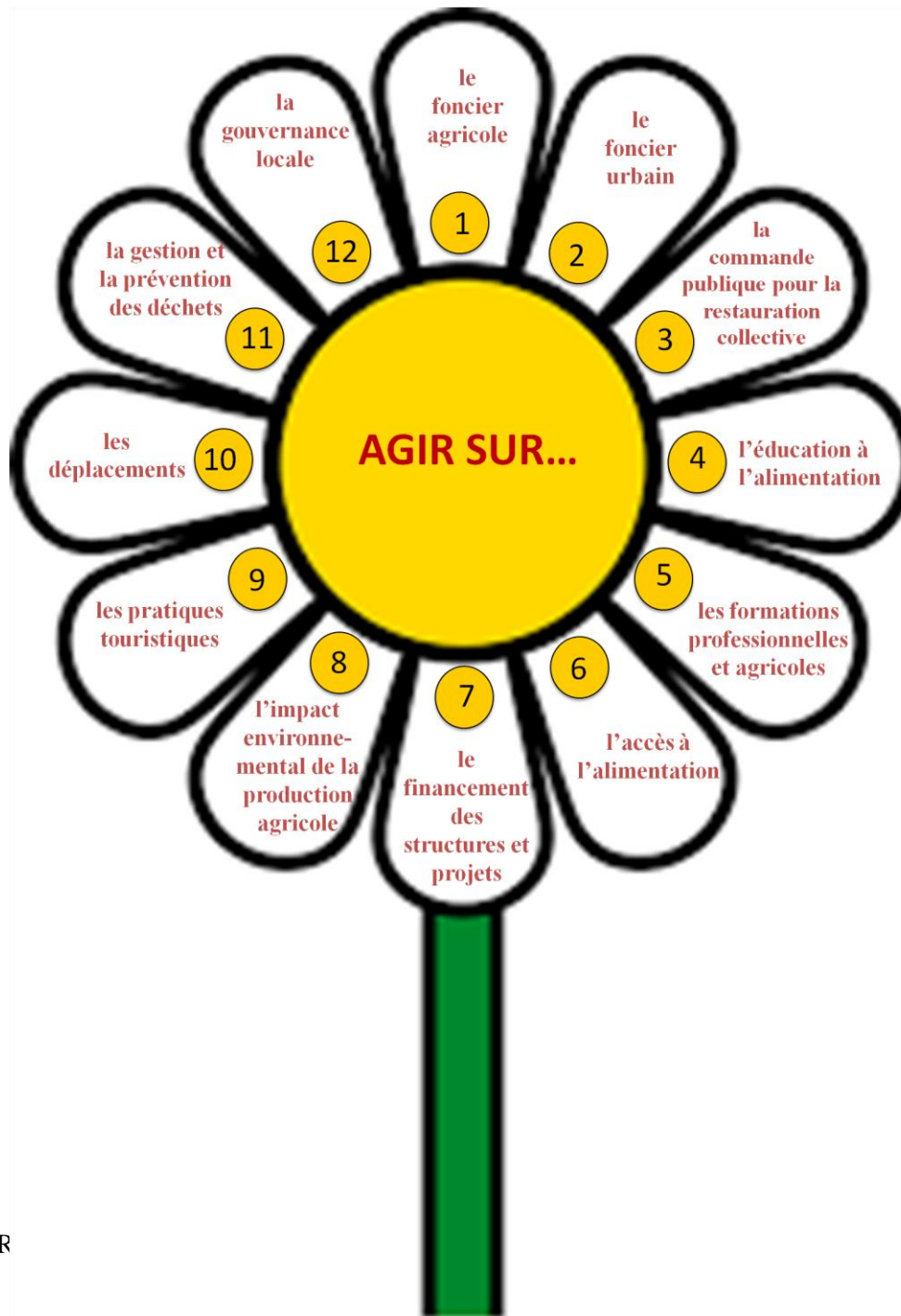
Nous avons identifié 12 champs d'actions des CT après analyse des lois et règlements français (voir schéma). Cette typologie met en avant deux niveaux d'action : le premier relève de l'orientation et de la planification des politiques locales (diagnostiquer, projeter, prescrire) ; le second porte sur les dispositifs opérationnels (réglementer, financer, coopérer, concerter...). Chaque schéma de synthèse offre également des indications sur les acteurs et les éventuels zonages, et propose parfois des exemples.

Les 12 champs d'action sont identifiés au regard des 6 domaines d'intervention des politiques publiques utilisés classiquement, notamment par le réseau rural : 1) Urbanisme et aménagement ; 2) Culture et Gastronomie ; 3) Environnement ; 4) Nutrition et Santé ; 5) Economie Alimentaire ; 6) Accessibilité sociale. Ici, seuls sont considérés les domaines concernés par les dispositifs juridiques.

Croisement des 12 champs d'action avec les domaines d'action du réseau rural

		Urbanisme et aménagement	Culture et Gastronomie	Environnement	Nutrition et Santé	Economie Alimentaire	Accessibilité sociale
1	Agir sur le foncier agricole						
2	Agir sur le foncier urbain						
3	Agir sur la commande publique en matière de restauration						
4	Agir sur l'éducation à l'alimentation						
5	Agir sur les formations professionnelles et agricoles						
6	Agir en faveur de l'accès à l'alimentation						
7	Agir financièrement sur les structures de production, transformation et commercialisation						
8	Agir sur l'impact environnemental de la production agricole						
9	Agir sur les pratiques touristiques						
10	Agir sur les déplacements						
11	Agir sur la gestion et la prévention des déchets						
12	Agir sur la gouvernance locale						

LES 12 CHAMPS D'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION LOCALE



1. Protéger, développer ou orienter l'utilisation du foncier agricole par la planification territoriale et l'aménagement foncier rural.
2. Favoriser l'implantation ou le maintien en ville de l'activité de production agricole, de transformation et de commercialisation de produits alimentaires.
3. Promouvoir l'approvisionnement local des restaurants collectifs par la commande publique.
4. Sensibiliser et transmettre des connaissances en matière d'alimentation durable, notamment via la formation initiale et des actions grand-public
5. Intégrer la question de l'alimentation locale et durable dans la formation
6. Garantir l'accès de tous, notamment des plus démunis, à une nourriture saine et de qualité.
7. Mobiliser des aides financières issues de la PAC ou de la politique économique pour favoriser des structures adaptées à une politique locale de l'alimentation
8. Participer à l'élaboration de normes, règles ou prescriptions dont le but est de promouvoir la qualité et la durabilité des systèmes agricoles
9. Sensibiliser aux différents enjeux liés aux pratiques alimentaires durables à l'occasion d'activités touristiques
10. Organiser les transports pour favoriser un système alimentaire local intégré et favoriser la visibilité des structures par la gestion et l'entretien de la voirie
11. Prévenir le gaspillage alimentaire, assurer la gestion, le traitement et la collecte des déchets
12. Mettre en relation des acteurs, publics et privés, pour créer des synergies autour de l'alimentation locale

AGIR SUR LE FONCIER AGRICOLE

Il s'agit ici de préserver et d'aménager les terres agricoles de manière à conserver une capacité de production et, par la maîtrise des sols, d'orienter éventuellement leurs usages et les procédés agronomiques. Du point de vue juridique, cet objectif renvoie aux outils d'orientation et opérationnels mis principalement à disposition des CT par le droit de l'urbanisme et le droit rural. Parmi ces outils, on peut distinguer ceux relevant de la planification territoriale et ceux relevant de l'aménagement rural.

A souligner : la planification territoriale relève pour l'essentiel du droit de l'urbanisme qui n'a pas vocation à s'occuper des questions alimentaires. Pour autant, son rôle de préservation des lieux de production de denrées alimentaires est déterminant pour le développement de projets alimentaires locaux.

La planification territoriale au service de la protection et du développement de l'agriculture

La planification territoriale constitue le premier pilier de la préservation du foncier agricole par les CT et l'Etat. Elle vise à organiser l'aménagement, à affecter, voire réserver l'usage des sols, notamment ceux à vocation agricole. Elle permet donc de mettre les terres agricoles à l'abri de l'urbanisation et à conserver un potentiel productif de denrées alimentaires.

L'Etat est le premier artisan de cette protection lorsqu'il élabore ses directives territoriales d'aménagement (DTA).

A souligner : les DTA ne s'imposent (« ne sont opposables ») aux documents d'urbanisme que si elles contiennent des Projets d'Intérêts Généraux (PIG) mis en œuvre pour la réalisation d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique qui peut être destiné à la mise en valeur d'un espace naturel ou à l'aménagement agricole. Le territoire concerné doit présenter un enjeu national, ce qui rend cet outil peu utilisable pour la matière qui nous intéresse.

Au niveau local, les régions, collectivités chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, établissent avec les autres CT, un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui précise les objectifs de moyen et long termes sur le territoire en matière « d'équilibre et d'égalité des territoires d'implantation des différentes structures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux (...) et de gestion économe de l'espace ».

A un niveau plus local, les communes et les intercommunalités doivent établir des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme éventuellement intercommunaux (PLU(i)). Le rapport de présentation du SCoT comprend notamment une analyse de la consommation des espaces et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT fixe les objectifs des politiques publiques de protection et mise en valeur et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Enfin, le document d'orientation et d'objectif du SCOT détermine les espaces à protéger et ceux où l'urbanisation doit être maîtrisée. Les documents d'urbanisme inférieurs doivent être compatibles avec ce document qui leur est opposable. C'est notamment le cas des PLU(I) qui déterminent au niveau communal ou intercommunal l'affectation des sols et la destination des constructions. Le PLU constitue à la fois un document programmatique et opérationnel puisqu'il circonscrit les zones agricoles (ZA), précise les zones de conflit d'usage (par exemple en cas de création de trames vertes dans un espace agricole) et les règles de construction qui s'y appliquent. En principe, le PLU ne contient pas d'obligation « de faire ». Par conséquent, il ne peut pas imposer des procédés agronomiques spécifiques ou des modalités de commercialisation des produits agricoles.

Le département ou l'EPCI compétent en matière de SCoT, sont également compétents en matière de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN). Cette compétence permet d'établir une protection réglementaire de la zone ainsi qu'un programme d'action qui pourrait être centré sur l'alimentation locale.

A l'initiative d'une commune ou d'un EPCI, une zone peut également être classée en zone agricole protégée (ZAP), servitude d'utilité publique reconnue par le préfet et annexée au PLU(I), qui permet d'interdire ou de restreindre tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée.

Les commissions départementales de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) peuvent être consultées sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole.

L'aménagement foncier rural au service de la protection et du développement de l'agriculture

Dans sa version traditionnelle, l'aménagement foncier rural consiste à organiser le regroupement de parcelles agricoles et à aménager l'espace attenant (chemins, bâtiments, ouvrages hydrauliques...) pour améliorer « les conditions d'exploitation » agricole et forestière (article L.121-1 et suivants du code rural). Une perception plus moderne peut désormais être défendue : elle consiste pour les CT ou l'Etat à acquérir des terres agricoles pour d'une part les préserver, d'autre part les attribuer en fonction de certaines priorités de politique publique et en encadrer les modalités d'exploitation (par exemple, agriculture biologique, vente directe ou en circuit court).

A souligner : l'aménagement foncier rural est lié à la planification territoriale puisqu'il a pour objectif légal de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les PLU et documents assimilés.

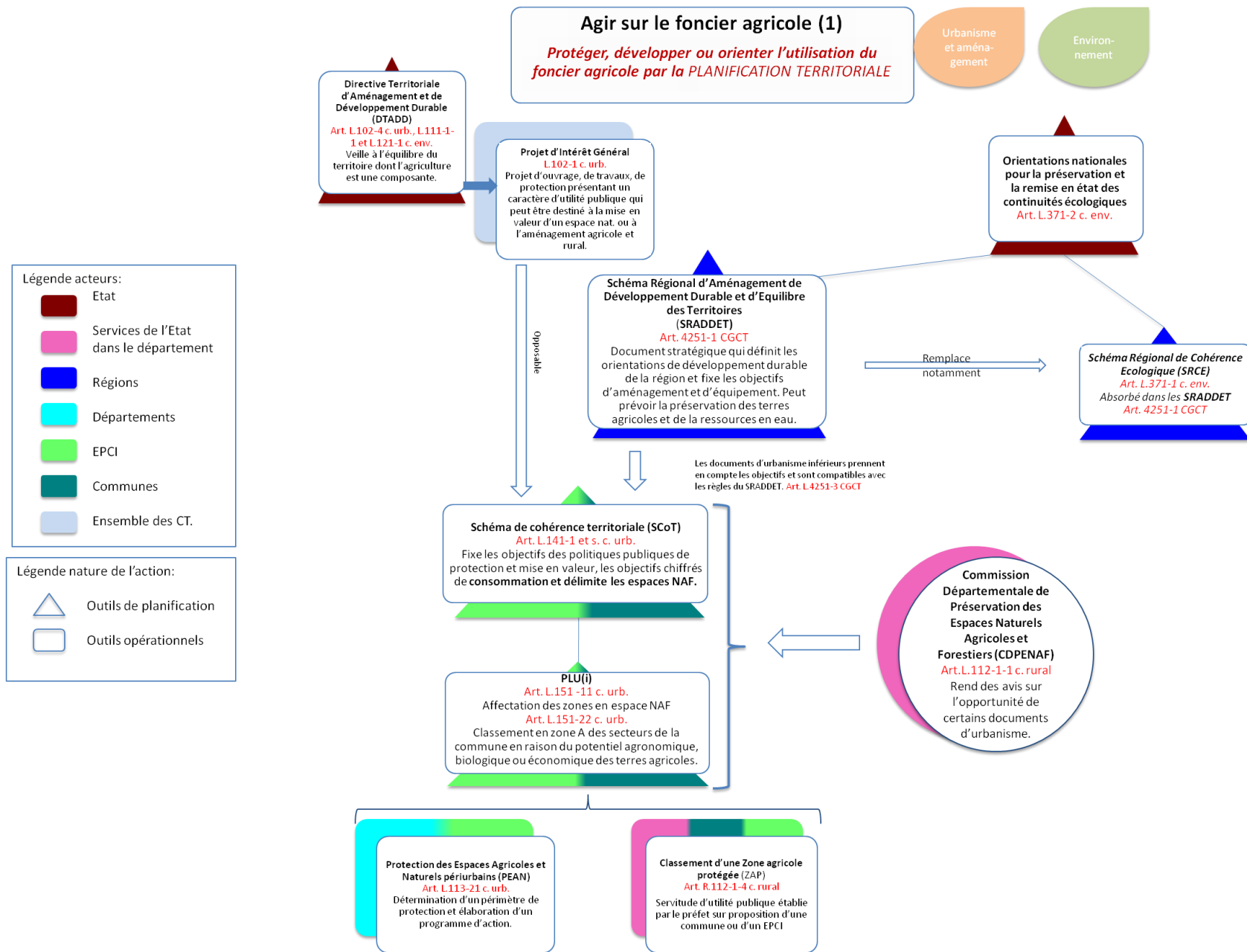
Comme dans la planification territoriale, la Région est le territoire pertinent à partir duquel se construit l'action publique dans le domaine de l'aménagement foncier rural. C'est à ce niveau qu'est élaboré, conjointement par le préfet de région (Etat) et le président du conseil régional (CT), le plan régional de l'agriculture durable (PRAD) qui fixe les orientations de la politique agricole et agroalimentaire de l'Etat dans la région, et « précise les actions qui feront l'objet prioritairement des interventions de l'Etat et des régions ». La lutte contre la disparition du foncier agricole et l'amélioration de la gestion quantitative ou qualitative de l'eau sont souvent mentionnées dans les PRAD.

A souligner : le PRAD ne s'impose pas directement aux documents d'urbanisme (planification territoriale). Il est « porté à connaissance » lors de leur élaboration ou de leur révision.

Deuxième acteur- clef, les commissions d'aménagement foncier communales ou intercommunales regroupant des représentants de la ou des communes concernées, des agriculteurs, des propriétaires fonciers et de l'Etat sous la direction du Conseil départemental, vont définir des orientations d'aménagement foncier qui seront reprises dans les documents d'urbanisme. Ces orientations concernent les trois champs traditionnels de l'aménagement foncier rural : l'organisation de la distribution des parcelles, l'échange et la cession amiable et/ou la mise en valeur des terres incultes.

Des outils opérationnels peuvent servir aux collectivités locales lorsqu'elles décident d'acquérir du foncier agricole. Elles peuvent procéder elles-mêmes à l'acquisition. Dans ce cas, s'il y a lieu, la procédure applicable dépendra de la présence d'un éventuel zonage (PEAN ou ENS par ex.). Les CT peuvent également recourir, à certaines conditions, aux sociétés d'aménagement et d'établissement rural (SAFER). Dans ce dernier cas, sera conclue une convention de veille foncière afin d'organiser un portage foncier et mettre en réserve les terres jusqu'à ce qu'un preneur adéquat soit trouvé. Selon leur projet, une fois le foncier acquis, les CT peuvent louer les terres à un exploitant, les exploiter elle-même ou les mettre à disposition. Elles peuvent alors appuyer leur démarche sur un cahier des charges intégrant des considérations liées au développement d'une agriculture de proximité.

Enfin, il faudrait ajouter les actions conduites en matière de voirie par les CT (par ex. pour les départements art. L. 3213-3 et 4 CGCT) ou pour la gestion de leur domaine (par ex. pour les départements art. L. 3213-1 CGCT). Vu leur généralité, ces compétences n'ont pas été intégrées aux fiches suivantes.

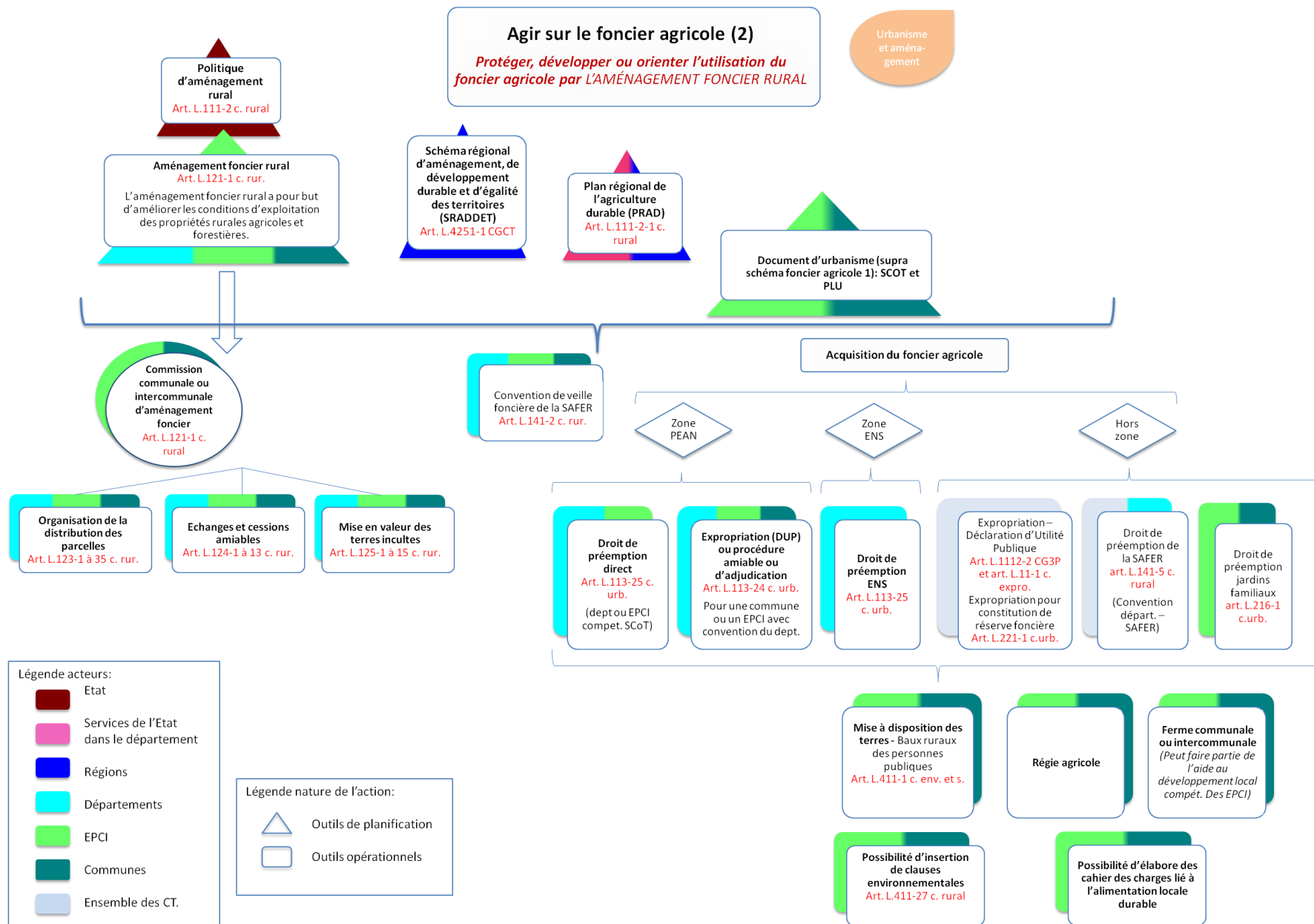


Légende acteurs:

- Etat
- Services de l'Etat dans le département
- Régions
- Départements
- EPCI
- Communes
- Ensemble des CT.

Légende nature de l'action:

- Outils de planification
- Outils opérationnels



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LE FONCIER URBAIN

Dans cette fiche, il s'agit de centrer l'attention sur les particularités juridiques liées à l'action des CT en zone urbaine pour développer des activités agricoles ainsi que des activités de transformation et de commercialisation de produits agricoles locaux. Ne sont évoquées que les questions d'usage du sol ou des constructions.

Agir sur le foncier urbain pour développer des activités de production agricole

L'urbanisation repousse l'agriculture. Pourtant, certaines formes d'agriculture peuvent intégrer le mode urbain. Si le droit et le juge ne sont actuellement pas très favorables en la matière, certaines règles peuvent être mise en œuvre pour maintenir et développer des activités agricoles professionnelles ou non.

Dans le domaine de la planification territoriale, on retrouve les règles de droit décrites dans la fiche précédente « Agir sur le foncier agricole » mais certaines particularités méritent d'être signalées. Là encore, le SRADDET est l'outil d'orientation central pour concevoir des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) favorables au maintien et au développement d'une agriculture professionnelle ou non en ville.

Sur cette base, il faut distinguer selon que l'on parle d'agriculture fondée sur l'usage du sol ou hors sol. Pour la première catégorie, relevant de démarches citoyennes ou professionnelles, il faut se référer au règlement du PLU qui peut autoriser la protection de terres cultivées dans le cadre de deux régimes particuliers : les espaces verts et les continuités écologiques (article L. 113-5 et 151-23 code urb.). Ces instruments sont jusqu'à aujourd'hui plus favorables au maintien de l'agriculture en place et au développement du « jardinage en ville », beaucoup moins à l'agriculture professionnelle qui passe plus par le classement en « zone agricole » vu dans la fiche précédente. Hors sol, l'agriculture professionnelle pourrait se développer dès lors que le PLU autorise des usages et constructions mixte ou uniquement agro-industriels (un débat serait à conduire sur la nature de ces activités pour l'urbanisme sur la base notamment des articles L. 151-9 et R. 151-27 et 28 code urb.). Quant à l'agriculture citoyenne sur les toits ou terrasses, elle dépend pour l'essentiel du droit de la copropriété.

Agir sur le foncier urbain pour développer des activités de transformation et de commercialisation de produits locaux

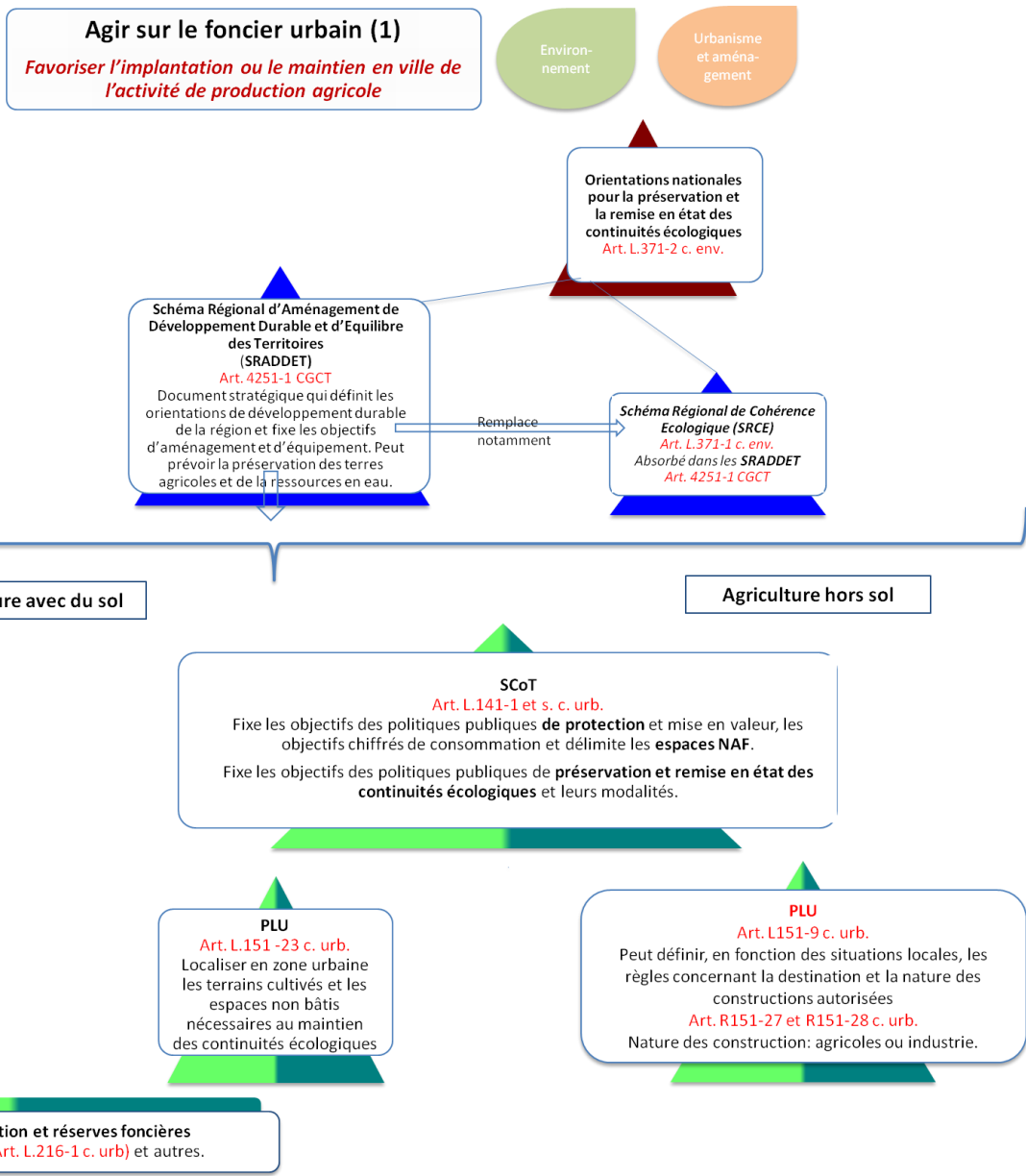
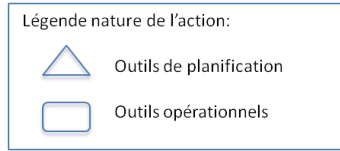
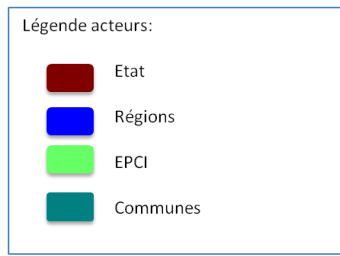
Les communes et leurs EPCI ont la qualité de chef de file en matière d'aménagement de l'espace et de développement local (l'article L.1111-9 du CGCT). Les EPCI vont notamment agir dans le domaine du développement économique sur la politique locale du commerce et le soutien au commerce d'intérêt communautaire.

Les principales orientations concernant les activités de transformation et de commercialisation en matière de foncier urbain vont se retrouver au sein des documents d'urbanisme. Le SCoT détermine les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Le PLU se charge de la délimitation des zones, la destination des sols ainsi que la nature des activités et par conséquent aussi du développement commercial ou tertiaire. De cette planification découle le recours à divers dispositifs d'aménagement dans lesquels les communes et EPCI peuvent intégrer l'alimentation (réserves foncières, zones d'aménagement concerté, etc.).

En matière de transformation de produits animaux, les EPCI disposent de la compétence abattoirs et plus généralement de l'établissement des activités industrielles et artisanales.

Pour ce qui est de la commercialisation, les communes peuvent instaurer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Elles ont aussi une compétence résiduelle en matière d'établissement de marchés, qui peut être transférée de plein droit à certains EPCI. Ces derniers disposent en outre de la compétence en matière d'établissement de marché d'intérêt national au sein desquels un aménagement peut être envisagé pour permettre une meilleure visibilité des producteurs locaux.

Enfin, l'ensemble des CT prennent part à la commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) qui autorise notamment les équipements commerciaux de plus de 1000 m² (articles L 752-2 du code de commerce sur la composition ; L752-1 sur le champ d'intervention ; L.7582-6 sur les critères).






Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

Agir sur le foncier urbain (2)



Favoriser l'implantation ou le maintien en ville de l'activité de transformation et de commercialisation de produits alimentaires

Urbanisme et aménagement

Légende acteurs:

-  EPCI
-  Communes
-  Ensemble des Coll. Terri et EPCI compétents

Légende nature de l'action:

-  Outils de planification
-  Outils opérationnels

Art. L.5214-16 ; L5215-20 ; L. 5216-5; L.5217-2 CGCT
Compétence des EPCI: développement économique et de services d'intérêt collectif:
-Politique locale du commerce et soutien au commerce d'intérêt communautaire;
-Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale;
- Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national.

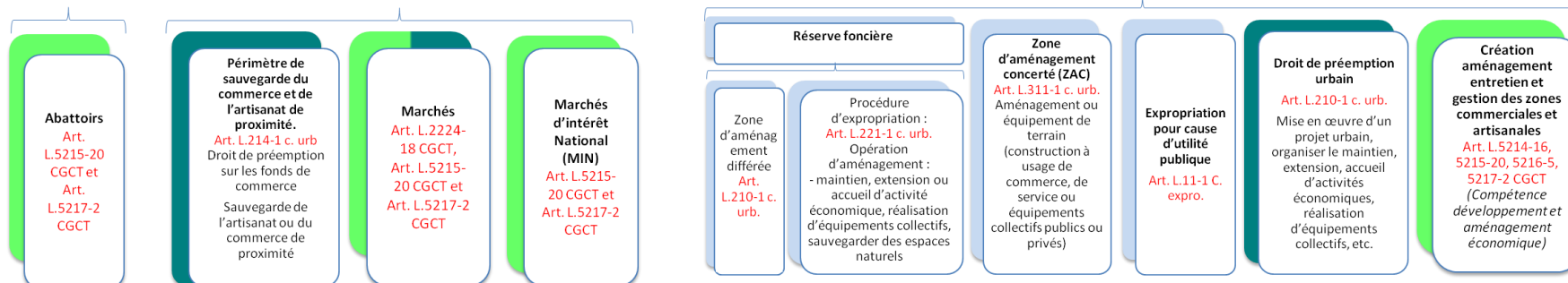
Schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Art. 141-3 c. urb.
Détermine les objectifs des politiques publiques en matière d'urbanisme.
Art. 141-16 c. urb.
Déterminer les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.

(Ex Schéma de développement commercial supprimé par loi Notre

PLU

Art. L.151-9 c. urb.
Délimite les zones urbaines ou à urbaniser, précise la destination des sols et la nature des activités et constructions.



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LA COMMANDE PUBLIQUE EN MATIERE DE RESTAURATION COLLECTIVE

Les CT gèrent nombre de restaurants collectifs : établissements scolaires, hôpitaux, administrations, maisons de retraites et crèches. Au moyen de la commande publique, les CT peuvent donc favoriser l'approvisionnement local. Toutefois, elles doivent en respecter les règles et principes, notamment l'égal accès à la commande publique et la non-discrimination, ce qui interdit justement de choisir un produit ou un service en raison de sa seule origine géographique.

A souligner : l'approvisionnement local n'a de sens que s'il promet une alimentation garantissant une meilleure qualité des produits que celle résultant du marché global. Cette qualité peut être appréciée au niveau environnemental (impact carbone par ex.), sanitaire (pas d'intrants chimiques par ex.), social (emploi locaux, liens sociaux, accès à l'alimentation).

Lors de l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offre, la CT va pouvoir orienter la commande. La définition préalable des besoins est une étape essentielle dans l'élaboration d'un marché. Lors de la définition des besoins, l'acheteur prend en compte les objectifs de développement durable (art. 2, ordonnance 2015/899 ; art. 6 Décret n° 2016-360). Cela permet d'intégrer des critères environnementaux liés à la saisonnalité, à la qualité organoleptique et nutritive des denrées, à des délais rapides de livraisons. Ce travail de définition des besoins comprend également l'exécution du marché. Les collectivités peuvent ainsi insérer des clauses liées à l'empreinte carbone de l'approvisionnement dont le corollaire serait la réduction des déplacements des véhicules de livraison pour réduire les émissions de gaz à effets de serre. Ces conditions sont à manier avec précaution car elles doivent être justifiées vis-à-vis de l'objet du marché. Une fois les besoins définis, les CT doivent allouer finement leur marché afin d'augmenter la possibilité pour les petits exploitants agricoles de participer aux appels d'offre. Dans le cadre de leur obligation réglementaire de diffusion de l'information via les canaux officiels, elles peuvent notamment s'assurer de la bonne diffusion des appels d'offre auprès des exploitants. L'acteur public définit ensuite les critères d'attribution du marché qui doivent être « objectifs, précis et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution » (art. 52, ordonnance 2015/899). Les performances en matière de protection de l'environnement et de développement de l'approvisionnement direct des produits de l'agriculture en font partie. Dans la décision d'attribution du marché ces critères peuvent être pondérés pour favoriser l'approvisionnement en produits locaux en raison de leur pertinence environnementale.

A souligner : les CT peuvent constituer des groupements de commandes (art. 28, ordonnance 2015/899), ce qui permet par exemple à deux ou plusieurs acheteurs publics et privés (dans certains cas) de mener un projet commun ; d'autre part, la commande publique de produits locaux passe normalement par un marché de fournitures mais certaines CT tentent aujourd'hui de passer par des marchés de prestation environnementale (par ex., la Collectivité « Eau du bassin rennais »). Depuis 2016, la commande publique ne relève plus du code des marchés publics mais de l'Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (voir aussi Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics). Un projet de codification est en construction.

Légende acteurs:

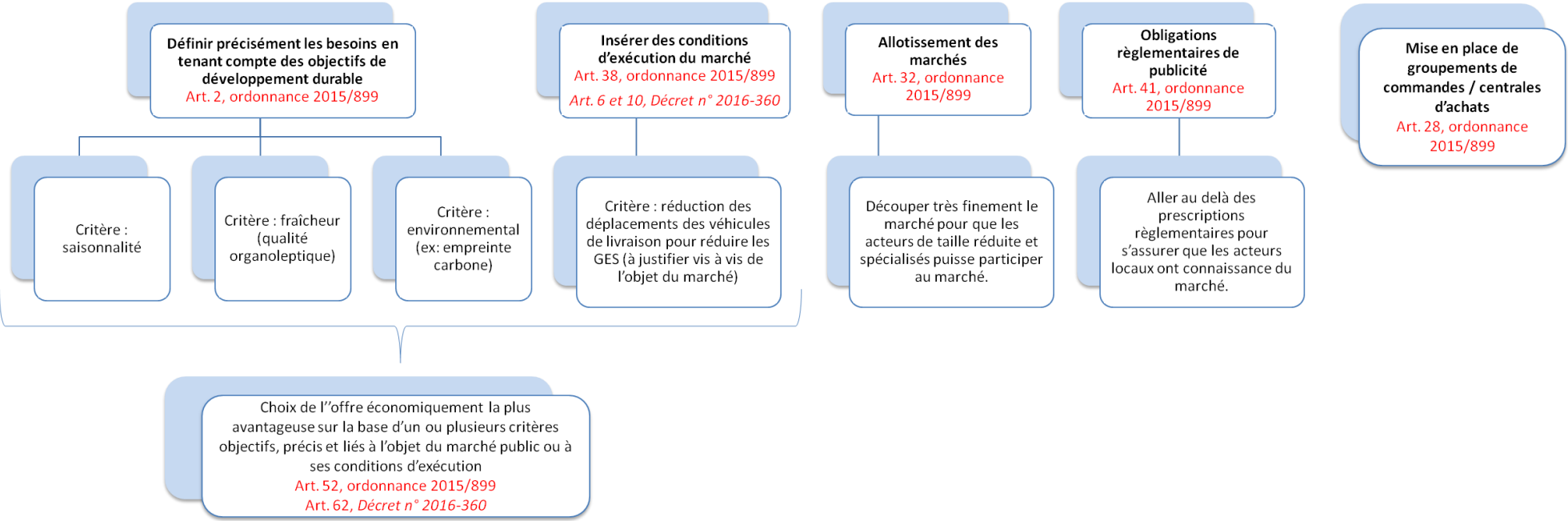
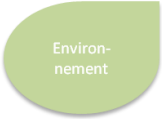
Ensemble des Coll. Terri. et EPCI compétents

Légende nature de l'action:

Outils opérationnels

Agir sur la commande publique

Promouvoir l'approvisionnement local dans les restaurants collectifs publics



AGIR SUR L'ÉDUCATION A L'ALIMENTATION

La loi organise deux voies principales pour promouvoir la politique d'éducation à l'alimentation : la formation initiale et la sensibilisation grand public.

Intégrer l'alimentation de proximité dans les formations scolaires initiales :

Développé sur la base du règlement 1308/2013 (art. 22 et suivants) complété par le règlement 2016/791, deux programmes européens, financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), promeuvent les bienfaits d'une alimentation saine pour les enfants et les encouragent à consommer davantage de fruits, de légumes et de lait (Programme européen en faveur de la consommation de fruits et légumes à l'école [https://ec.europa.eu/agriculture/sfs_fr] ; Programme européen «Lait aux écoles» [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/school-milk-scheme_fr]). Les Etats ont la charge de décliner l'application du programme sur leur territoire. Ils peuvent se fonder sur des considérations sanitaires et environnementales, ainsi que sur le caractère saisonnier, la variété et la disponibilité des produits. L'approvisionnement est prioritairement européen, toutefois les autorités nationales peuvent favoriser l'achat local ou régional, les produits biologiques, les circuits courts ou les bénéfices environnementaux de manière à sensibiliser sur ces thèmes spécifiques (art. 23.10 et 11 du règlement 1308/2013).

L'Etat a la charge de définir le cadre de l'enseignement général, les CT se partageant les compétences résiduelles. La thématique de l'alimentation est intégrée dans les enseignements issus des programmes scolaires (éducation à l'alimentation ; éducation au développement durable). L'éducation à l'alimentation est basée sur le programme national nutrition-santé (PNNS) et sur le programme national pour l'alimentation (PNA). L'éducation à l'alimentation des jeunes constitue l'un des axes principaux du PNA. A la demande des ministres de l'éducation et de l'agriculture, les recteurs d'académies doivent mettre en place des actions d'éducation à l'alimentation sur l'ensemble des temps éducatifs en promouvant le modèle alimentaire français (lancé en 2014-2015). Ces orientations définissent également les conditions de gestion de la restauration collective qui incombe à la fois aux communes, départements et régions (Instruction du Gouvernement DGAL/SDPAL/2015-920 du 02/11/2015 Objet : Orientation pour la mise en œuvre du Programme national pour l'alimentation sur la période 2015-2017).

Sur le temps périscolaire, les CT peuvent également participer à l'élaboration de projets éducatifs territoriaux mis en place par les chefs d'établissements. Ces projets permettent d'associer des acteurs extérieurs sur un projet commun. L'alimentation locale peut en faire partie en invitant par exemple des acteurs du monde agricole à faire visiter leurs exploitations ou à présenter leurs activités (Circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014 relative pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire).

Sensibiliser le grand public à l'alimentation saine et durable :

Les collectivités peuvent mener des actions d'information et de sensibilisation à tout moment et sur tout thème correspondant à une de leur compétence. En matière d'éducation à l'alimentation, elles peuvent se baser sur leur mission de protection de la santé et de l'environnement. Comme vu précédemment elles peuvent être le relai des programmes nationaux (PNNS et PNA), ou participer aux politiques intercommunales ou territoriales qui intègrent l'alimentation (projet commun des établissements publics de coopération intercommunale, charte de parc, etc.)

Les collectivités peuvent également sensibiliser le public à l'alimentation saine et durable au titre de contrats passés avec l'Etat. Elles peuvent notamment s'appuyer sur les plans régionaux de santé publique et les contrats locaux de santé publique piloté par les Agences Régionales de Santé pour proposer des ateliers Ville-Santé (par ex. ateliers cuisine afin de promouvoir une nourriture saine avec des denrées alimentaires locales).



Légende acteurs:

- Union Européenne
- Etat
- EPCI
- Communes
- Ensemble des Coll. Terri. et EPCI compétents

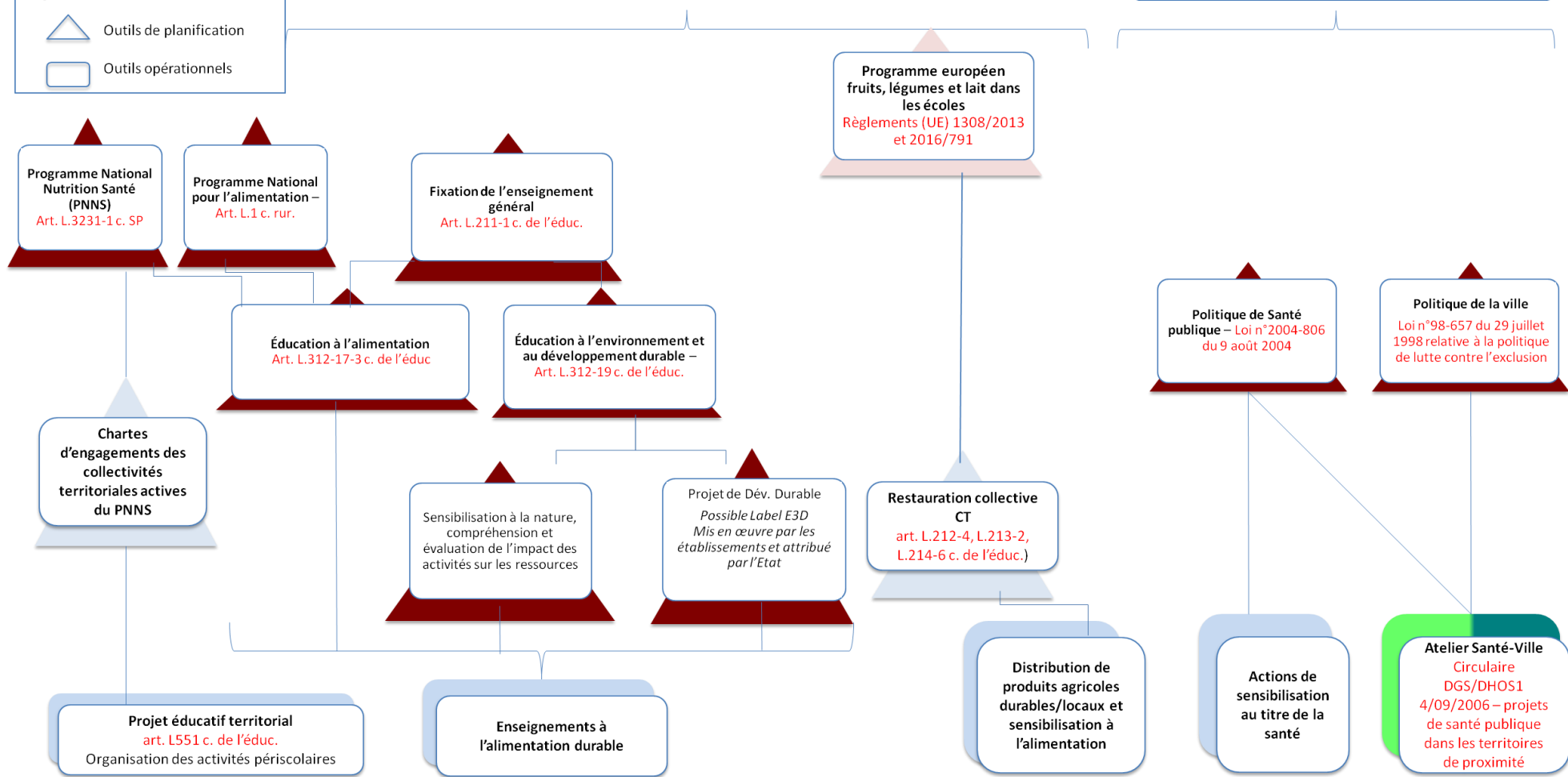
Légende nature de l'action:

- Outils de planification
- Outils opérationnels

Agir sur l'éducation à l'alimentation
Sensibiliser et transmettre des connaissances en matière d'alimentation durable et locale

Intégrer l'alimentation dans la formation initiale

Sensibiliser le grand-public à l'alimentation saine et durable



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

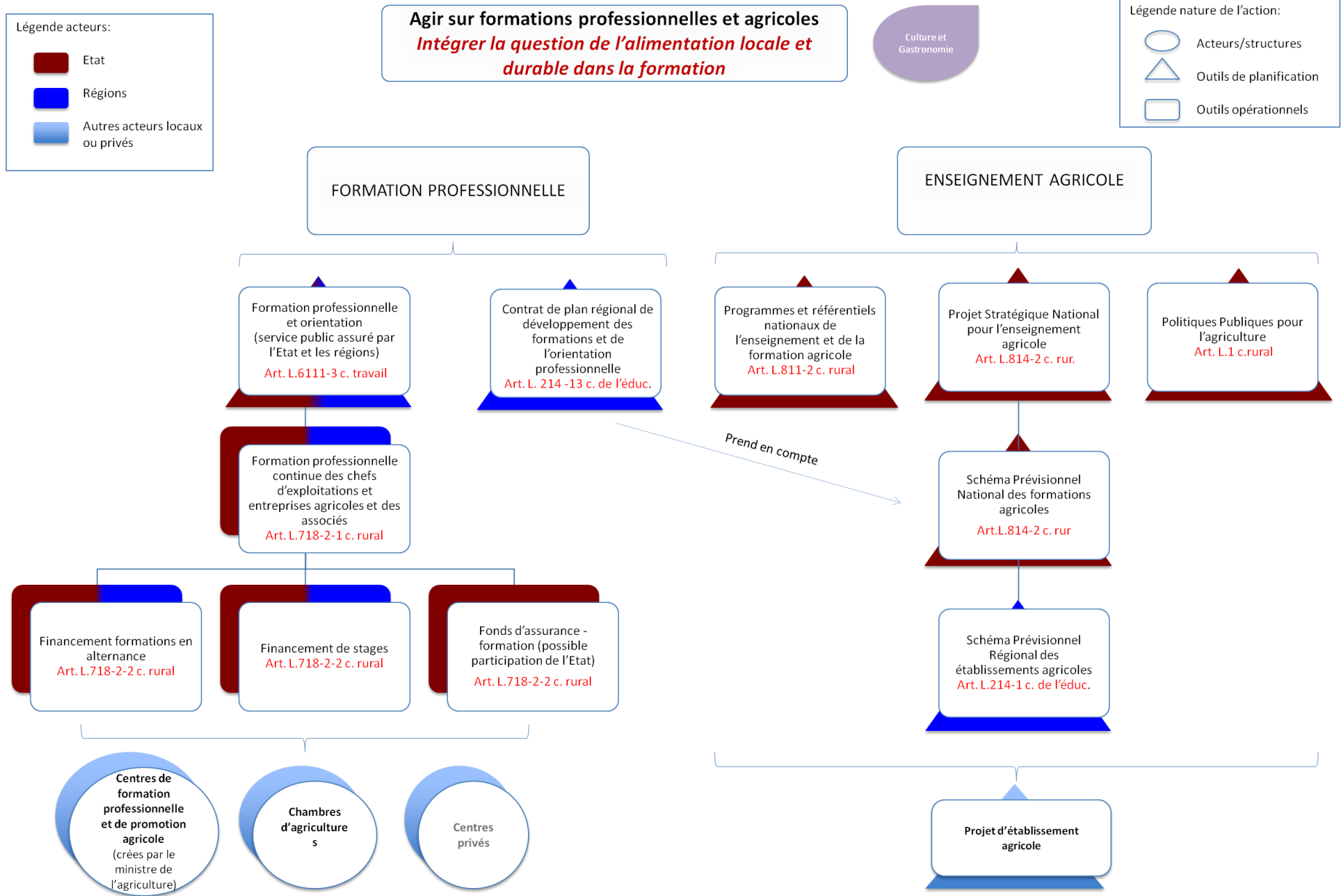
AGIR SUR LES FORMATIONS PROFESSIONNELLES ET AGRICOLES

La formation professionnelle et agricole est dans les mains de l'Etat et des Régions. Ce secteur constitue l'une des clefs principales pour qu'évolue durablement les pratiques.

A souligner : les organismes de formation professionnelle et agricole participent ou devraient participer, directement ou indirectement, à la compétence précédente : « Agir sur l'éducation à l'alimentation ».

A cette fin, l'Etat et les régions peuvent intégrer la question de la production d'aliments locaux dans le service public de l'orientation professionnelle. Au cœur de cette réorientation de la formation professionnelle se trouve non seulement les chefs d'exploitation agricole, mais aussi les cuisiniers, notamment ceux qui évolueront dans la restauration collective publique et privée.

L'enseignement agricole est lui aussi un facteur d'action. En ce domaine, l'Etat, en la personne du ministre de l'agriculture, est le seul compétent. Dès lors qu'il donne la marche à suivre, les chefs d'établissements pourront intégrer l'alimentation durable et locale dans leur projet d'établissement.



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

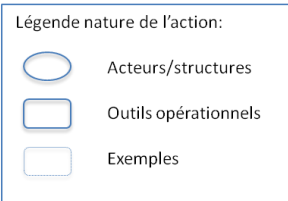
AGIR EN FAVEUR DE L'ACCES A L'ALIMENTATION

La loi et les règlements proposent des dispositifs visant essentiellement à compenser les inégalités sociales. Cette aide aux plus démunis prend deux formes principales : l'aide alimentaire et les aides financières aux personnes ou aux projets. Il faut toutefois ajouter à ces dispositifs des dispositions qui peuvent favoriser la consommation de produits alimentaires locaux de qualité.

L'aide alimentaire est réglementée par le code rural, qui vise l'achat ou la collecte de denrées, invendues ou non. Parallèlement, d'autres documents, sans effet juridique direct, énoncent les engagements de l'Etat et de ses éventuels partenaires en ce domaine (programme national de l'alimentation, pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire). Les fonds permettant ces achats ou collectes proviennent généralement de l'UE (Fonds européen d'aide aux plus démunis) ou de l'Etat (programme national d'aide alimentaire). Des personnes morales, associatives ou non, peuvent être partenaires (pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire). L'aide alimentaire est toujours distribuée par des associations agréées, telles les banques alimentaires ou le secours populaire... etc.

Les aides financières pour l'achat de denrées alimentaires sont distribuées par les CT, le département faisant office de chef de file, (protection maternelle infantile, des personnes en difficultés et personnes âgées). Dans le cadre de leurs centres d'action sociale (CCAS), les communes et intercommunalités compétentes peuvent octroyer des bons alimentaires ou permettre l'accès à des paniers à prix réduits ou à un groupement d'alimentation familiale. Le CCAS peut aussi promouvoir et soutenir l'ouverture d'épicerie sociale et solidaire. Les fonds de la politique de la ville énoncée dans les contrats de ville, peuvent aussi être mis à disposition pour monter des projets liés à la solidarité alimentaire (épiceries, ateliers de cuisine). Enfin, les collectivités et les métropoles compétentes peuvent instaurer une différenciation tarifaire pour la restauration scolaire en fonction du revenu des parents. (CE, 18 mars 1994, Dejonckere : Rec CE 1994, tables, p.762).

Les aspects qualitatifs sont (ou devraient) être inclus dans la politique d'aide alimentaire, mais ils peuvent également relever d'autres dispositifs. Les gestionnaires publics et privés des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires sont notamment tenus de respecter des règles, relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison (art. L.230-5 c. rur.). En outre, l'Etat doit inciter les opérateurs du secteur agroalimentaire à mettre en œuvre des accords collectifs par famille de produits pour agir sur la qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et alimentaires et leur consommation (art. L230-4 c. rur ; idée d'ailleurs développée dans le pacte « ingrédient qualité » annoncé en 2013).



Agir en faveur de l'accès à l'alimentation
Garantir l'accès de tous, notamment des plus démunis, à une nourriture saine et de qualité

Accessibilité sociale



Favoriser la mise à disposition de denrées alimentaires de qualité

- restauration collective des établissements d'accueil des enfants de - de 6 ans, de santé, sociaux et médico-sociaux et pénitentiaires, Art.L.230- 5 c. rural
- accords collectifs des IAA par famille de produits Art.L.230-4 et 5 c. rural

Favoriser la mise à disposition de denrées alimentaires
 Art.L.230-6 c. rural

Aides financières (ou matérielles)

Programme national de l'alimentation:
 Axe 1: Justice sociale
 Axe 2: Lutte c/ gaspillage

Pacte national de lutte c/ le gaspillage alimentaire
 Axe 3: gestion des invendus et dons alimentaires (mesures 4A et 4B)

Centres d'Action Sociale
 Art. R.123-2 c. action soc. et fam. Bons alimentaires, chèque d'accompagnement personnalisé (art. L.1611-6 CGCT), paniers à prix réduit, accès à un groupement d'alimentation familial.

Contrats de Ville
 Art. L.5216-5 I 4°; L.5214-16 II 2°bis; L.5215-20 II et L.5217-2 4° CGCT
 3 piliers: cadre de vie, développement économique et emploi, cohésion sociale

Réduction des tarifs de la restauration scolaire
 Art. L.212-4, L. 213-2 et L.214-6 CGCT

Action sociale du département
 Art. L.123-1 c. action soc. et fam.
 Si cela entre dans : Personnes en difficulté, âgées, protection maternelle infantile, réinsertion.

Achats de denrées
 Art. R.230-9 c. rural

Cessions de stocks dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)
 Règlement (UE) 223/2014

Complété par : fonds issus du programme national d'aide alimentaire (PNAA) et programme Alimentation et Insertion.

Dons des commerces + de 400m²
 Art. L541-15-4 à 6 c. env.

Personne morale de droit privé – Association habilitées

Ex: Banques alimentaires, Secours populaire, croix rouge française, resto du cœur...

Ex: Mise en place d'une Epicerie Sociale et Solidaire

Ex: Mise en place d'Ateliers Santé, ateliers cuisine

Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LE FINANCEMENT DES STRUCTURES ET PROJETS (DE PRODUCTION, TRANSFORMATION ET COMMERCIALISATION)

Le financement direct ou indirect de projets visant à la production, la transformation ou la distribution de produits locaux provient de la politique de développement rural, de la politique de la pêche et de la politique de développement économique.

Aides fondées sur la politique (agricole) de développement rural.

L'essentiel de la politique agricole de développement rural est lié à la PAC, mais des financements nationaux ou locaux peuvent également y contribuer.

En application du règlement européen (UE) 1305/2013 et sur la base d'un cadrage national, les conseils régionaux ont défini leur programme régional de développement rural (PRDR) qui permettent de lever des financements en provenance du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), complété par des fonds nationaux ou locaux (cofinancement). Les projets visant à la production, la transformation ou la distribution de produits locaux peuvent prétendre, comme les autres projets agricoles, aux aides à l'installation, à la modernisation et à la transformation des produits, ainsi qu'aux pratiques respectueuses de l'environnement.

Ce règlement européen encadre aussi un programme spécifique « de liaison entre les actions de développement de l'économie rurale » (LEADER) qui a vocation à dynamiser les territoires. La mise en œuvre de ce programme s'opère principalement grâce à la formation de groupes d'action locale dont les formes juridiques peuvent être diverses, avec des partenaires publics ou privés, ruraux ou non. Il s'agit donc d'un cadre adapté pour des projets collectifs de gouvernance alimentaire locale multi-partenariaux.

Au côté de ces aides provenant du cadre européen, l'Etat et les collectivités territoriales, mènent différentes politiques susceptibles d'encourager l'ancrage territorial de l'agriculture : contrat d'appui au projet d'entreprise pour créer des espaces tests agricoles ; soutien aux associations en lien avec l'agriculture ; aides liées aux pôles ruraux d'exception ; projets alimentaires territoriaux.

Aides fondées sur la politique de la pêche (pas de schéma spécifique)

Les Etats membres peuvent accorder des aides au développement durable de la pêche et de l'aquaculture dans le cadre du fonds européen de la pêche et des affaires maritimes (FEAMP).

Aides fondées sur la politique économique

Dans ce domaine, peuvent être distinguées les aides au développement économique en général, des aides aux entreprises. Dans les deux cas, on assiste à un concours de compétences entre les différentes CT.

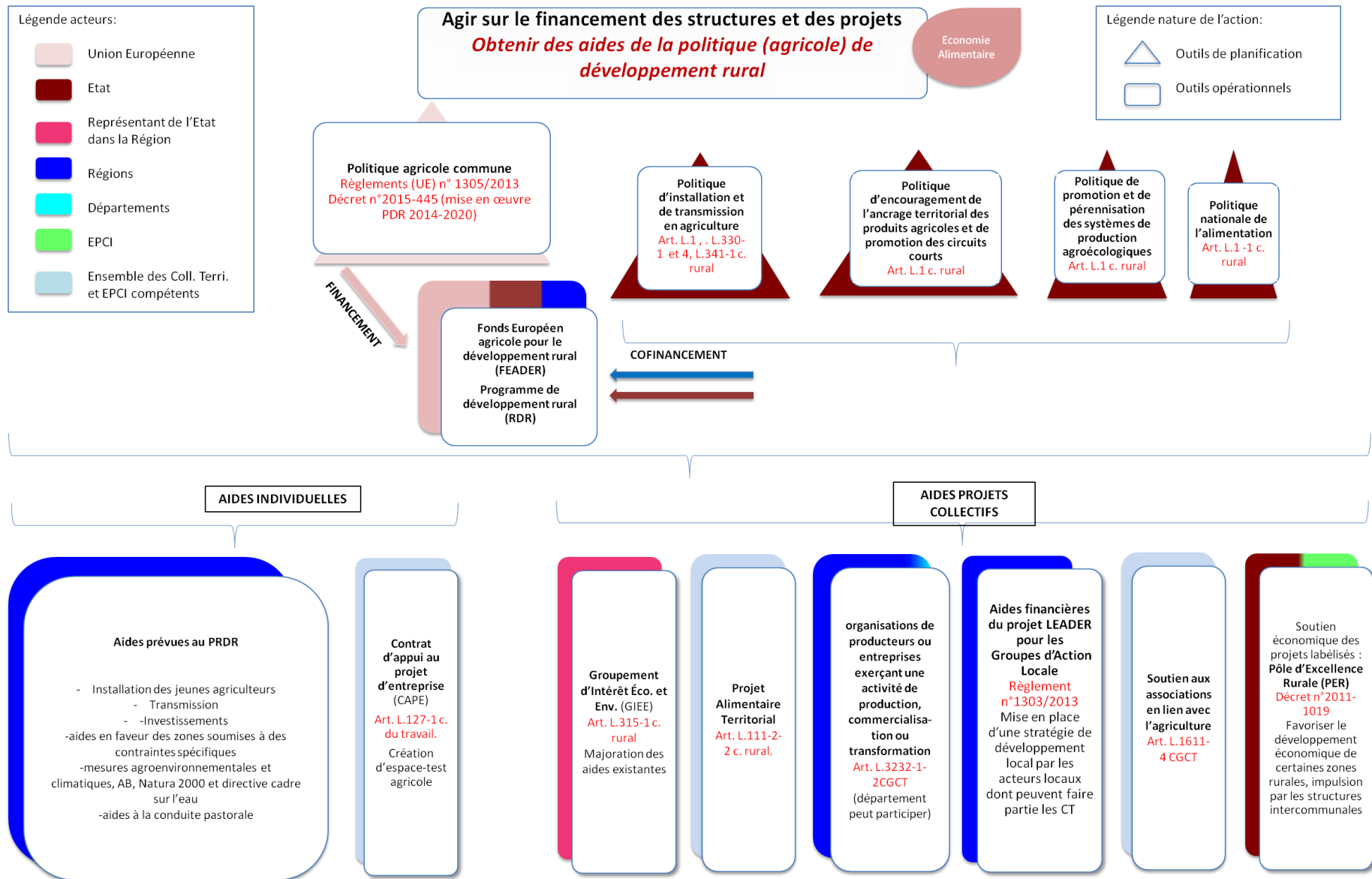
La région est la collectivité responsable en matière de développement économique (Loi NOTRe n°2015-9915). A ce titre, elle doit élaborer un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII). Il s'agit d'un document d'orientation stratégique qui définit les interventions des collectivités dans le domaine économique et vise principalement à organiser et articuler les diverses interventions économiques publiques. Le schéma « définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional ». Le SRDEII définit également les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire. A ce titre, il prévoit une ligne budgétaire pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont font partie les sociétés de coopération d'intérêt collectif (SCIC) qui produisent ou fournissent des biens et services d'intérêts collectifs représentant un caractère d'utilité sociale. Le SRDEII peut également contenir

des aides au développement des activités agricoles, considérées comme un domaine optionnel du SRDEII. Outre la région, d'autres collectivités bénéficient de la compétence « développement économique ». Ainsi, les structures intercommunales sont compétentes de plein droit en matière de gestion opérationnelle de proximité des zones d'activités artisanales, industrielles, commerciales, tertiaires, touristiques, portuaires ou aéroportuaires (construction, aménagement entretien et fonctionnement). Les communes urbaines et les métropoles sont compétentes en matières « d'action de développement économique » et les communautés de communes et d'agglomération en matière de « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » (compétence nouvelle créée par la loi NOTRe). Les interventions de ces CT dans le domaine du « développement économique » doivent être compatibles avec le SRDEII.

A souligner : une étude de l'assemblée des communautés de France et de l'institut supérieur des métiers de 2010 montrait qu'au titre de ces compétences, on pouvait retrouver la promotion économique du territoire ; les participations pour le développement des entreprises ; l'accompagnement des actions collectives de filières ; le développement des infrastructures ; le développement touristique ; l'emploi, l'insertion et l'aide au recrutement ou encore le soutien au commerce ou à l'artisanat. Les structures en lien avec l'alimentation peuvent intégrer chacun de ces domaines. Cette étude montrait également qu'en matière de développement des activités de production agricoles, les communautés agissaient très peu au titre de ces compétences.

L'aide aux entreprises par les CT constitue l'un des dispositifs-clé de la politique de développement. Ces aides doivent être compatibles avec le droit communautaire de la concurrence : elles doivent s'inscrire dans les exceptions ou les dérogations au principe d'interdiction des aides publiques. Elles doivent aussi respecter les orientations du SRDEII, ainsi que les règles générales de non-discrimination. Au niveau local, en principe, le SRDEII fixe l'ensemble des aides aux entreprises attribuées par les CT et la Région est le principal pourvoyeur de fonds (aide à la création ou à l'extension d'entreprise, aides aux entreprises en difficulté, participation au capital des sociétés commerciales). Les communes, les EPCI et la métropole de Lyon peuvent être associées par convention au processus et certains dispositifs permettent aux EPCI d'octroyer des aides dès lors qu'elles sont mentionnées dans le SRDEII. Toutefois, certaines aides ne nécessitent pas une organisation préalable dans le SRDEII. Il s'agit notamment des aides que peuvent octroyer les communes et les EPCI à l'investissement à l'immobilier des entreprises pour la création ou l'extension de l'activité ou bien en cas de carence de l'initiative privée pour le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (voir également fiche « Foncier urbain 2 »). Les communes peuvent également participer au capital des sociétés d'exploitation des services communaux, des sociétés d'activités d'intérêt général et des sociétés d'économie mixte locales et de services publics industriels et commerciaux. Ces participations peuvent être réalisées sans l'accord préalable de la région.

A souligner : le département joue un rôle mineur dans le développement économique. La loi prévoit de manière restrictive ses possibilités d'intervention qui dépendent presque exclusivement d'une prise en charge en amont par une autre collectivité à laquelle le département serait associé.





Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

Légende acteurs:

-  Union Européenne
-  Etat
-  Régions
-  Départements
-  EPCI
-  Ensemble des Coll. Terri. et EPCI compétents

Légende nature de l'action:

-  Outils de planification
-  Outils opérationnels

Agir sur le financement des structures et des projets

Obtenir des aides de la politique économique

Economie Alimentaire

Schéma Régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

Art. L.4251-12 CGCT

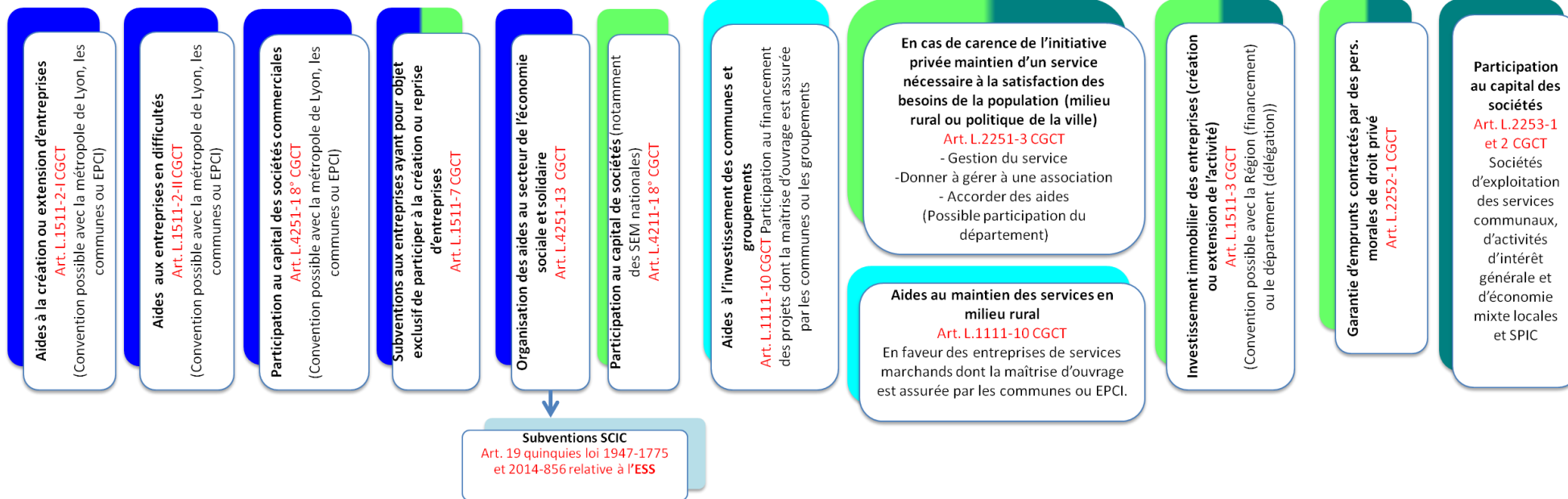
Seules à attribuer certaines aides et responsabilité exclusive de la définition des orientations en matière de développement économique.

Volet facultatif aides aux développement des activités, agricoles, artisanales et industrielles

Droit UE Concurrence: compatibilité :
 - Les aides doivent être compatibles avec les règles du droit européen (articles 107 et 108 du TFUE + Règlements n°1304/2013, 1408/2013, 360/2012, 717/2014 relatifs aux aides de minimis et n°651/2014 relatif aux aides à l'investissement.)

Aides prévues au SRDEII

Aides hors SRDEII



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE LA PRODUCTION AGRICOLE

Le développement de l'alimentation locale n'a d'intérêt que s'il génère des aménités positives en terme environnemental et de santé publique. Il est donc directement lié à l'émergence d'une agriculture plus durable, biologique ou non. Les CT disposent de compétences et d'instruments divers pour agir dans cette direction.

A souligner : au moins 50% des exploitants agricoles en agriculture biologique ou durable pratiquent la vente avec un nombre d'intermédiaires réduit, contre 20% chez les conventionnels.

La région détient un pouvoir d'orientation des politiques d'aménagement foncier avec le PRAD qui constitue la base de la politique d'acquisition et de protection du foncier agricole pour toutes les CT (voir fiches « Foncier agricole 1 et 2 »). C'est aussi au niveau régional qu'est élaboré le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA). Les CT n'ont pas la main sur ce document car c'est l'Etat (Préfet de Région) qui tranche après avis du Conseil régional. Le SDREA est l'outil central de la politique du contrôle des structures agricoles. Il sert à hiérarchiser les demandes d'autorisation d'exploiter lors d'une installation ou d'une reprise d'exploitation. Il comprend une série de critères, originellement tous liés à l'installation de jeunes agriculteurs et à la performance économique des exploitations agricoles, qui peuvent désormais répondre à des enjeux environnementaux ou au développement des circuits courts.

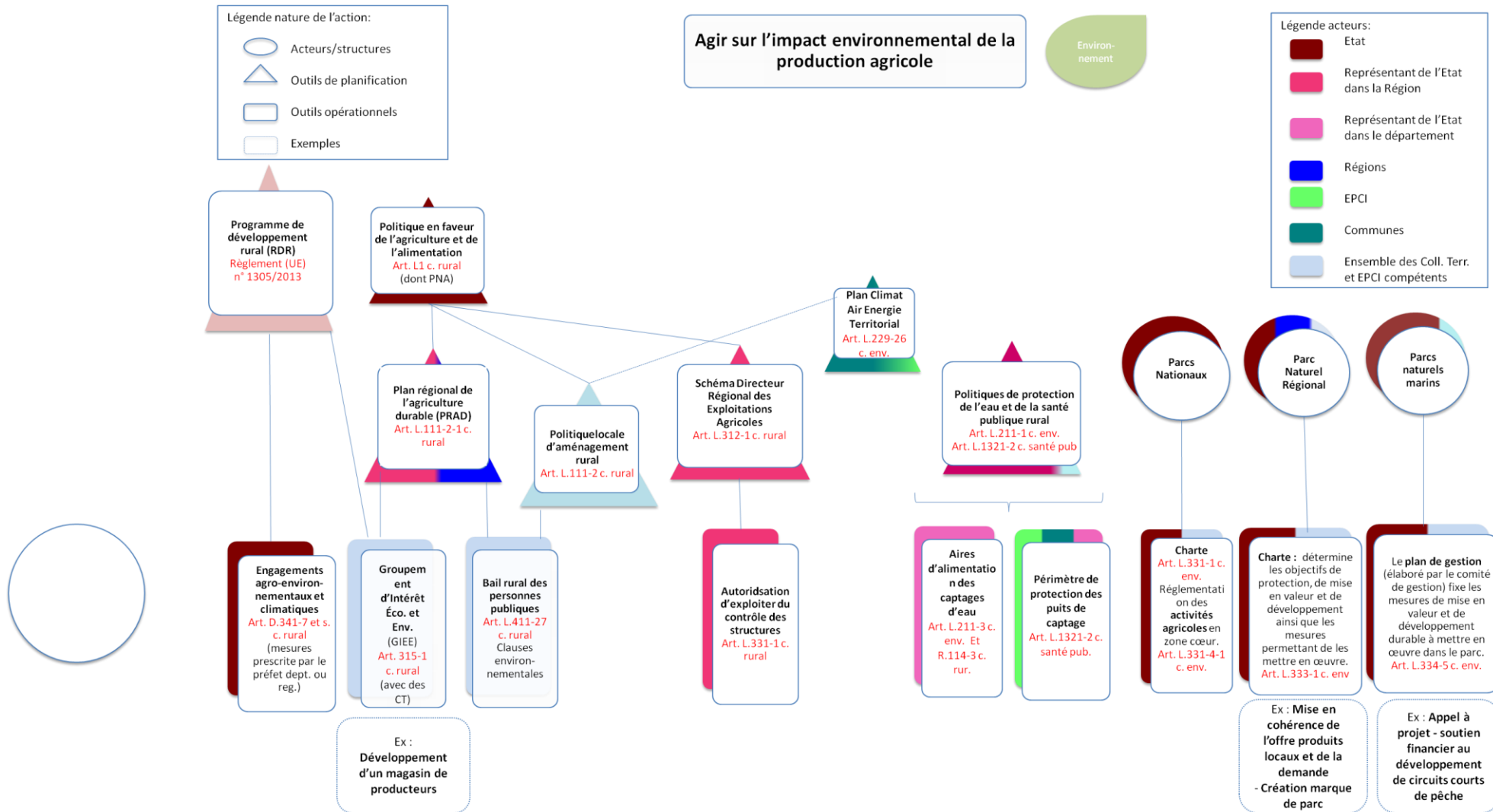
A souligner : la lecture des SDREA montre que ces motivations non économiques restent pour le moment les parents pauvres du contrôle des structures.

Les CT interviennent, sous couvert de l'Etat (Préfecture), en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement. C'est le cas lorsqu'elles sont consultées lors de l'instauration de zones de protection des aires d'alimentation des captages avant que le Préfet ne prenne un arrêté (2 régimes possibles : code rural et code de la santé publique).

Les CT pourraient se fixer des engagements concernant l'impact carbone de l'agriculture locale dans le cadre de leur plan climat-air énergie territorial (PCAET) qui n'a pas de portée juridique directe mais peut être un levier pour amorcer ou coordonner des actions locales.

Les CT peuvent aussi agir en leur nom pour imposer des pratiques respectueuses de l'environnement par différents biais : l'intégration de clauses environnementales dans les baux ruraux portant sur des terres dont elles sont propriétaires (toutes les CT) ; le financement via les engagements agro-environnementaux et climatiques gérés par la région sous la coupe du RDR et du document de cadrage national (voir fiche « Financement des structures et projets -Actions fondées sur la politique (agricole) de développement rural ») ; le portage, via leurs groupements ou leurs sociétés, d'un projet pluriannuel labellisé (par le préfet de région) « groupement d'intérêt économique et environnemental » (GIEE).

Enfin, les CT peuvent agir au travers et en collaboration avec les parcs dans lesquels elles siègent (parcs naturels nationaux, parcs naturels régionaux et marins) à partir de la Charte du parc ou du plan de gestion d'un parc naturel marin.



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LES PRATIQUES TOURISTIQUES

Le tourisme est une compétence partagée entre toutes les collectivités (art. L.1111-4, 2 CGCT). Cette compétence peut être utilisée pour agir sur l'alimentation locale en sensibilisant le public aux différents enjeux et en développant les connaissances relatives aux pratiques alimentaires durables. L'avantage de la compétence tourisme est qu'elle offre une grande marge de manœuvre dans le choix des actions à entreprendre. Une collectivité peut, par exemple, décider de promouvoir les fermes auberges en instituant des itinéraires ruraux proches de ces structures ou en les mentionnant dans des guides. Les collectivités peuvent également développer l'accès à des activités extrascolaires en organisant des séjours de vacances à thème (alimentation locale, visites à la ferme), pour lesquels les modalités de restauration ont fait l'objet d'accords spécifiques.

Sur la base de la politique nationale du tourisme fixée par l'Etat, la région et le département doivent chacun élaborer un schéma de développement du tourisme. Ces schémas définissent les objectifs à moyen terme du développement touristique des territoires concernés. Les communes étaient auparavant compétentes en matière de promotion et de création d'office de tourisme : cette compétence est désormais attribuée aux EPCI.

Les actions qui peuvent être entreprises s'appuyant sur la compétence tourisme et ayant vocation à promouvoir l'alimentation locale, peuvent aussi se retrouver dans divers instruments du développement territorial. Les projets communs de développement à la création d'une structure intercommunale ou les chartes de parc constituent des instruments importants dans le développement de dynamiques territoriales touristiques liées à l'alimentation. La création d'une marque de parc par exemple augmente l'intérêt touristique de certains terroirs.

Exemple 1 : La ville de Lyon a décidé en 2010 de créer le label « Lyon ville équitable et durable » afin d'identifier les entreprises, commerces, artisans, lieux et événements qui répondent de manière pragmatique aux enjeux du développement durable à travers une offre de consommation responsable. Cette démarche s'inscrit dans un projet de promotion du tourisme local et de développement de l'économie sociale et solidaire.

Exemple 2 : Le Voyage à Nantes, société publique locale créée par la Ville de Nantes et Nantes Métropole, en charge de la promotion de la culture et du tourisme dans l'agglomération nantaise, était en charge de l'organisation du Nantes Food Forum du 2 au 5 juin 2017, dont l'objectif était de rassembler la population autour de la question de « Manger demain » ainsi que de faire connaître et promouvoir la mise en place du projet alimentaire territorial. Il recense et publie également chaque année un guide des tables de Nantes. Ce guide est élaboré par un jury bénévole scrutant les critères de sélection tels que l'origine et la provenance des produits et la mise en valeur du vignoble nantais avec notamment une mention spéciale pour les restaurants qui proposent du muscadet, produit emblématique de la région.

Agir sur les pratiques touristiques

Culture et Gastronomie

Légende acteurs:

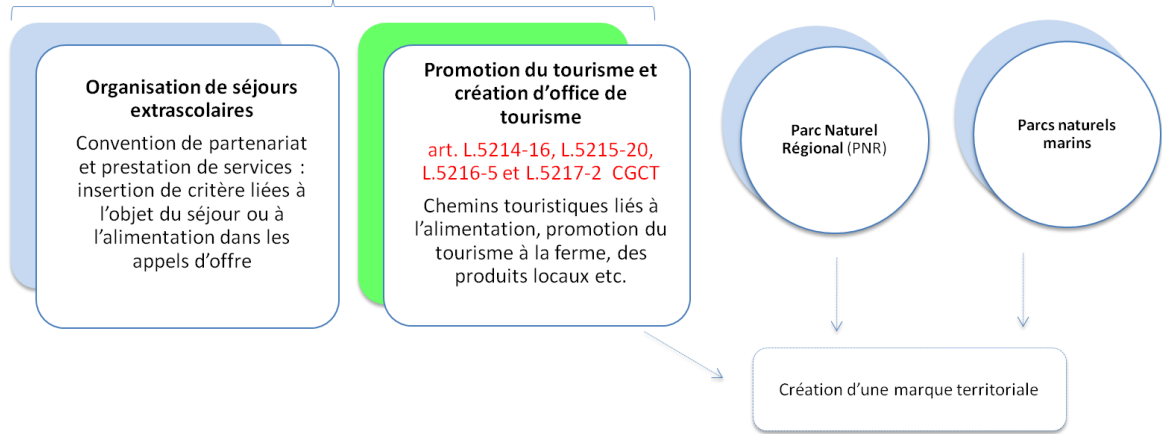
- Etat
- Régions
- Départements
- EPCI
- Ensemble des Coll. Terri. et EPCI compétents

Légende nature de l'action:

- Acteurs
- Outils de planification
- Outils opérationnels
- Exemples



Remarques :
 Le tourisme est une compétence partagée entre toutes les collectivités.
 art. L.1111-4, 2 CGCT



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LES DEPLACEMENTS

L'action des CT en matière de déplacement concerne non seulement les voies de circulation mais aussi l'information à destination de ceux qui se déplacent.

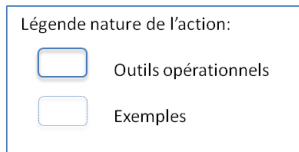
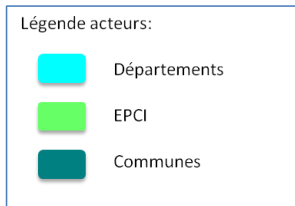
Orienter la circulation

Les communes et les EPCI sont compétents pour établir un plan de déplacement urbain (PDU) qui organise la mobilité. L'objectif d'un tel plan est de diminuer le trafic automobile en coordonnant tous les modes de transports afin de diminuer les pollutions et la consommation d'énergie. C'est un document de planification qui intègre tous les déplacements aussi bien individuels que collectifs, dont font partie les marchandises et les consommateurs, ainsi que la circulation et le stationnement. Dans les communes rurales, le plan peut également prendre en compte les circulations agricoles et prévoir les aménagements à cet effet. Tel est le cas pour le plan de déplacement urbain de Marne et Gondoire.

A souligner : le PDU n'est pas un document d'urbanisme. Il doit être compatible avec eux. Un PLU peut inclure un PDU.

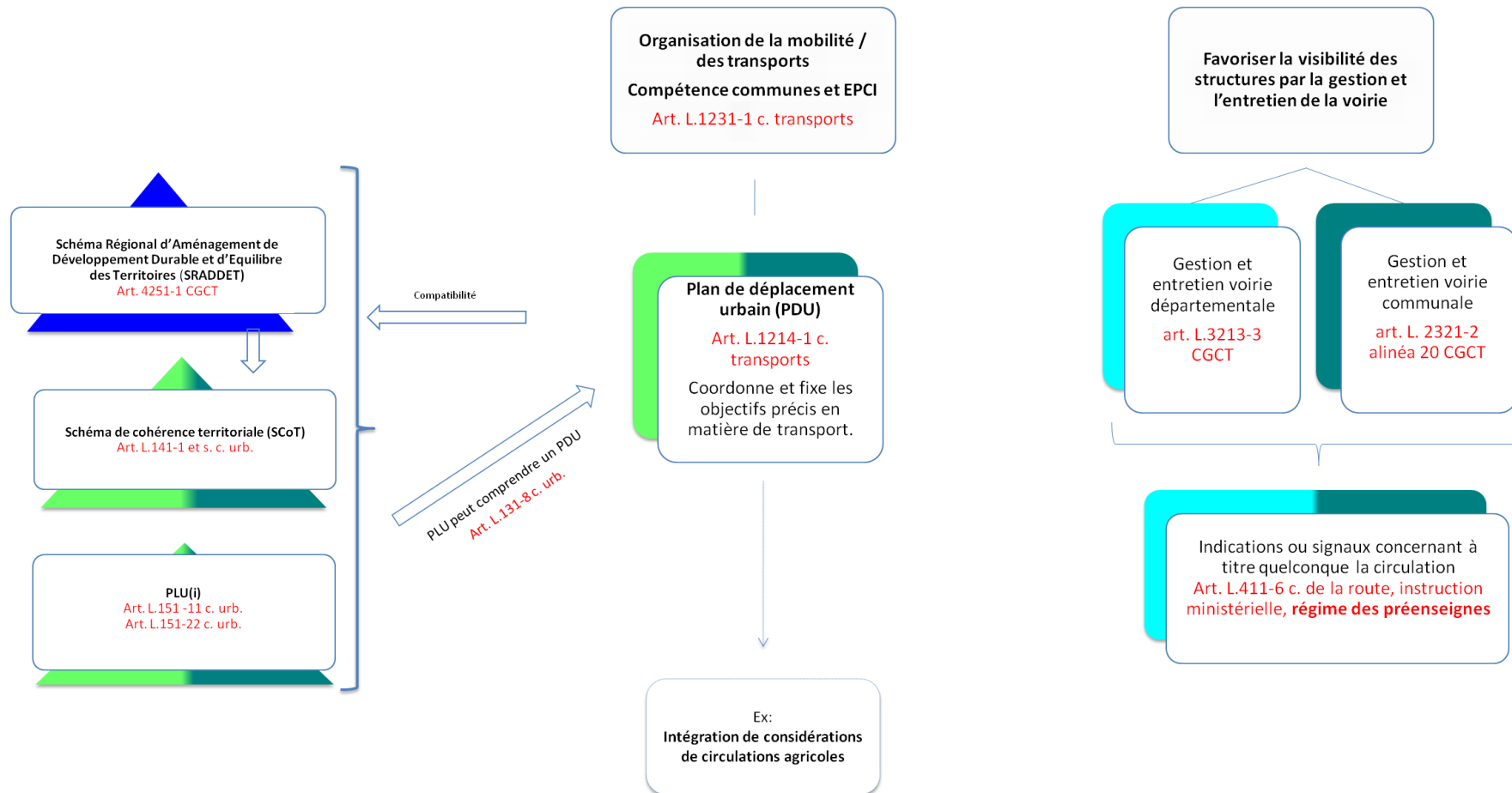
Organiser l'information

Il convient également d'envisager le cas où une structure, par exemple un magasin de producteur ou un point de vente directe à la ferme, souhaite signaler son implantation sur la voirie routière. Dans ce cas, deux options se présentent. Le recours à une préenseigne, dite dérogatoire, ou à une signalisation d'information locale, proposée par une collectivité. Les préenseignes correspondent à « toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée ». Elles sont soumises aux règles applicables à la publicité, qui est en principe interdite hors des agglomérations, sauf dérogation. Pour éviter leur prolifération anarchique, un dispositif de signalisation de l'information locale a été mis en place. Il s'agit d'un nouveau mode de signalisation pour permettre aux usagers de la route d'être guidés vers des établissements ou services qui se situent à proximité. Cette signalisation d'information locale sera mise en œuvre au moyen d'un schéma directeur de signalisation par les collectivités concernées. Par ce biais les collectivités locales peuvent favoriser le développement de l'approvisionnement local des consommateurs en jouant sur la communication et l'information. Cela peut sembler se situer aux confins de la sphère de l'alimentation locale, cependant il s'agit d'un outil qui demande peu d'intervention de la commune et qui témoigne de l'incorporation du champ alimentaire dans l'ensemble des compétences.



Agir sur les déplacements

Urbanisme et aménagement



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LA GESTION ET LA PREVENTION DES DECHETS

Le développement d'action visant à la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux de qualité passe par une réflexion sur le traitement des déchets et sur leur prévention.

Gérer les déchets

Une directive européenne fixe un programme de prévention des déchets dans lequel les Etats membres sont invités à prendre les mesures nécessaires pour encourager une collecte séparée des déchets organiques. La France a transposé cette politique européenne dans sa loi n°2015/992 du 15 août 2015 de Transition Energétique pour la Croissance Verte. Elle prévoit qu'il doit être permis aux ménages de trier à la source leurs déchets organiques afin qu'ils soient valorisés et non plus jeté dans les ordures ménagères résiduelles. Un plan national de prévention des déchets pour la période 2014-2020 a été élaboré par la ministre en charge de l'environnement avec la concertation des collectivités territoriales. Il prévoit les objectifs de la politique de prévention et de gestion des déchets et est décliné à l'échelle régionale.

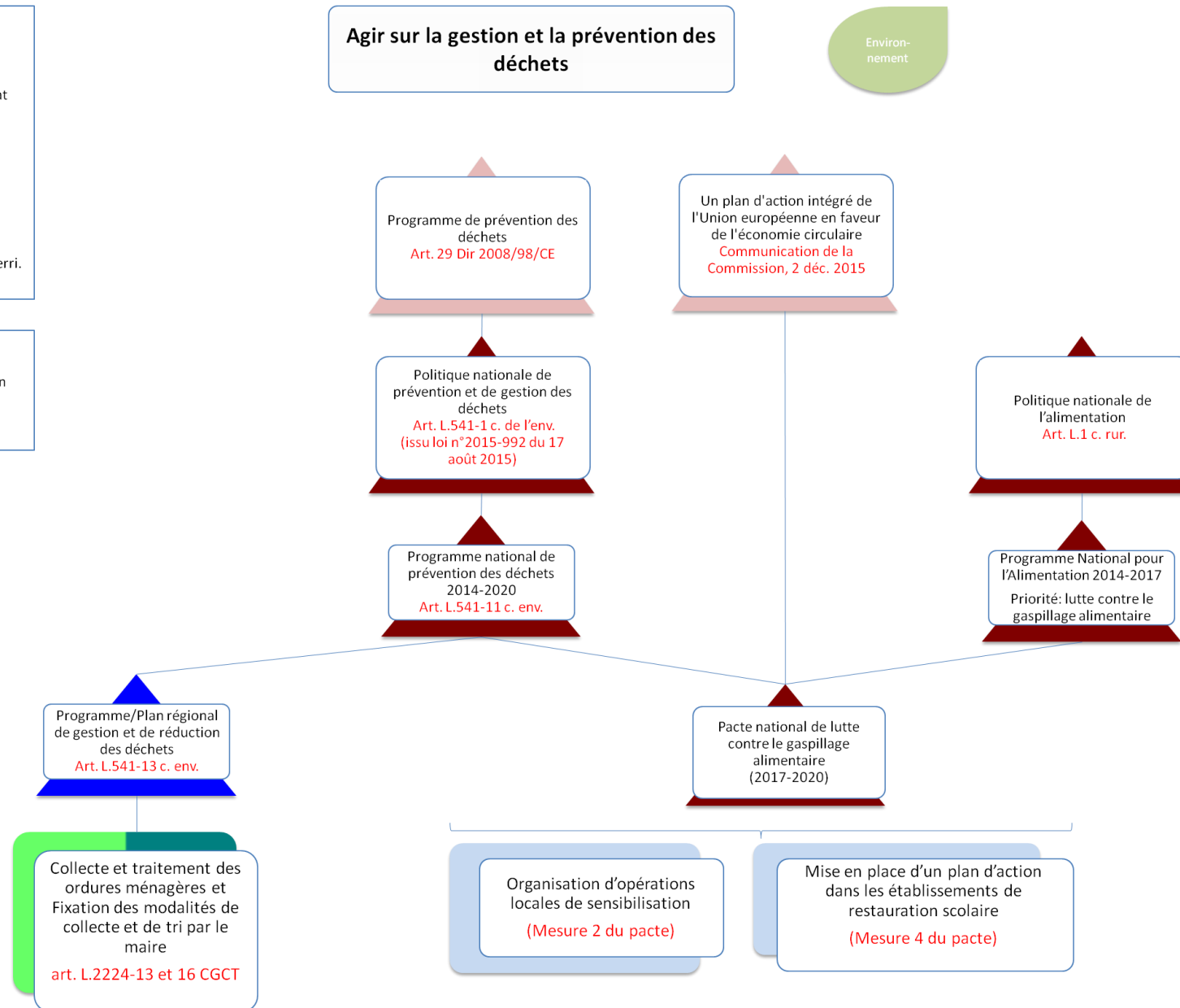
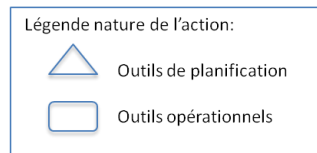
Les communes et les intercommunalités sont compétentes en matière de collecte et traitement des ordures ménagères ce qui leur permet de se doter d'outils pour agir en faveur du traitement des déchets organiques sur leur territoire.

Lutter contre le gaspillage alimentaire

L'Union Européenne en décembre 2015 a lancé un plan d'action intégré en faveur de l'économie circulaire, dans lequel elle présente plusieurs mesures pour réduire le gaspillage alimentaire. L'action de l'Union Européenne en matière de gaspillage alimentaire se construit pour l'instant principalement autour de mesures d'incitation et de participation. Le 11 février 2016 la France a adopté un projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Cette loi reprend le système de cycle des déchets issu de la directive européenne 2008/98/CE en l'appliquant aux déchets alimentaires. Elle prévoit également l'élaboration d'un pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire (actuellement pacte 2017-2020), dont certaines mesures peuvent être reprises par les CT, telle que l'organisation d'opérations locales de sensibilisation ou la mise en place d'actions de prévention dans la restauration scolaire dans les établissements à leur charge.

Cette politique spécifique de lutte contre les déchets s'articule avec la politique nationale de l'alimentation (issue de la loi n°2010-874 du 13 juillet 2010) qui fait de la lutte contre le gaspillage alimentaire l'une des priorités du PNA.

A souligner : L'Etat et les CT ne sont pas les seuls à pouvoir agir ; les entreprises sont aussi sollicitées. Ainsi, des accords collectifs interprofessionnels agricoles portant sur « la réduction du gaspillage alimentaire à tous les stades de la chaîne alimentaire » peuvent voir le jour et être homologués par l'Etat (Art. L.230-4, R230-36-2 c. rur.).



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

AGIR SUR LA GOUVERNANCE LOCALE

Les textes prévoient différentes formes de collaboration des acteurs publics et privés pour créer des synergies autour de différentes thématiques, dont, directement ou indirectement, l'alimentation locale.

Alimentation

La loi n° 2014-1170 promeut la collaboration des acteurs locaux pour l'élaboration de projets alimentaires territoriaux (PAT). Ces PAT ont pour objectifs de structurer l'économie agricole et de mettre en œuvre des systèmes alimentaires territoriaux avec l'ensemble des acteurs. Pour l'heure, aucun projet n'est encore achevé, mais plusieurs ont été lauréats d'appels à projets nationaux organisés par le ministère de l'agriculture dans le cadre du PNA.

Coopération générale

Les conférences régionales de l'action territoriale sont instituées dans chaque région depuis la loi n°2014-58 du 27 janvier de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ces conférences ont pour objectif de coordonner l'exercice des compétences pour la conduite de certaines politiques publiques.

A souligner : c'est du fait de leur création que le terme de « décentralisation à la carte » est apparu, certains y voyant un risque d'imbroglio de compétences sous couvert d'une plus grande liberté accordées aux collectivités.

Environnement

L'implication des CT dans les parcs naturels régionaux et notamment lors de l'élaboration de la charte de PNR, peut être source de collaboration entre acteurs publics mais aussi avec les acteurs privés. Les produits agricoles, à la fois patrimoine naturel et patrimoine culturel, sont régulièrement au cœur des orientations et des actions des PNR.

Education

Les CT participent à l'élaboration de projets éducatifs territoriaux mis en place par les chefs d'établissements pour organiser le temps périscolaire. Ces projets permettent d'associer des acteurs extérieurs sur un projet commun (par ex., l'alimentation locale).

Développement durable

L'Agenda 21 des CT est un guide de mise en œuvre des objectifs du développement durable, élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs d'un territoire. Il peut concerner la question alimentaire au travers notamment des questions de prévention et de gestion des déchets.

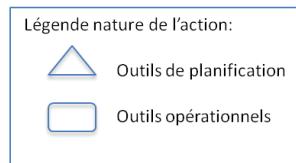
Economie sociale et solidaire

La conférence régionale de l'économie sociale et solidaire (ESS) est un lieu de débats et de définition des orientations des politiques locales de développement de l'ESS avec l'ensemble des acteurs du territoire.

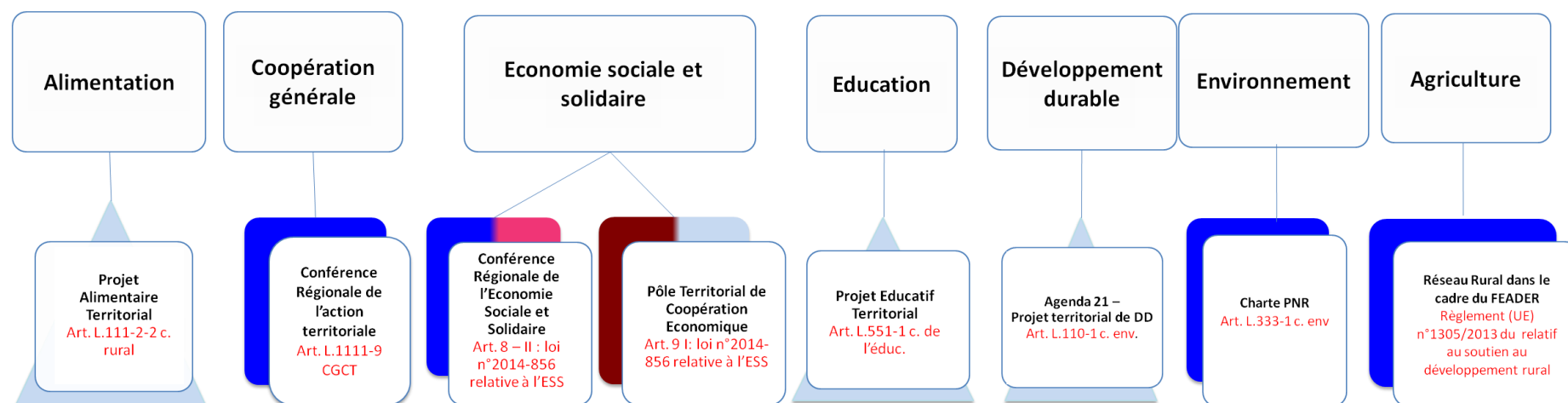
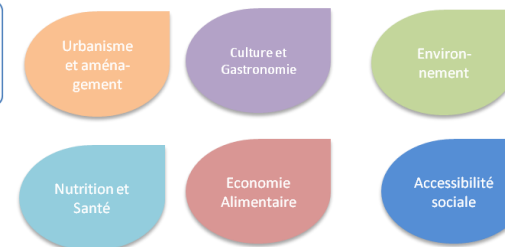
Des appels à projets ayant pour objectif la formation de pôles territoriaux de coopération économique sont mis en place. Cette procédure permet aux acteurs de l'ESS d'élaborer une stratégie commune entre eux, avec les collectivités territoriales, autour de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable (voir par exemple à l'association Le Bol).

Agriculture

Le Réseau Rural est issu d'une initiative européenne afin de créer du lien et d'encourager les coopérations entre les territoires ruraux. Il s'agit d'un lieu d'information et d'échange des bonnes pratiques entre les différents acteurs ruraux d'un territoire. Il contribue au dialogue relatif aux politiques publiques utiles au développement du territoire particulièrement dans le domaine agricole.



Agir sur la gouvernance locale



Projet FRUGAL - Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire

Quelques lectures...

Liste non exhaustive d'articles, guides et rapports.

Principales sources juridiques sur legifrance.fr (code rural ; code de l'urbanisme ; code général des collectivités territoriales...) et eurlex.eu (règlements et directives).

Des articles...

- B. Grimonprez et D. Rochard (dir.), Agriculture et ville : vers de nouvelles relations juridiques, LGDJ, 2015
- M. Desrousseaux et L. Stahl, *L'appréhension de l'agriculture urbaine par le droit français*, Géocarrefour, 89/1-2 | 2014, 65-73
- B. Faure, *La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ?* AJDA, 2016 p.2438
- X. Guiomar, *Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité*, Pour, vol. 209-210, no. 2, 2011, pp. 169-183
- J-F. Rouhaud, *La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme : quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles ?*, Droit rural n°399, janv. 2012, dossier 3

Des guides et rapports...

- Terres de Liens, Guide « Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales », 21 avril 2015 [<https://terredeliens.org/telechargement-guide-collectivites.html>]
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Guide « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective », nov. 2014 [<http://agriculture.gouv.fr/approvisionnement-local-restauration-collective>]
- Conseil National de l'Alimentation, *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France*, Avis n°72, 22 mars 2012 [<https://www.cna-alimentation.fr/avis-liste/par-numero/>]
- Ministère de la santé, Guide à l'usage des élus et techniciens municipaux, Améliorer la nutrition et la santé de la population, nov. 2004 [<http://reseauvillesactivespnns.fr/outils/elus-et-techniciens-municipaux>]
- Projet Loccaterre, Croquer le territoire, quand les circuits courts se racontent (Récits et bilans de 3 ans de recherche-action sur 8 Parcs naturels régionaux), déc. 2012