

Les projets alimentaires territoriaux

Vers des actions collectives

Mayté Banzo, Christophe Beurain,
Bernard Del'homme, Marie Lemarié-Boutry, coord.



Les projets alimentaires territoriaux

Vers des actions collectives

Mayté Banzo, Christophe Beaurain,
Bernard Del'homme, Marie Lemarié-Boutry, coord.

A decorative graphic consisting of several thin, curved lines that sweep across the bottom half of the page, creating a sense of movement and flow.

Éditions Quæ

Collection Matière à débattre et à décider

Les énergies renouvelables en France. Analyse d'une planification entravée

J. Dubois (auteur), à paraître en 2024.

Protecting crops through plant diversity

A. Tibi, V. Martinet, A. Vialatte (eds), 2024, 128 p.

Le marché alimentaire à horizon 2050 en France. Du libre-service aux plateformes de e-commerce

B. Ruffieux, A. Level (auteurs), 2024, 186 p.

Trajectoires de transition écologique. Vers une planification dynamique et adaptative des territoires

É. Briche (coord.), 2023, 312 p.

Artificialized land and land take. Drivers, impacts and potential responses

M. Desrousseaux, B. Béchet, Y. Le Bissonnais, A. Ruas, B. Schmitt (coord.), 2023, 168 p.

Pour citer cet ouvrage

Banzo M., Beaurain C., Del'homme B., Lemarié-Boutry M. (coord.), 2024.

Les projets alimentaires territoriaux. Vers des actions collectives,

Versailles, éditions Quæ, 172 p.

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex

www.quae.com / www.quae-open.com

Les versions numériques de cet ouvrage sont diffusées sous licence CC-by-NC-ND 4.0.



© Éditions Quæ, 2024

ISBN papier : 978-2-7592-3787-6

ISBN PDF : 978-2-7592-3788-3

ISBN ePub : 978-2-7592-3789-0

ISSN : 2115-1229

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction générale | 7 |
| Partie 1. Des SAT aux PAT : changement de nom ou de paradigme ? | 13 |
| Témoignage n° 1. Didier Bertholy | 14 |
| Introduction | 19 |
| Les SAT, des approches imparfaites pour décrire la reterritorialisation de l'alimentation | 19 |
| Les PAT, une double opportunité | 23 |
| Trois illustrations de PAT en Nouvelle-Aquitaine | 26 |
| 1. Comprendre l'action collective dans les projets alimentaires territoriaux : enjeux théoriques | 29 |
| Les apports de l'analyse proximiste | 30 |
| L'analyse de l'action collective à partir de la grille des proximités | 31 |
| Conclusion | 34 |
| 2. Quelle dimension sociale pour le projet alimentaire territorial ? | 37 |
| Le GPV Rive Droite : un territoire urbain à forts enjeux sociaux | 38 |
| L'agriculture de proximité comme socle d'un projet alimentaire social | 40 |
| À l'épreuve de la démocratie alimentaire | 42 |
| Conclusion | 43 |
| 3. Entrer dans les coulisses de la construction d'une politique alimentaire départementale | 44 |
| Éclairer la fabrique d'une politique alimentaire départementale par les interdépendances | 45 |
| Penser l'action publique alimentaire d'un département, une histoire de cadrages | 46 |
| Conclusion | 52 |

| | |
|---|----|
| Partie 2. Le lien entre agriculture, alimentation et territoire : quelles voies pour créer du collectif ? | 53 |
| Témoignage n° 2. Alban Perennes, Benjamin Maugey, Lucie Ouvrard | 54 |
| Introduction | 57 |
| Action collective et territoire | 57 |
| Gouvernance | 58 |
| Arène agri-alimentaire | 61 |
| Acteurs intermédiaires | 64 |
| 4. Quelle intégration des initiatives collectives dans les projets alimentaires territoriaux ? | 67 |
| Les initiatives collectives étudiées | 67 |
| Cadre théorique : la notion d'action collective | 70 |
| Les facteurs structurants de l'action collective | 71 |
| Conclusion | 72 |
| 5. Une association peut-elle être porteuse d'un projet alimentaire territorial ? | 73 |
| Une association motrice face à des élus locaux réticents | 74 |
| Un rôle changeant de l'association au sein de la gouvernance du projet | 74 |
| Un engagement associatif riche d'enseignements sur la démarche de PAT | 78 |
| Conclusion | 79 |
| 6. Quelle légitimité de la grande distribution à participer à la reterritorialisation de l'alimentation ? | 81 |
| Grande distribution alimentaire et produits locaux | 82 |
| Légitimité territoriale et proximité relationnelle | 83 |
| Grande distribution alimentaire : une légitimité reconnue | 85 |
| Conclusion | 86 |
| 7. Métiers de l'accompagnement et de l'animation de la transition agroécologique, une reconnaissance limitée | 88 |
| Une diversification des projets agricoles qui renforce le besoin d'accompagnement et d'animation | 89 |
| Des métiers de l'accompagnement et de l'animation qui restent marginalisés dans les métiers agricoles | 90 |
| Conclusion | 93 |

| | |
|--|-----|
| 8. À quoi sert le jeu dans la réflexion sur les projets alimentaires territoriaux ? | 95 |
| Une manière d'échanger, d'argumenter et de coopérer autour des initiatives d'alimentation locale | 95 |
| Un moyen de favoriser la diffusion des résultats de recherche | 97 |
| Un instrument pour animer et observer (discrètement) les échanges entre joueurs | 98 |
| Un outil utile pour prendre du recul et susciter la réflexion | 101 |
| Conclusion | 103 |
| | |
| Partie 3. Les projets alimentaires territoriaux feraient-ils bouger les lignes du développement territorial ? | 105 |
| Témoignage n° 3. Hervé Georges | 106 |
| | |
| Introduction | 109 |
| Diagnostic alimentaire et programmation des actions du PAT, deux phases questionnant le développement territorial | 109 |
| Intégrer l'agriculture dans le développement territorial ? | 111 |
| Repenser le rapport aux ressources du territoire ? | 112 |
| Un développement territorial seul ou à plusieurs ? | 113 |
| Treize territoires de Nouvelle-Aquitaine pour explorer le lien entre alimentation, développement et territoire | 113 |
| | |
| 9. Comment les projets alimentaires territoriaux recréent-ils des liens territoriaux ? | 118 |
| Les PAT pour remettre la question alimentaire au cœur des territoires | 119 |
| De multiples formes de remises en lien qualifiées d'intermédiation territoriale | 120 |
| Observer au plus près les projets à l'œuvre, les nœuds qui se font et se défont | 120 |
| Agriculture et alimentation : une remise en lien au sein des territoires et entre territoires | 121 |
| Une remise en lien porteuse de tensions | 122 |
| Conclusion | 123 |
| | |
| 10. Agriculture de proximité : quelles distances ? Quels territoires ? | 124 |
| Élevage en ville, proximités contrariées | 125 |
| L'exemple de la bergerie de La Vacherie | 127 |
| Conclusion | 133 |

| | |
|---|-----|
| 11. Les paysages renforcent-ils la spécificité des projets alimentaires territoriaux ? | 134 |
| Les caractéristiques paysagères des PAT étudiés | 135 |
| Entre particularités paysagères et uniformisation due à la labellisation | 138 |
| Conclusion | 139 |
| 12. Quel apport des projets alimentaires territoriaux aux représentations du foncier agricole ? | 140 |
| Redécouvrir la rareté de la terre agricole pour se nourrir | 141 |
| Développer les connaissances sur une ressource foncière mal connue | 142 |
| La place des terres dans le projet territorial : des visions différenciées | 144 |
| Conclusion | 147 |
| 13. Les projets alimentaires territoriaux réaffirment-ils les catégories de ville et de campagne ? | 148 |
| Les PAT révèlent une forte déconnexion entre territoire et agriculture | 149 |
| Les PAT pour refaire « campagne » | 151 |
| Les PAT pour (re)tisser des liens ville-campagne | 152 |
| Conclusion | 154 |
| Conclusion générale | 157 |
| Références bibliographiques | 161 |
| Liste des auteurs et autrices | 169 |
| Illustrations | 171 |

Introduction générale

Mieux comprendre les liens qui se tissent entre agriculture, alimentation et territoire anime plusieurs champs de recherche depuis une vingtaine d'années (Loudiyi *et al.*, 2022). Le présent ouvrage s'inscrit dans cette réflexion qui suscite l'intérêt de différentes disciplines et favorise les collaborations interdisciplinaires.

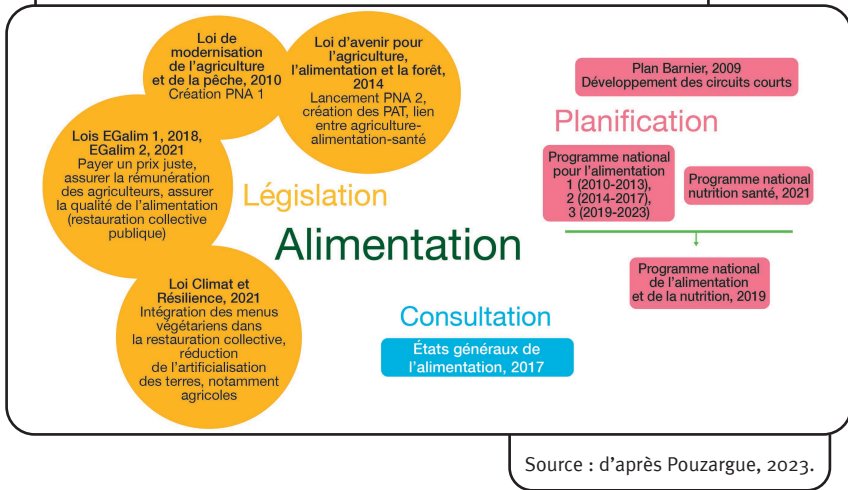
Pourquoi cet intérêt, somme toute assez récent, pour un sujet qui ne semble pas particulièrement innovant ? N'est-il pas évident d'associer les termes « agriculture », « alimentation » et « territoire » ? L'agriculture est nécessaire pour l'alimentation des populations et s'inscrit inévitablement dans un territoire.

Pourtant, cette relation ne va pas de soi. En effet, les systèmes alimentaires développés dans la deuxième moitié du xx^e siècle, sous l'emprise d'une trajectoire de spécialisation agricole et de mondialisation des échanges, ont favorisé une forte déconnexion entre agriculture et alimentation ainsi qu'un mouvement de déterritorialisation (Barataud *et al.*, 2022). Aujourd'hui, on ne mange finalement que très rarement ce qui est produit sur le territoire où l'on habite. Cela peut ne pas être un problème si les produits consommés sont facilement accessibles, économiquement abordables, de qualité, respectueux de l'environnement et suivent les règles du commerce équitable — et non la loi du marché qui rend ces conditions incompatibles entre elles. Les systèmes alimentaires mondialisés peinent néanmoins de plus en plus à assurer ces conditions. Ils sont porteurs de déséquilibres susceptibles de provoquer des crises sociales (faim, « malbouffe »), environnementales (ressources vitales menacées : eau, sol, biodiversité), économiques (revenus agricoles inégaux, prix alimentaires déconnectés des prix agricoles). Lorsque les crises se conjuguent, elles renforcent les déséquilibres et accroissent l'impact sur les mangeurs.

En réaction, un impératif de transition des systèmes alimentaires s'affirme, notamment depuis la crise sanitaire de la Covid-19. La territorialisation est le processus privilégié pour mettre en œuvre cette transition. Le territoire est ainsi convoqué comme moyen d'assurer l'ancrage du système alimentaire et la reconnexion entre agriculture et alimentation. La dynamique que connaît le développement d'agricultures de proximité dans les pays du Nord entend proposer une voie pour répondre aux grands défis planétaires (nourrir une population de plus en plus nombreuse et urbanisée, prévenir le réchauffement climatique, faire face à la raréfaction des ressources énergétiques), aux attentes d'une société urbanisée (assurer la sécurité alimentaire avec une agriculture « propre ») et aux problèmes auxquels est confronté le monde agricole.

En France, à partir des années 2010, l'impératif de transition, appuyé par une demande sociale, conduit à mettre à l'agenda politique l'intégration des politiques agricole et alimentaire ainsi que leur territorialisation (figure 1).

Figure 1. La mise à l'agenda politique de l'alimentation en France



Source : d'après Pouzargue, 2023.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 propose un instrument dans le but de promouvoir la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation : le projet alimentaire territorial (PAT). Celui-ci s'inscrit dans la politique nationale pour l'alimentation du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (dénomination depuis 2022). Il entend favoriser la mise en œuvre d'une politique publique s'appuyant sur des « démarches volontaires et ascendantes des acteurs du territoire » (Pinaud *et al.*, 2023). La définition qu'en donne l'article 39 de la loi est volontairement ouverte. Elle insiste sur l'importance de la rencontre de personnes physiques et morales ouvertes à l'activation d'une dynamique collective pour développer un système alimentaire territorial respectueux de l'environnement (référence à l'agriculture biologique) :

« Article 39, L. 111-2-2. — Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. »

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Cet instrument semble en phase avec les attentes de la société qui multiplie les initiatives pour relocaliser l'alimentation à travers notamment les circuits courts (Enthoven et Van den Broeck, 2021). Les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne

(AMAP) en sont un exemple¹. Pourtant, alors que 500 PAT étaient attendus pour 2020, seuls 41 sont reconnus² par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en 2021 (Guillot et Blatrix, 2021)³. On en compte 460 à ce jour (RnPAT). L'engouement pour le dispositif est donc récent. Ce phénomène est à associer, en partie, à la situation inédite produite par la crise sanitaire de la Covid-19. D'une part, elle a sensibilisé managers et acteurs des territoires à la nécessité de renforcer la proximité des sources d'approvisionnement pour garantir une plus grande autonomie alimentaire des territoires. D'autre part, à travers le plan France Relance (2021), des moyens significatifs ont été alloués pour relancer l'activité économique affectée par la crise sanitaire, en l'occurrence dans le cadre du Programme national pour l'alimentation (PNA). La question de la continuité de ce financement reste aujourd'hui posée⁴.

Par ailleurs, les PAT ont gagné en visibilité *via* la procédure de labellisation proposée par l'État. Celle-ci est initiée en 2017. À partir de 2020, les critères d'obtention de la labellisation sont précisés, et une distinction est faite entre les PAT de niveau 1, qui correspondent à des projets émergents (labellisation obtenue pour trois ans), et les PAT de niveau 2, qui correspondent à des projets opérationnels engagés dans la mise en œuvre du plan d'action et pilotés par une instance de gouvernance établie (labellisation obtenue pour cinq ans renouvelables). Aujourd'hui, la très grande majorité des projets labellisés sont émergents. La quête des territoires pour la labellisation s'est progressivement affirmée. Pour eux, c'est un moyen de gagner en visibilité, de valoriser le travail engagé et surtout d'augmenter les chances de financement lors de réponses à des appels à projets. Si la labellisation présente des avantages, elle suscite également des contraintes. Celle-ci est soumise à un cadre de plus en plus normé qui tend à homogénéiser les contours des projets, au risque d'affaiblir leurs capacités d'innovation (Guillot et Blatrix, 2021).

La multiplication des expériences commence à être capitalisée au sein de travaux de recherche qui questionnent en particulier les processus d'élaboration des PAT, les formes de gouvernance qu'ils suscitent et leur portée transformatrice pour les

1. La première AMAP sur le territoire national est créée en 2001, et elles seraient aujourd'hui plus de 2 500.

2. À partir de 2017, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation met en place un signe de reconnaissance pour valoriser les projets existants et favoriser l'émergence de nouveaux projets. Le signe de reconnaissance des territoires labellisés est un logo aujourd'hui bien identifié.

3. Les auteurs expliquent ce lent démarrage par la conjonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels notamment : la réforme territoriale encore incertaine sur les attributions de compétences de cette politique ; le faible portage politique par le ministère en charge de l'Agriculture, par exemple choix des candidatures assuré au niveau régional par la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) ; l'accompagnement des projets assuré par le Réseau national des PAT (RnPAT), structure *ad hoc* créée à l'initiative de l'association Terres en villes et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture avec un financement indépendant.

4. Le premier Carrefour des PAT, qui s'est tenu à Paris le 30 juin 2023, a réuni plus de 300 personnes, parmi lesquelles les porteurs et les animateurs de PAT étaient fortement représentés. L'accès à un financement continu qui permette de poursuivre des initiatives considérées comme pertinentes au regard des besoins des territoires a constitué un sujet récurrent dans les échanges de la séance plénière de la matinée, à laquelle étaient invités des représentants de différents ministères.

territoires. Ainsi, en parallèle de la notion de système alimentaire territorialisé, la notion de PAT est de plus mobilisée dans les travaux de recherche visant à comprendre le lien entre agriculture, alimentation et territoire. Le présent ouvrage se place dans cette perspective.

L'ouvrage, comme les trois courts métrages qui l'accompagnent⁵, se donne pour objectif de rendre compte des principales dynamiques suscitées par la mise en œuvre de cet instrument. Il s'appuie sur les résultats d'un programme de recherche qui a vu le jour dès le début de la création des PAT⁶. Dans ce nouveau cadre, les collectivités sont invitées à accompagner, voire à assurer un rôle moteur, alors même qu'elles n'ont pas de compétences encore clairement identifiées et peu d'expérience dans les champs de l'agriculture et de l'alimentation. La territorialisation les convoque néanmoins : *via* la dimension territoriale, qui implique de mieux prendre en compte la gestion du foncier, la pérennisation des espaces agricoles, mais aussi les revendications citoyennes concernant la qualité alimentaire et la qualité du cadre de vie ; *via* les politiques publiques, qui obligent à prendre en compte les orientations nationales, voire régionales, liées à l'alimentation (figure 1). La recherche est sollicitée pour comprendre les dynamiques à l'œuvre, mais aussi, de plus en plus, pour les accompagner (Pinaud *et al.*, 2023). Le programme Appal a été conçu dans le cadre d'étroits partenariats avec les acteurs de terrain. Ce point est important pour comprendre les orientations que nous avons privilégiées dans cet ouvrage.

Le choix de la collection « Matière à débattre et décider » des éditions Quæ correspond à la volonté du groupe de recherche que nous constituons de restituer le fruit de nos observations et analyses aux partenaires et à un large public intéressé, ou engagé à divers titres dans la mise en œuvre de la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation. Ce choix a orienté l'organisation et la forme de l'ouvrage, qui comprend trois types de textes : les témoignages de partenaires, les introductions de parties, les chapitres. Alors que les introductions de partie présentent un cadrage générique, voire théorique sur certains points, les chapitres proposent des exemples concrets qui émanent des travaux de terrain réalisés dans différentes parties de la Région Nouvelle-Aquitaine (encadré 1, figure 2). Les chapitres sont volontairement concis. Ils sont orientés par un questionnement qui met en avant les principaux enjeux liés à la mise en œuvre des PAT, mais aussi les interrogations, voire les controverses qu'ils suscitent.

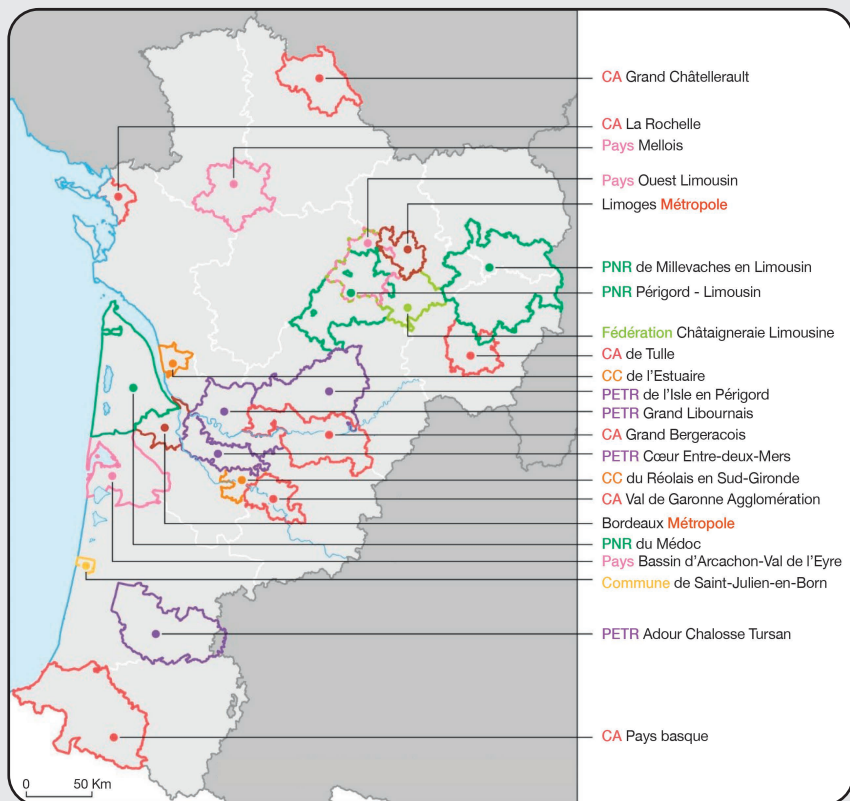
5. Les trois films ont été réalisés en collaboration entre les membres d'Agriculture de proximité et politiques alimentaires locales (Appal) et d'ALGA-Médiation. Ils portent sur deux études de cas en particulier, ainsi que sur la manière de faire de la recherche dans le programme Appal (Appal et ALGA-Médiation, 2023a, b, c).

6. Le programme Appal s'est déroulé de 2017 à 2022. Il a été cofinancé par la Région Nouvelle-Aquitaine nouvellement créée. Il regroupait une vingtaine de chercheurs de différentes disciplines (économie, géographie, sciences de gestion, sciences politiques) et cinq laboratoires de recherche de Nouvelle-Aquitaine : Creop-Limoges, INRAE-ETTIS-Bordeaux, Géolab-Limoges, Passages-Bordeaux, Ruralités-Poitiers. https://www.passages.cnrs.fr/wp-content/uploads/2021/06/APPAL_4-pagesF.pdf (consulté le 24 mars 2024).

Encadré 1. Un vaste territoire de recherche

La Région Nouvelle-Aquitaine, créée le 1^{er} janvier 2016, est vaste ; elle couvre 1/8^e de la superficie du territoire français. Elle offre une grande diversité de situations géographiques et agricoles. L'agriculture est une composante importante de son activité économique. De nombreuses initiatives de projets alimentaires voient le jour sur son territoire à partir de 2015.

Figure 2. Les terrains du programme Appal



CA : communauté d'agglomération ; CC : communauté de communes ; PETR : pôle d'équilibre territorial et rural ; PNR : parc naturel régional.

Source : © CNRS, Laboratoire Passages/O. Pissoat, 2021.

L'ouvrage s'organise autour de trois parties. Chacune met l'accent sur un questionnement. La partie 1 porte sur l'association, souvent rapide, entre projet alimentaire territorial et système alimentaire territorial. Si les deux notions sont étroitement mobilisées aujourd'hui dans la compréhension des liens entre agriculture, alimentation et territoire, elles relèvent néanmoins de conceptions théoriques bien différenciées. Il s'agit de rappeler ces conceptions. À travers les exemples, l'objectif est également de comprendre les connexions que suscite ce type de démarche, entre projet territorial, action collective et politique alimentaire locale.

La partie 2 se focalise sur les voies d'émergence du « collectif » que l'instrument PAT impose. L'introduction propose de faire un point sur les principales notions mobilisées pour aborder les liens qui se tissent entre les divers acteurs convoqués à coopérer au sein des PAT. Les chapitres abordent ensuite ces liens en adaptant différents points de vue ; celui des porteurs d'initiatives alimentaires, des citoyens, des consommateurs, des animateurs, des chercheurs. Les situations analysées rendent compte de l'importance de l'articulation entre acteurs et échelles ; de la nécessité d'une vision évolutive de ces relations.

La partie 3 s'intéresse plus particulièrement à la place qu'occupe le territoire dans l'élaboration des PAT, mais aussi dans leur portée transformatrice. L'introduction engage la réflexion à partir d'un double questionnement : que signifie aborder le territoire sous l'angle de l'alimentation ? En quoi ce regard questionne-t-il les acquis du développement territorial et la manière dont celui-ci a été pensé et organisé localement jusqu'ici ? Les chapitres explorent la dimension territoriale des PAT à travers différentes entrées : les relations entre les territoires, la relativité de la proximité, les paysages, la ressource foncière, la relation ville-campagne.

Partie 1

Des SAT aux PAT : changement de nom ou de paradigme ?



Témoignage n° 1

Didier Bertholy⁷

Pourquoi vous êtes-vous engagé dans le projet alimentaire territorial ?

À la faveur d'une révision de ses statuts, Tulle Agglo se dote dès le début des années 2000 de la capacité d'agir en matière agricole. Le libellé, à la fois bref et peu précis, intégré au groupe de compétences relatif au développement économique, ouvre la porte à une large palette d'interprétations. Dans les faits, ce n'est qu'une décennie plus tard, en dernière partie de la mandature 2008-2014, qu'une réflexion politique est engagée, suscitant l'intérêt d'une vingtaine d'élus, conseillers communautaires ou non. Mais l'alinéa figurant aux statuts aurait pu demeurer un simple énoncé sans la moindre substance s'il n'y avait eu les incitations répétées et insistantes venant de l'ingénierie territoriale, surtout suite à la parution des résultats du recensement agricole de 2010. Le constat présenté sur l'évolution de l'agriculture du territoire, constat qui n'est pas propre au territoire au demeurant, dévoile cependant une situation dont peu d'élus ont alors conscience : chute du nombre d'exploitations et surtout de l'emploi agricole (exploitants principalement), agrandissement notable des fermes, économie fragile du fait de la spécialisation « vache allaitante », peu rémunératrice, et de la forte dépendance aux aides publiques, vieillissement constant des agriculteurs et difficultés accrues quant à la transmission.

Les agriculteurs, en diminution constante, sont de moins en moins représentés au sein des conseils municipaux, et donc dans les conseils des intercommunalités, y compris dans les zones les plus rurales (Tulle Agglo : 4 conseillers communautaires agriculteurs sur un total de 73 conseillers communautaires au cours du mandat 2014-2020). Pourtant, le signal d'alarme est actionné depuis les années 2000 quant à la consommation de terres agricoles, leur usage étant en conflit avec les objectifs d'urbanisation, d'aménagement et d'équipement portés à tous les niveaux politico-administratifs, de l'échelle communale à l'échelle nationale (près de 10 % des surfaces agricoles de Tulle Agglo ont été affectés à un autre usage entre 1988 et 2010 dans un contexte démographique pourtant stable).

Toujours est-il que Tulle Agglo s'est fondue dans un mouvement qui ne cesse de prendre de l'ampleur au sein des territoires infradépartementaux. Une année (2012-2013) est consacrée à l'acculturation d'un groupe d'élus volontaires :

7. Retraité, ancien chef de projet agriculture à Tulle Agglo.

longues séances de travail, consultation d'acteurs institutionnels, associatifs, syndicaux, financiers, rencontres d'acteurs d'autres territoires. C'est à l'occasion d'échanges avec des élus de l'ex-pays de Figeac que la question de l'alimentation s'affirme pour les élus de l'agglomération de Tulle comme l'angle le plus pertinent pour aborder l'agriculture. D'une part, l'alimentation (ré)incorpore toutes les sphères sociales dans le débat (sortant d'une certaine manière l'agriculture de son enclos sectoriel). D'autre part, elle induit une nouvelle approche des questions du foncier, de la transmission, de l'agriculture dans l'économie locale, ou encore des modèles agricoles.

L'instauration des projets alimentaires territoriaux (PAT) par la loi du 13 octobre 2014 ouvre incontestablement une voie en offrant une opportunité pour sceller des formes de partenariat inédites entre l'agglomération de Tulle et certains acteurs locaux, dont des organismes institutionnels agricoles (chambre d'agriculture, lycée agricole, centre de formation des apprentis métiers de bouche), mais aussi des organisations du champ de la solidarité et du social (centre communal d'action sociale, associations dites « caritatives »), pour la première fois associées dans une telle configuration territoriale. Les appels à projets nationaux et régionaux encouragent l'émergence d'un projet local et la structuration partenariale pour le concevoir et le mettre en œuvre.

Quels sont d'après vous les principaux leviers et freins à l'action collective dans ce projet ?

L'action collective est soumise à des logiques et à des stratégies d'acteurs qui s'appuient sur les prérogatives et l'influence plus ou moins importante dont disposent les différentes parties prenantes. Ainsi, ce qui pourrait constituer un « levier » peut s'avérer, dans les faits, sinon un « frein », du moins un facteur d'inertie. Dans le cas de Tulle Agglomération, on retiendra trois paramètres de natures très différentes qui peuvent éclairer cette observation : le premier procède de la longue exclusion du local des questions agricoles, le second relève d'un axe majeur des compétences du groupe communal, le troisième d'un service de base des communes.

La question de la légitimité

Les collectivités locales sont longtemps restées en dehors de l'intervention publique s'agissant de l'agriculture, objet de politiques sectorielles plutôt que territoriales. Chasse gardée de la profession, massivement soutenue par l'Europe à travers la politique agricole commune (PAC), secteur stratégique pour l'État français après-guerre (objectif d'autosuffisance alimentaire), l'agriculture est restée plusieurs décennies durant dans l'angle mort des politiques locales. Ainsi, au sein de l'intercommunalité de Tulle, la légitimité à intervenir sur le vaste champ de l'agriculture et de l'alimentation a pu être discutée, voire

contestée. Demeure, en effet, au sein d'une partie des élus, un préjugé défavorable envers toute politique agricole intercommunale, et une volonté de maintenir ce domaine en dehors de toute action publique locale.

Dans le même ordre d'idée, le procès en illégitimité n'a cessé d'être prononcé plus ou moins explicitement par l'un des acteurs clés du PAT, alors piloté par Tulle Agglo comme chef de file du projet, à savoir la chambre d'agriculture par la voix de ses interlocuteurs élus. À titre d'exemple, les groupes de travail portés par la chambre d'agriculture (restauration collective et distribution et filières aval) dans la mise en œuvre du PAT se sont limités à un état des lieux, sans perspectives d'approfondissement et de propositions d'actions. Cette contestation de la légitimité de l'Agglo à porter ces questions a largement contribué aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre ayant conduit à l'arrêt du projet avant son terme.

Le foncier : destination et usage des sols

Les intercommunalités disposent d'outils fonciers leur permettant de protéger les surfaces agricoles, voire d'orienter une partie de celles-ci vers des pratiques en conformité avec leurs politiques alimentaires ou environnementales. Parmi ces instruments figurent particulièrement les documents d'urbanisme. Encore faut-il atteindre un consensus sur l'élaboration d'une politique intercommunale en la matière. Au sein de Tulle Agglo, une minorité de blocage active (élus agriculteurs et non agriculteurs) est restée opposée au transfert de compétences en matière de plan local d'urbanisme. Toute approche concertée de la destination et de l'usage des sols est de ce fait rendue impossible à l'échelle des 43 communes membres.

La restauration collective

L'action publique locale se trouve ici face à un secteur très segmenté, relevant d'une multiplicité d'acteurs publics et privés, fortement soumis à des logiques économiques que maîtrisent parfaitement de grands groupes de la distribution. S'agissant de Tulle Agglo, le seul segment maîtrisé par les pouvoirs locaux, c'est la restauration scolaire du premier degré (écoles maternelles et primaires). Bien que restant de la compétence des communes, elle constitue à l'évidence, comme pour la majorité des PAT, le premier terrain d'expérimentation pour infléchir les pratiques classiques en matière d'alimentation. L'adhésion de toutes les parties (élus locaux, personnel de restauration, producteurs, autres fournisseurs) se gagne progressivement. De nombreux paramètres interviennent dont certains sont déterminants, comme la capacité de proposer une offre de produits de proximité adaptée aux conditions de ce type de demande. S'il est un paramètre qui demeure problématique, c'est bien celui de la logistique. On peut regretter des résultats mitigés, des progrès jugés trop lents, une offre faiblement organisée. Mais on peut aussi constater les réussites :

rapprochement entre producteurs, élus et professionnels de la restauration, montée en compétences et changements progressifs de pratiques de certains d'entre eux (temps de formation), conversion vers un mode de gestion de la restauration intégrant la relocalisation, le bio.

Nonobstant ces paramètres qui relèvent des logiques institutionnelles, on ne peut ignorer l'évidente émergence d'une agriculture, parfois qualifiée de « paysanne », qui se distingue des modèles dominants fondés sur les longues chaînes d'approvisionnement. Ce sont ces modèles dominants, en particulier la filière « vache allaitante », qui ont longtemps structuré les paysages économique et politique du territoire, associant ainsi l'agriculture locale à des enjeux essentiellement nationaux. Quant au type d'agriculture émergente (paysanne), souvent du fait de personnes non issues du milieu agricole, il repense le métier dans son environnement socio-économique et culturel. Que ce soit en productions végétales (notamment légumes) ou animales (viande, lait, œufs, etc.), plusieurs dizaines de ces nouveaux agriculteurs se sont installés au cours de la décennie 2010 dans l'ensemble du territoire et autour de l'agglomération de Tulle. Tout en étant pleinement acteurs de certains changements à l'œuvre dans les relations socio-économiques locales autour de l'alimentation, ils sont peu enclins à adopter les codes de « partenariat » qui prévalent comme les appels à projets, y compris dans un PAT qu'ils peuvent justement considérer comme trop institutionnel. De manière générale, ces porteurs d'une agriculture paysanne ont beaucoup de réticences à l'égard des postures adoptées par les acteurs établis de longue date dans le secteur (producteurs en agriculture conventionnelle, chambre d'agriculture, acteurs publics, etc.), avec qui ils ne partagent pas les mêmes valeurs et le même type d'agriculture. Ils considèrent en outre que ces acteurs institutionnels ont peu à leur apporter et qu'ils n'ont pas intérêt à s'inscrire dans des partenariats entraînant des lourdeurs administratives supplémentaires pour des actions dont la rentabilité économique n'est pas assurée.

D'après vous, à ce jour, qu'a engendré de nouveau sur le territoire cette action collective ?

Le principal apport du PAT tient aux modes de collaboration inédits entre l'agglomération de Tulle, d'autres institutions publiques et des acteurs privés, associatifs souvent, ainsi que des agriculteurs et des professionnels des métiers de bouche. Certes, le processus est jalonné d'écueils que l'on peut imputer à des postures institutionnelles et politiques. On soulignera toutefois plusieurs projets et actions à l'œuvre qui se sont enrichis et s'enrichissent toujours de ces modes d'interactions et de « gouvernance » initiés par le PAT. Ces initiatives s'ouvrent aux acteurs de l'agriculture et de l'alimentation, bien sûr, mais aussi à ceux de la solidarité, de l'insertion, de l'éducation populaire,

de l'environnement. On trouve désormais ce type de partenariat à géométrie variable dans divers cas de figure : événementiels autour de l'agriculture et de l'alimentation, restauration scolaire, actions en faveur de la solidarité alimentaire, création d'une ferme agroécologique dédiée à l'installation, à l'insertion, à la vulgarisation, pour ne citer que certains exemples. La réalisation du « tiers-lieu agricole » (ferme agroécologique) est sans doute l'une des perspectives les plus marquantes quant à l'engagement politique et financier de la collectivité (acquisition de foncier avec bâtiments et investissements en travaux par Tulle Agglo), mais aussi du fait des partenariats inédits qu'il a occasionnés dès le début du processus en 2019 : associations de promotion de l'agriculture paysanne (Agence pour le développement de l'emploi agricole et rural : Adear Limousin), de l'agriculture biologique (Bio Nouvelle-Aquitaine et Agrobio 19), pour la préservation des terres agricoles et l'installation (Terre de Liens Limousin), association d'insertion (FO.R.E.T Tulle), établissement local d'enseignement et de formation agricole, commune de Naves. À terme, une structure dédiée au projet et à la vie du site est envisagée, sous forme associative ou coopérative, permettant l'ouverture à une plus grande diversité d'acteurs locaux et aux habitants.

Enfin, il faut souligner l'importance des réseaux, apparus comme nécessaires, sur ces questions agricoles et alimentaires, notamment à l'échelle régionale, offrant de nombreuses possibilités de recherche collective, d'échanges d'expériences entre territoires, mais aussi de professionnalisation.

Introduction

Christophe Beaurain, Bernard Del'homme

La notion de système alimentaire territorial (SAT) est mobilisée depuis vingt ans dans la littérature pour présenter, expliquer et même évaluer l'organisation des activités qui relie l'agriculture à l'alimentation à des échelles territoriales diverses. Tour à tour utilisée par des scientifiques, des experts ou des décideurs politiques, cette expression recouvre plusieurs significations, selon ses auteurs ou son utilisation. L'apparition du dispositif de projet alimentaire territorial (PAT), créé par la loi d'avenir de 2014, vient ajouter un peu plus à la confusion. N'est-ce qu'un changement de nom ? Qu'apporte le PAT par rapport au SAT ? Pour répondre à ces questions, il paraît important de revenir sur les visions que promeut le SAT sur les liens entre agriculture, alimentation et territoire, et d'en montrer les limites. Nous proposons dès lors un cadre théorique inspiré de l'économie institutionnaliste, plus adapté selon nous à l'analyse des PAT, permettant de dégager les spécificités qui les différencient des SAT. Nous mobilisons ce cadre pour replacer l'exemple des projets alimentaires abordés dans les trois chapitres de cette partie.

Les SAT, des approches imparfaites pour décrire la reterritorialisation de l'alimentation

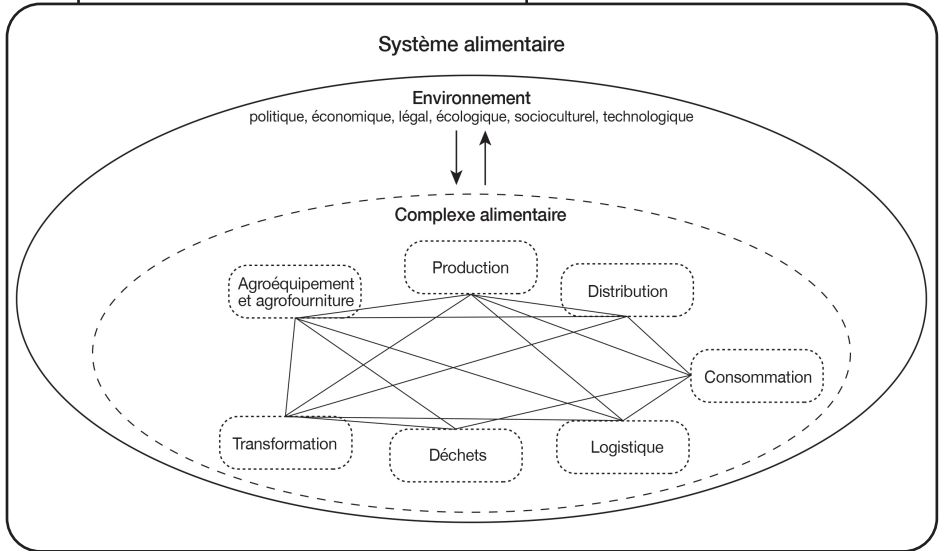
Appliquée à l'agriculture et à l'alimentation, la notion de système alimentaire remonte aux années 1970. Pour Louis Malassis (1994), « le système alimentaire est la façon dont les femmes et les hommes s'organisent dans le temps et dans l'espace pour produire, distribuer et consommer leur nourriture » (la référence à un territoire est alors absente). Très globale, cette définition originelle a été reprise et développée par de nombreux auteurs (Servigne et De Schutter, 2017 ; Chiffolleau, 2019 ; Rastoin, 2021 ; Bricas *et al.*, 2021) et renvoie aujourd'hui à quatre aspects du système alimentaire :

- une finalité, ici nourrir une population, même si l'autonomie alimentaire (ou auto-suffisance du système) n'est pas forcément visée, qui s'est progressivement enrichie avec la montée en puissance du développement durable, d'objectifs sociaux, sociétaux et environnementaux, d'affirmation de la sécurité alimentaire ;
- des composantes, fonctions ou acteurs participant au système alimentaire (schématiquement, de la production à la consommation, en passant par la transformation, la distribution et intégrant la gestion des déchets) ;
- des relations entre les acteurs du système (immatérielles et matérielles) ;

- un environnement « extérieur » avec lequel interagit le système alimentaire (technologique, écologique, économique, politique, légal, etc.).

Le système alimentaire peut ainsi être représenté par un schéma montrant ces constituants (figure 3).

Figure 3. Schéma du système alimentaire



Source : d'après Serealina, 2022.

Le système alimentaire représente de façon théorique l'organisation de l'alimentation dans un espace donné. Selon les constituants que l'on priorise, il est possible d'identifier plusieurs types de systèmes alimentaires (Sobal *et al.*, 1998 ; Esnouf *et al.*, 2011). Cette définition renvoie également au fonctionnement du système, voire à son évaluation dans l'atteinte de son ou ses objectifs (Chevassus-au-Louis, 2020). En intégrant sa définition et son fonctionnement idéal, le système alimentaire peut ainsi être considéré comme un modèle. L'étude du fonctionnement repose sur une méthode spécifique : l'approche systémique. Elle implique que les interactions entre les composantes du système sont essentielles : elles sont un des facteurs expliquant le fonctionnement du système et doivent absolument être étudiées. Vu comme un modèle, un système alimentaire vise à atteindre un « équilibre harmonieux » entre les composantes et avec l'extérieur, notamment grâce à une régulation des relations reliant les composantes. Cet équilibre reste souvent considéré comme une condition

indispensable pour atteindre la finalité du système. La vision associant « équilibre » et « objectifs à satisfaire » fait débat, car elle reste simplificatrice et ne traduit pas nécessairement ce qui se passe dans une organisation d'acteurs autour de l'alimentation. Sans avoir l'intention d'utiliser cette vision modélisatrice, l'approche systémique s'avère adaptée dans la compréhension des relations entre agriculture, alimentation et territoire, car :

- elle propose une vision d'ensemble d'une situation complexe en identifiant et en prenant en compte la grande diversité des acteurs et des interactions qui les lient ;
- elle est utile pour évaluer les systèmes alimentaires observés, particulièrement aujourd'hui, au regard de leur capacité à assurer la souveraineté et/ou la sécurité alimentaire et au regard de leur durabilité.

Depuis une vingtaine d'années, avec la montée des préoccupations associées aux enjeux du développement local et de la durabilité, le système alimentaire intègre la dimension territoriale. D'abord qualifiés de « localisés » (SYAL ; Muchnik *et al.*, 2007 ; Requier-Desjardins, 2010), puis d'« alimentaires et agricoles territorialisés » (SAAT ; Réseau Civam, 2017), ils sont aujourd'hui plutôt identifiés par la notion de « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT ; Rastoin, 2021). La question de la localisation du système alimentaire est donc devenue indissociable de sa définition. Les distinctions que la territorialisation suscite, mais aussi le choix d'échelles appropriées pour aborder un SAT, élargissent et complexifient l'étude de son fonctionnement, car le choix d'une dimension territoriale « appropriée » est en soi source de débats. La prise en compte de cette dimension permet de comprendre le rapprochement, voire l'articulation entre SAT et PAT.

S'il semble acquis que la référence à la notion de système alimentaire offre des clés d'entrée intéressantes pour la compréhension des dynamiques socio-économiques porteuses d'un renouvellement des rapports entre l'agriculture et l'alimentation, on peut s'interroger toutefois sur les limites de cette approche systémique et, concomitamment, sur les apports potentiels d'une référence à la notion de PAT. Si l'on suit en effet le fil conducteur exposé dans l'introduction générale de cet ouvrage, il semble pertinent de s'interroger sur les nouvelles potentialités apportées dans le rapport entre agriculture, alimentation et territoire par la mise en œuvre des PAT. En passant de « système » à « projet », il s'agit notamment d'examiner les ruptures introduites en ce qui concerne les modalités de construction d'une action collective autour de ces dimensions (agriculture, alimentation, territoire), et leurs conséquences sur l'orientation des liens entre ces trois dimensions.

Les origines de la notion de système alimentaire, telle qu'envisagée par Malassis, se situent dans le contexte d'une industrialisation et d'une internationalisation de l'agriculture, de la mise en œuvre d'un paradigme technologique porteur de croissance dans ce secteur (1960-1990). Finalement, cela permet une lecture économique de ces évolutions, par la mesure des flux que permettent la comptabilité nationale et les matrices sectorielles et par la compréhension des stratégies d'acteurs en amont

et en aval de la production agricole, à des fins de croissance économique du secteur et de marchandisation des biens alimentaires (Rastoin et Gherzi, 2010). D'ailleurs, plutôt que le terme de « système », le vocabulaire de l'époque emploie le terme de « filière », concept issu du monde industriel, où les acteurs sont ceux chargés de la production-transformation d'un produit (pas ou très peu de distribution-consommation), et où la caractérisation passe par la mise en évidence des flux (physiques et monétaires) entre ces acteurs. Le passage de « filière » à « système » montre la prise en compte grandissante de dimensions peu présentes des logiques de développement de ces années (environnement, social, gouvernance notamment). Mais, pour autant, le recours à l'analyse systémique en ce qui concerne les rapports entre agriculture et alimentation affirme deux tendances aujourd'hui discutables.

D'une part, l'inscription de ces rapports dans un système installe clairement le niveau englobant des comportements et des interactions comme l'échelle déterminante de la dynamique. Le système affirme sa cohérence en se présentant comme un « tout » déjà composé, qui unifie les agents qui le composent à partir des frontières tracées par la volonté d'autonomisation du système par rapport à un environnement extérieur, notamment politique. Cette référence à un cadre holiste souligne alors que l'action de ce tout est assurée par une routine portée principalement par une structuration qui indique que les parties sont mises au service du fonctionnement global et d'une intentionnalité déterminée par la globalité (Latour, 2007).

D'autre part, l'émergence de la notion de système alimentaire, après la Seconde Guerre mondiale, est concomitante d'une industrialisation de l'agriculture et d'une marchandisation de l'alimentation, dans lesquelles les contraintes de marché et la formation des prix ont pris une place centrale dans la routine de fonctionnement du système. Et dans lesquelles également les aliments deviennent des biens matériels, voire des services, faisant l'objet d'un marché finalement mondialisé. La place du politique, reléguée ici à une dimension secondaire du mécanisme de fonctionnement du tout, apparaît comme le corollaire logique de la montée en puissance des marchés et des entreprises, agricoles et agroalimentaires⁸. En définitive, ce que la notion de système a concrétisé dans la seconde moitié du xx^e siècle, c'est l'acceptation par tous les acteurs d'une représentation de l'action collective par la mécanique des comportements économiques, et de la figure du marché comme autorité de dernière instance et garante de l'intérêt de tous, pour le bon fonctionnement de l'ensemble. Il semble ainsi que l'action collective porteuse de liens entre agriculture et alimentation durant la seconde moitié du xx^e siècle se soit construite simultanément sur la logique de système (comme représentative de l'action englobante) et sur l'extension du marché comme socle des interactions constitutives de cette action⁹.

8. Dans l'ouvrage, « agroalimentaire » est un terme plutôt associé à la transformation, voire à l'industrie. Le qualificatif « agri-alimentaire » correspond davantage à l'idée de rapprochement, d'interaction entre agriculture et alimentation, par exemple « les politiques agri-alimentaires ».

9. Selon Jean-Louis Rastoin et Gérard Gherzi (2010), le bilan de cette évolution vers un système alimentaire reste mitigé sur un certain nombre de points.

Dans ces conditions, les questions « qui participe à l'action collective ? », « dans quelle mesure le nouvel entrant modifie, par son action individuelle, l'intentionnalité et le cours de cette action collective ? » ne sont pas structurantes au sein du système, tant la loi du marché domine. De ce fait, la prise en compte des intentionnalités différentes et des conflits qui peuvent en résulter paraît tout à fait secondaire, et appréciée uniquement à l'aune de sa possibilité d'intégration dans la loi du marché. La mise en péril de la mécanique de fonctionnement du système est faible, tout comme l'est le rôle du politique, se cantonnant le plus souvent à l'accompagnement social de l'expression de la rationalité économique. Cette acception « normative » d'un système alimentaire dominé par la seule loi du marché doit être reconsidérée aujourd'hui.

Les PAT, une double opportunité

Sur la base de ces limites d'une représentation systémique, notre hypothèse est que la perspective introduite par les PAT conduit potentiellement à une rupture dans la construction d'une action collective des liens entre agriculture, alimentation et territoire. Pour appuyer cette hypothèse et s'écarter de la logique systémique, nous mobilisons plus particulièrement deux auteurs du xx^e siècle, représentatifs d'une perspective institutionnaliste de l'économie : Karl Polanyi et John Rogers Commons. Cette perspective, en effet, introduit deux éléments de rupture essentiels vis-à-vis de l'approche économique orthodoxe : d'une part, elle souligne le caractère exceptionnel dans l'histoire longue des sociétés humaines de l'autonomisation des relations économiques régulées par les prix de marché, caractéristique du capitalisme ; d'autre part, elle souligne le rôle essentiel des institutions dans la prise en compte de la dynamique des sociétés humaines, à rebours là encore de la vision statique incarnée par l'économie libérale (Hédoin, 2013).

En effet, le premier enjeu posé par la structuration d'une action collective portée par les PAT renvoie au questionnement du caractère incontournable, aux yeux des acteurs, de la marchandisation de l'alimentation et des impératifs d'une régulation par les prix. Sur ce point, il nous semble que l'œuvre de l'économiste hongrois Polanyi, développée dans la première partie du xx^e siècle, apporte un éclairage tout à fait intéressant¹⁰. Cet auteur s'attache en effet à critiquer le caractère prétendument naturel des lois du marché imposées aux sociétés occidentales par le libéralisme économique au xix^e siècle, en mobilisant pour cela des études d'anthropologie et d'histoire économique. Au-delà, l'intérêt de son argumentaire pour notre propre réflexion est précisément sa tentative de s'extraire de l'influence démesurée exercée depuis le xix^e siècle

10. Pour une biographie intellectuelle très approfondie de cet auteur, voir Jérôme Maucourant (2011). Pour une présentation synthétique du caractère éminemment actuel de son argumentaire, voir le podcast très intéressant accessible à l'adresse : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/serie-avoir-raison-avec-karl-polanyi> (consulté le 20 mars 2023).

par le système de marché sur la société, et son traitement du problème des moyens de subsistance. De son point de vue, si le libéralisme a réussi à imposer une habitude de pensée associant le traitement du problème des moyens de subsistance à la régulation de l'offre et de la demande sur les marchés, l'histoire des faits plaide au contraire pour une approche institutionnaliste de ce problème, mettant en évidence une évolution des « institutions » encadrant le processus économique de la production et de l'échange des moyens de subsistance.

Ainsi, selon Polanyi, analyser l'économie et le fonctionnement des marchés comme un processus institutionnalisé amène à se démarquer de l'approche libérale des marchés sur deux points essentiels. En premier lieu, il s'agit de bien distinguer l'économie humaine de sa forme de marché. Partant du constat que les humains, comme tous les vivants sur la Terre, ne peuvent vivre durablement sans un environnement physique où ils trouvent leurs moyens de subsistance, Polanyi définit l'économie humaine, ou substantielle, comme l'ensemble des interactions institutionnelles des humains avec leur milieu de vie, y compris naturel, qui leur permettent de subsister (Polanyi, 2011). Dans son sens formel, en revanche, mis en avant par la théorie économique libérale, l'économie se présente avant tout comme une relation entre moyens et fins guidée principalement par la rareté et, pour cette raison, mue essentiellement par la rationalité des comportements et des choix individuels. Si la généralisation du libéralisme économique à partir du XIX^e siècle donne à croire que ces deux sens de l'économie peuvent être confondus, l'histoire économique des sociétés humaines et l'anthropologie invitent au contraire à relativiser la toute-puissance du sens formel.

En second lieu, cette distinction nécessaire de l'économie substantielle amène, selon Polanyi, à l'impératif d'analyser l'économie à la fois dans la durée et à travers les règles de fonctionnement mises en place par les sociétés humaines, dans le temps et dans l'espace. Deux dimensions sont au cœur de la compréhension des dynamiques de stabilisation. Ces deux dimensions doivent alors être saisies à travers les mouvements, observés au sein de chaque société, des formes d'appropriation résultant soit de l'échange des biens (modalités des transactions), soit de leurs modalités de gestion (formes d'intégration sociale des résultats des transactions¹¹). Cette reconnaissance des mouvements dans la durée nécessite donc l'intégration des conditions sociales de l'échange économique, ainsi que de tout un ensemble d'éléments à caractère écologique, technologique ou social définissant au total le cadre institutionnel de référence pour le développement des interactions.

Pour cette raison, l'économie substantive est, selon Polanyi, fondamentalement encadrée dans des institutions dans lesquelles le travail du politique est central, tandis que le sens formel de l'économie a, en revanche, tenté d'imposer l'illusion d'une économie de marché capable d'encadrer dans son fonctionnement l'ensemble des

11. Polanyi définit ainsi trois formes principales d'intégration dans l'histoire des sociétés humaines : la réciprocité, la redistribution et l'échange marchand (Polanyi, 2008).

conditions sociales de la régularité des échanges par l'extension de la rationalité économique à toutes les activités humaines (Polanyi, 1983)¹². En associant la notion de projet collectif à une forme de structuration collective des échanges marchands portant sur les biens alimentaires, les PAT s'inspirent de cette logique. Ils suggèrent en effet la mise en place, en amont du fonctionnement du marché, d'une réflexion collective, portée en partie par des acteurs publics, sur les objectifs et les conditions de production et d'échange.

De notre point de vue, le second enjeu des PAT réside dans l'association d'une action collective à l'introduction d'une nouvelle temporalité tournée non plus vers l'expression d'une causalité mécanique extérieure au système, mais plutôt vers une projection collective dans un futur identifié par l'acceptation des conséquences des choix effectués. Il paraît utile, pour alimenter la réflexion dans ce domaine, de mobiliser les travaux de Commons, économiste institutionnaliste américain du début du xx^e siècle. Sa conception de l'action collective et du rôle des institutions dans la dynamique des sociétés humaines nous semble en effet particulièrement pertinente pour appréhender les ruptures potentiellement introduites par les PAT.

Contrairement à l'orthodoxie économique, Commons ne réduit pas la transaction économique à l'échange monétaire d'un instant présent, mais la définit également comme un échange entre des individus qui disposent de droits de propriété existants avant l'échange, et qui formulent des anticipations particulières vis-à-vis de l'incertitude du futur (Bazzoli, 1999). À ce titre, selon Commons, le principe de futurité domine l'activité humaine (Commons, 1934). Les êtres humains vivent en déployant leur volonté selon les attentes concernant les conséquences futures de leurs actions présentes. Parce qu'elle intègre précisément cette temporalité spécifique, l'économie institutionnelle se démarque, selon lui, de l'économie orthodoxe : elle place clairement la causalité dans le futur, en affirmant ainsi que les individus agissent essentiellement en se projetant dans le futur, en mobilisant pour cela l'ensemble des croyances, des règles d'actions, des habitudes nécessaires à la stabilité de leur point de vue (Commons, 1950). L'efficacité de l'action de l'individu, son « efficacité », selon le terme utilisé par Commons, dépend alors de cette projection dans le futur et de son contrôle sur les effets attendus, grâce notamment à sa maîtrise du contexte global (règles et actions collectives) dans lequel il intervient (Gislain, 2002).

Dans l'argumentaire de Commons, la référence à la futurité signifie qu'il n'y a pas simplement regroupement de projets individuels au sein d'une totalité en mouvement, mais bien également réalisation concrète d'un projet commun en devenir, par une projection collective d'individus dans une même futurité structurée par une même action collective, bref dans un même but (Gislain, 2002). Les institutions sont porteuses de rapports de pouvoir, et la dynamique institutionnelle accompagne la résolution des

12. Le terme de « marchandises fictives » utilisé par Polanyi pour caractériser la marchandise de la terre et du travail renvoie précisément à ce tour de force imposé par le libéralisme économique au regard de l'histoire des sociétés humaines (Polanyi, 1983).

conflits qui se posent entre les individus et entre les groupes sociaux qui constituent le support organisationnel de l'action collective (Commons, 1934). La futurité permet ainsi de saisir les modalités du passage de l'action individuelle — nécessairement définie par rapport à un ensemble de croyances et d'habitudes qui vont déterminer les projections individuelles — à l'institution, celle-ci apparaissant comme le reflet d'une projection dans le futur, commune à plusieurs acteurs et créatrice d'une action collective (Gislain, 2010). En intégrant ces groupes, et notamment leur dimension cognitive, les institutions sont définies comme les lieux de médiation de l'individuel et du collectif, qui contrôlent et libèrent l'action individuelle.

Enfin, dans l'esprit de Commons, la création des normes structurant l'action collective se fait « par le bas », à partir d'une sélection de pratiques qui remontent la chaîne (juridique) jusqu'à leur institutionnalisation finale (Commons, 2006). Il faut donc comprendre également l'institutionnalisme de Commons comme un moyen d'associer la démocratie et la participation des citoyens à l'évolution des règles de fonctionnement de l'économie, à travers le rôle des sphères du droit et du politique (Bazzoli et Dutraive, 2014 ; 2015).

Finalement, ce détour par l'économie institutionnaliste au xx^e siècle éclaire utilement les nouveaux enjeux qui se jouent dans les PAT et dans la reterritorialisation de l'alimentation présentée dans les chapitres de cette première partie.

Trois illustrations de PAT en Nouvelle-Aquitaine

Le système de marchés régulés par les prix ne constitue en rien un invariant dans le temps et dans l'espace ; d'autres formes d'échanges, en particulier des biens de subsistance, ont pu exister, parfois articulés à des marchés, et constituer ainsi les bases d'une action collective. Ce constat, qui se démarque clairement de l'imaginaire en vigueur dans nos économies capitalistes sur le rôle incontournable et impératif des marchés et de la valeur économique, entre en résonance avec les enjeux actuels de redistribution des biens de subsistance parmi les populations les plus défavorisées, sous l'effet notamment de la conjoncture économique et du rôle que les PAT pourraient jouer dans ce domaine.

C'est précisément l'idée que développent les trois chapitres de cette partie. Dans le chapitre 1, en effet, Christophe Bearain et Yacoubou Issaka, en prenant appui sur l'exemple du PAT de l'agglomération de Tulle, soulignent la volonté de construction d'une action collective, sous l'impulsion notamment de la collectivité locale dans laquelle la valeur économique n'est pas la seule en jeu. De même, dans le chapitre 2, Nathalie Corade et Benjamin Chambelland insistent sur l'importance prise, au sein des PAT en général et du PAT du Grand Projet des Villes (GPV) Rive Droite de Bordeaux Métropole en particulier, par la lutte contre les inégalités sociales en matière d'alimentation. Ces deux auteurs montrent que la dimension sociale de l'alimentation,

l'enjeu d'un accès des populations à une meilleure alimentation et à la lutte contre la précarité alimentaire, prend le pas sur des objectifs économiques restant associés à la territorialisation de l'alimentation. Enfin, dans le chapitre 3, Julie Lailiau souligne également l'évolution des objectifs de la stratégie alimentaire du département de la Gironde, d'un soutien aux circuits courts agroalimentaires à une volonté de favoriser l'accessibilité alimentaire saine et de qualité pour les publics défavorisés, intégrée dans le PAT de ce département.

Dans ces différents PAT, la restauration collective apparaît alors souvent comme le vecteur essentiel, mais non exclusif, des objectifs d'une action collective qui ne se limite pas à des enjeux strictement économiques, mais tente de mettre en place des formes d'échanges davantage tournés vers la redistribution. Les auteurs de ces trois chapitres soulignent toutefois les obstacles rencontrés dans le processus de construction de l'action collective. La volonté de ne pas se contenter des mécanismes traditionnels, relevant de marchés régulés par les prix, et de faire émerger d'autres formes d'échanges, répondant à la multiplicité des valeurs en jeu et à des attentes sociétales fortes, rencontre des difficultés.

La référence à l'économie institutionnelle éclaire un autre élément de rupture potentiellement introduite par les PAT dans l'alimentation des territoires. Cette dimension a trait précisément à l'importance prise à la fois par le processus de composition du collectif d'acteurs et par la projection partagée tournée vers le futur. L'action collective ne peut alors s'y réduire à la figure d'un système porté principalement par une causalité extérieure et un mécanisme englobant.

Les trois chapitres de cette partie éclairent ainsi l'importance de la composition du collectif et la projection dans le futur, à l'œuvre dans les trois PAT observés. Là encore, les auteurs font référence aux difficultés rencontrées par les acteurs, notamment lorsqu'il s'agit de faire émerger des règles de fonctionnement stabilisatrices de l'action collective. Plus précisément, ce que montrent les trois chapitres, c'est le rôle que jouent au sein des trois PAT concernés les interactions entre les acteurs engagés dans la construction de l'action collective. Ils soulignent l'importance des rapports de pouvoir, des conflits potentiels, et la plus ou moins forte capacité des acteurs à construire collectivement une vision partagée résultant des choix effectués. Ainsi, les apports (ou les réticences) de chaque acteur à l'évolution de l'action collective, manifestés par son activité et les valeurs qu'il y associe, ont un effet sur la réflexion et l'action collectives. Dès lors, la question de la composition du collectif, dans le cadre d'une réflexion collective sur une projection partagée dans le futur, devient centrale.

L'approche par les PAT permet de saisir pleinement une action collective qui ne se place pas d'emblée sous la figure d'un collecteur (marché, société, système) assignant mécaniquement l'action de chacun à un objectif relevant d'une causalité extérieure, et à l'imposition d'une place fixe au sein de la totalité pour remplir cet objectif.

Ainsi, dans le chapitre 1, Yacoubou Issaka et Christophe Beaurain explicitent le lien entre la composition du collectif et le contenu des interactions constitutives de l'action collective, par le prisme des différentes formes de proximité en jeu. Ces proximités permettent de comprendre l'origine des blocages observés dans la construction de l'action collective. Ce point est largement évoqué également dans le témoignage proposé par Didier Bertholy, lorsqu'il décrit les apports et les limites des interactions structurant l'évolution de l'action collective. Le projet de tiers-lieu, plus récemment, permet d'élargir le collectif à d'autres acteurs, notamment les habitants, et propose une projection partagée du lien entre agriculture, alimentation et territoire.

De la même manière, dans le chapitre 2, Nathalie Corade et Benjamin Chambelland insistent sur les difficultés d'inclure réellement les populations dans le projet de justice alimentaire. En particulier, les habitants fragilisés d'un point de vue social et alimentaire, du fait de revenus insuffisants, sont difficilement associés à la dynamique de construction d'une action collective fondée sur un projet partagé.

Dans le chapitre 3, Julie Lailliau décrypte le rôle du travail politique dans l'élaboration d'une action collective au sein du PAT du département de la Gironde. Il est alors fait référence aux interactions à l'intérieur même du département, mais aussi entre le département et les autres acteurs situés à différentes échelles spatiales. Elle met l'accent sur l'évolution du contenu de l'action publique départementale au sein de ce PAT. La variation des objectifs poursuivis et la diversité des acteurs participant au collectif suscitent la mobilisation de différents instruments et la succession de différents dispositifs de légitimation au cours du processus. L'action publique est loin d'être monolithique ; elle se transforme au fil des interactions entre les divers acteurs engagés progressivement et des attentes qu'ils manifestent à l'égard de la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation. L'analyse du PAT à travers l'engagement de l'acteur public (ici le département) et son accompagnement d'un collectif en constante évolution trouve ici un champ d'application des principes liés à l'idée de futurité évoqués plus haut.

1. Comprendre l'action collective dans les projets alimentaires territoriaux : enjeux théoriques

Yacoubou Issaka, Christophe Beaurain

Pour répondre aux objectifs initiaux du programme Agriculture de proximité et politiques alimentaires locales (Appal), les chercheurs et chercheuses ont proposé de mobiliser la grille théorisée par l'École française de la proximité (Carron et Torre, 2005). Ce choix de départ s'appuyait sur l'hypothèse que cette notion de proximité offre une approche pertinente pour comprendre les mécanismes de coordination d'action collective dans la mise en place des PAT. Au terme du programme, les résultats de l'objectif portant sur le rôle des collectivités locales ont révélé deux limites de cette grille de lecture : d'une part, sa capacité à rendre compte de la gouvernance interne de l'ensemble des démarches d'action collective mises en œuvre dans le cadre des circuits courts agroalimentaires et, d'autre part, la difficulté des acteurs institutionnels, les collectivités territoriales en particulier, à mobiliser de manière efficace certaines formes de proximité.

Les auteurs de ce chapitre se proposent donc de discuter de la pertinence et des limites de cette approche, celle-ci faisant l'objet par ailleurs d'une abondante littérature depuis quelques années pour l'analyse des circuits courts agroalimentaires (Mundler et Rouchier, 2016), afin d'éclairer les dimensions constitutives d'une action collective autour des enjeux agricoles et alimentaires à l'échelle territoriale. Du fait de la prégnance d'institutions publiques locales dans les interactions analysées et de la diversité des valeurs mises en avant par les acteurs impliqués, le courant « institutionnaliste de la proximité » a été privilégié. En plus de la « proximité géographique », qui désigne la séparation physique des acteurs dans l'espace et dans le temps, ce courant institutionnaliste met en avant une forme de proximité de nature relationnelle subdivisée en deux types définis plus loin : la « proximité institutionnelle » et la « proximité organisationnelle » (Talbot, 2008 ; Mundler et Rouchier, 2016). Par ailleurs, ce courant considère la délibération collective sur les valeurs et la prise en compte des conséquences des choix opérés comme étant le centre de la constitution d'une action collective. C'est donc à l'aune de cette considération théorique que les interactions d'action collective impliquant les différentes parties prenantes potentielles à un PAT

ont été analysées. L'objectif final visé est de comprendre les mécanismes de constitution et de fonctionnement des initiatives collectives, de même que les difficultés rencontrées dans leurs démarches, y compris celles relatives à leur pérennisation.

Le propos ici développé est fondé sur les données issues d'une thèse rattachée au programme Appal (Issaka, 2022), et plus précisément sur les entretiens et les observations réalisés auprès des participants au PAT de Tulle Agglo (de juin 2018 à février 2020). Ainsi, notre développement est organisé en deux points. Le premier insiste sur les apports substantiels et les limites du cadre de la proximité pour la compréhension des interactions constitutives d'une action collective dans les PAT. Au regard des limites relevées, le second point ouvre une interrogation sur la nécessité de considérer d'autres grilles de lecture, comme celle de la sociologie économique déjà mobilisée dans l'analyse des circuits courts (Chiffolleau, 2019).

Les apports de l'analyse proximate

L'approche institutionnaliste de la proximité trouve sa source épistémologique dans l'économie institutionnaliste américaine du début du xx^e siècle (John Rogers Commons, notamment), qui met l'accent sur la notion d'« institutions ». À la suite de Thorstein Veblen (1898) et de Commons (1934), Douglass Cecile North (1990) définit les institutions comme les règles formelles (État, entreprise, syndicat) et les contraintes informelles (coutume) qui encadrent et contrôlent les comportements individuels dans une action collective. L'économie institutionnaliste s'oppose ainsi à une vision de la transaction marchande se limitant à l'expression de lois naturelles, ou de causalités mécaniques, et s'imposant de manière préétablie. Elle considère au contraire le caractère décisif de la constitution préalable du collectif, par un accord portant sur les valeurs partagées, la répartition des droits et les conséquences des choix effectués.

Sur ce fondement, la proximité non géographique dans le courant institutionnaliste met en évidence l'importance des institutions dans les interactions sociales dans une démarche d'action collective. Sur le plan analytique, la « proximité institutionnelle » fait référence à la capacité des acteurs à se coordonner par la convergence de leurs représentations vers un ensemble de règles et de conventions (les institutions au sens de lois, coutumes, valeurs, croyances, etc.) (Talbot, 2008). L'institution se comprend alors comme le contrôle et le vecteur de l'expansion de l'action individuelle dans un cadre qui repousse à la fois la prééminence d'une rationalité individuelle désincarnée et celle d'une planification étatique. Elle permet de comprendre comment les acteurs parviennent à se coordonner par un assentiment mutuel aux règles établies (une coordination sans interaction directe). Quant à la « proximité organisationnelle », elle considère les interactions directes entre les acteurs impliqués dans une même activité au sein d'une même organisation (firme, établissement, etc.). Son activation suppose une souscription aux hiérarchies de positions (rôles et pouvoirs) et

de règles de l'organisation. Cette souscription permet de créer la confiance dans les relations, et contribue par conséquent à la maîtrise des incertitudes et des comportements opportunistes. En somme, ces deux types de proximités non géographiques permettent de comprendre les attitudes individuelles dans une action collective, ce qui justifie notre choix de mobiliser ce courant pour tenter de comprendre les interactions à l'œuvre dans des projets collectifs de type PAT.

Sur le plan opérationnel, la notion de PAT implique non seulement une diversité de parties prenantes, mais introduit aussi, du point de vue théorique, une temporalité spécifique permettant à l'entité collective formée de se projeter dans un futur souhaité. Si la proximité géographique est une évidence à travers le « T » des PAT, cette projection dans le futur suppose l'activation suffisante de la proximité institutionnelle pour créer une sorte d'institution (un ensemble de règles et/ou de contraintes formelles et informelles) capable de contrôler, de réguler et de faire converger les intérêts et les comportements individuels vers les objectifs du projet. La projection suppose également une confiance — au sens de la proximité organisationnelle, c'est-à-dire de la constitution d'un groupe en action — entre les participants au projet, confiance qui se traduit entre autres par l'acceptation et le respect des rôles et des engagements pris par chaque partie prenante : participation aux différentes instances du projet, cofinancement, etc. Dans la section suivante, nous confrontons cette grille de lecture à l'action collective formée dans la mise en œuvre du PAT de Tulle Agglo.

L'analyse de l'action collective à partir de la grille des proximités

Face au jeu d'acteurs et à la confrontation d'intérêts multiples au sein du PAT, le passage vers des démarches intégrant plusieurs initiatives et un territoire suppose des modalités de mise en commun des systèmes de représentations des parties impliquées. La construction, le fonctionnement et la coordination d'une action collective de type PAT se fondent sur des règles et des procédures qui s'imposent à toutes les parties. Au regard de la grille de lecture proximate, la pérennisation d'une démarche collective territoriale (tel un PAT), d'une part, implique l'activation des proximités géographique et organisationnelle pour créer des interactions effectives et directes. Elle suppose d'autre part une proximité institutionnelle (lois, règles, systèmes de valeurs, etc.) afin d'ajuster les intérêts en jeu, mais aussi et surtout de maîtriser les potentiels comportements déviants (respect des règles et des normes collectives, à savoir les institutions) (encadré 2).

Dans cette perspective, nous avons remarqué, dans la mise en œuvre du PAT, que Tulle Agglo (cheffe de file du projet) active relativement facilement les proximités géographique et organisationnelle. De notre point de vue, cette facilité est en partie due à la logique multi-acteurs inscrite dans la définition des PAT : des « projets élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs du territoire et visant à rapprocher les

producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs » (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 2014). En ce sens et au-delà des objectifs auxquels les participants ont théoriquement souscrit, la mise en œuvre du PAT s'est traduite par des rencontres régulières du comité de pilotage (Copil). La plupart des participants avaient ainsi un rôle spécifique (tableau 1) à jouer pour l'atteinte de ces objectifs. Par ailleurs, la localisation de tous les acteurs sur le territoire de l'agglomération de Tulle et ses environs a été un facteur qui a facilité ces rencontres régulières (par l'activation de la proximité géographique temporaire). Enfin, l'adhésion aux objectifs du projet et la participation aux Copil témoignent du partage d'un minimum de représentations et de valeurs communes entre les participants. Celles relevées dans notre analyse peuvent être regroupées en quatre catégories : l'ancrage territorial de l'agriculture et de l'alimentation *via* les circuits courts ; la contribution au développement économique du territoire à travers la diversification (transformation) des productions et l'approvisionnement local ; la prise en compte des préoccupations environnementales ; et la recherche de liens sociaux entre producteurs et consommateurs. En plus de ces valeurs, une charte agricole et alimentaire a été adoptée dans le but de « favoriser le lien entre agriculteurs et habitants en tirant tous les avantages de la proximité ». À travers cette charte, c'est la volonté de créer et/ou de renforcer la croyance collective des acteurs autour des problématiques agricoles et alimentaires qui est affichée.

Encadré 2. Présentation du projet alimentaire territorial de Tulle Agglo

Le PAT de Tulle Agglo est l'un des 17 lauréats de l'édition 2017 de l'appel à projets du Programme national pour l'alimentation (PNA). Il a été porté par la collectivité Tulle Agglo, en partenariat avec la Chambre d'agriculture de la Corrèze (CDA 19) et l'Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (Eplefpa) de Tulle-Naves. Il est structuré autour de trois objectifs : développer les circuits courts de proximité par l'approvisionnement de la restauration collective et hors domicile ; maintenir l'agriculture et la valeur ajoutée sur le territoire (installation, transmission, transformation) ; et promouvoir la solidarité et l'accès à une alimentation de qualité pour le plus grand nombre. D'autres acteurs du territoire ont été associés dans la mise en œuvre du projet : la Draaf, la ville de Tulle, le Conseil départemental de la Corrèze, le Centre communal d'action sociale (CCAS) de Tulle, l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de la Corrèze, la Banque alimentaire de Tulle et le Centre de formation des apprentis (CFA) « Les 13 Vents de Tulle ».

Toutefois, si la combinaison des trois formes de proximités a permis de démarrer le PAT, nos données ont révélé que ces proximités se sont érodées et fragilisées au cours du projet. Cette dégradation explique en partie l'inégale animation des groupes thématiques (tableau 1). Les raisons de cette dégradation relèvent surtout de la proximité institutionnelle et s'expriment en termes de cohabitation de différentes valeurs au sein du PAT (élevage intensif orienté vers les marchés régionaux et internationaux,

modèles agricoles et pratiques alimentaires tournés vers les circuits courts). À ces oppositions mineures sur les valeurs s'ajoute la persistance des logiques de fonctionnement en silos des administrations, mais aussi la méfiance des acteurs associatifs vis-à-vis des collectivités et de leur légitimité pour porter et/ou animer ce type de démarche (Laville, 2015).

Tableau 1. Organisation et fonctionnement du PAT de Tulle Agglo

| Groupe thématique | Référent | Nombre de réunions |
|-------------------------------|----------------|--------------------|
| Alimentation et solidarité | CCAS et UDAF | 4 |
| Restauration collective | CDA 19 | 2 |
| Distribution et filières aval | CDA 19 | 1 |
| Formation et éducation | Eplefpa et CFA | 0 |

Source : données d'enquêtes 2020.

En effet, certains objectifs réellement exprimés par certains initiateurs du projet peuvent sembler s'écarter des objectifs initiaux du PAT. Pour ne prendre qu'un exemple, l'un des objectifs du PAT est d'« organiser l'offre locale pour l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux ». Au cours d'une réunion, un membre a ainsi souligné qu'il ne faut pas inciter « *les producteurs à s'orienter à 100 % vers la restauration collective* », justifiant son propos par le fait que « *les producteurs ne veulent pas se lancer dans la commercialisation vers la restauration collective* » (réunion de Copil de septembre 2018). Dans cette même logique, nos analyses ont révélé un partage de perception entre les acteurs de l'accompagnement (Adear, et Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural, Civam) et ceux du conseil agricole (CDA 19) sur le rôle des collectivités territoriales. Alors qu'ils participent au PAT, acteurs de l'accompagnement et du conseil agricole considèrent les collectivités comme des acteurs non qualifiés pour intervenir directement sur les questions agricoles, mais aussi et surtout comme des concurrents potentiels. Ils invitent par conséquent les collectivités à privilégier une approche par délégation : « *Il ne suffit pas d'embaucher un chargé de mission ou un référent à la collectivité pour faire de l'agriculture, il ne peut pas faire un travail de terrain parce que ce n'est pas un animateur de terrain* » (entretien avec une animatrice de l'accompagnement, 2019) ; « *les chambres d'agriculture sont bourrées de techniciens qui connaissent leur travail, les réseaux existent déjà, ce n'est pas la peine de réinventer [les postes] dans une collectivité, il faut utiliser ces partenaires qui savent déjà bien faire ce travail* ».

Les interrogations qui se posent à ces métiers de conseil agricole face à la montée des préoccupations environnementales semblent déclencher une perte de légitimité des chambres d'agriculture auprès des producteurs. Paradoxalement, et alors que cette légitimité s'amenuise au profit des réseaux d'accompagnement (Adear, Civam et Terre

de Liens en ce qui concerne ce territoire), ceux rencontrés ont le sentiment d'être moins reconnus (voir **chapitre 7**). Ce paradoxe peut probablement s'expliquer par le fait que les chambres d'agriculture, en perte de vitesse au niveau local, n'ont désormais qu'une faible influence sur les choix individuels des agriculteurs. Cette perte de vitesse se fait au profit de conseils plus individualisés, davantage portés par les réseaux alternatifs d'accompagnement, mais aussi orientés vers les territoires comme les PAT. En revanche, au niveau national et européen, l'influence de ces réseaux reste relativement limitée face au poids des principaux syndicats agricoles, comme la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Les insuffisances de la proximité institutionnelle s'expriment aussi par l'existence de procédures et de niveaux de décision propres aux structures impliquées dans le PAT, ce qui ne facilite pas toujours l'adoption collective d'un mode de fonctionnement partagé. C'est notamment l'exemple des liens entre la région et les structures d'éducation et de formation qui ont besoin de son accord pour se lancer dans l'action. Cette relation hiérarchique explique en partie le faible investissement du groupe de travail « éducation et formation » du PAT. Nous avons pu observer cette situation dans le cas des conventions d'établissement entre le lycée agricole et la région. Le lycée était bien impliqué dans le PAT à l'origine, mais le sujet de l'alimentation locale n'était pas inscrit dans la convention d'établissement en cours. Selon nos entretiens, ce sujet de l'alimentation locale était intégré dans la prochaine convention, limitant par conséquent l'engagement du lycée. Cette dépendance à l'acteur décisionnaire est également mentionnée par le CFA : « *Nous sommes intéressés pour travailler avec les produits locaux, mais nous devons faire preuve de prudence car il y a nécessité d'une coordination avec la région.* »

En définitive, la situation décrite montre la volonté de la collectivité locale de faire participer le plus d'acteurs possible, même si celle-ci n'a pas pu activer suffisamment les trois formes de proximités qui semblaient pourtant acquises au départ, avec un démarrage du PAT plutôt dynamique. Les divergences et les tensions relevées soulignent les craintes et les réserves des participants. Ce manque de confiance a conduit à l'arrêt du projet avant le terme envisagé. Ainsi, la participation et les prises de position de la CDA 19, qui a longtemps porté le modèle d'élevage intensif dominant sur le territoire, tendent plutôt à réaffirmer sa légitimité qu'à initier de nouvelles formes de partenariats. Ce positionnement traduit une résistance manifeste à l'intervention des collectivités dans le domaine de l'agriculture, résistance partagée dans ce cas précis par les acteurs de l'accompagnement.

Conclusion

Au regard de tout ce qui précède, deux conclusions majeures peuvent être dégagées. La première renvoie à la capacité réelle des collectivités territoriales à activer la proximité institutionnelle dans ces domaines agricoles et alimentaires longtemps restés en périphérie de leurs compétences traditionnelles. En effet, si la grille des proximités a

permis de comprendre les conditions de démarrage du PAT et de décrire les facteurs qui ont conduit à la détérioration des interactions au cours du PAT, elle n'a pas permis de donner les éléments explicatifs de l'arrêt du projet. Plus précisément, des considérations institutionnelles sont venues brouiller l'articulation initiale entre les engagements individuels et les quelques valeurs partagées au départ, d'où les blocages dont il semble nécessaire de comprendre les origines.

La seconde conclusion, quant à elle, pointe les limites de la grille des proximités, en particulier ses difficultés à aller au-delà d'une simple description des facteurs pouvant conduire ou non à des interactions constitutives d'une action collective. Ce constat amène à avancer l'idée de la pertinence d'explorer d'autres corpus théoriques pouvant expliquer ce type d'interactions, comme la « sociologie économique », déjà largement mobilisée dans l'analyse des circuits courts (Chiffolleau, 2019). À travers les notions d'« encastrement »¹³ et de « réseaux » construits à partir de liens interpersonnels (Granovetter, 2008 ; White, 2011), nous avançons l'hypothèse que cette grille offre un cadre d'analyse intéressant pour mieux comprendre les mécanismes de constitution et de fonctionnement interne des collectifs réunissant producteurs (ou citoyens tout simplement) et acteurs publics. En effet, à l'instar des circuits courts, les PAT s'insèrent (au sens d'encastrement) dans une démarche collective valorisant les interactions entre différents acteurs socio-économiques d'un territoire. En renforçant ces interactions, les PAT créent des espaces de reconfiguration (renforcer et/ou défaire) des liens et des réseaux (Granovetter, 2008). La compréhension de ces logiques d'interactions passe ainsi par l'analyse d'objectifs non économiques des comportements individuels. La mesure de l'influence de ces objectifs, selon Granovetter, nécessite l'étude du rôle des liens forts, c'est-à-dire les liens affectifs et émotionnels, nés de contacts réguliers entre les individus au sein d'une communauté d'acteurs qui favorisent l'établissement d'une confiance par la stabilité des informations transmises. Elle nécessite aussi d'étudier le rôle des liens faibles, c'est-à-dire les liens moins chargés sur le plan émotionnel et affectif, renvoyant à des échanges moins réguliers, plus distendus, mais, pour ces raisons mêmes, plus facilement chargés d'informations nouvelles (Granovetter, 2008). L'analyse des circuits courts agroalimentaires s'est, depuis quelques années, largement inspirée de cette grille de lecture pour la compréhension des interactions et d'une gouvernance de l'action collective (Issaka, 2022).

En définitive, ces deux grilles de lecture soulignent l'importance de la question de la composition du collectif des acteurs impliqués dans les PAT, qui ne peut faire l'économie, selon nous, d'une analyse des liens et des réseaux interpersonnels qui structurent l'activité de chacune des parties prenantes. Si on prend l'exemple des producteurs que nous avons plus particulièrement étudiés, ces liens et ces réseaux sont en effet constitutifs d'un encastrement des relations marchandes et des comportements

13. C'est-à-dire « l'inscription ou l'insertion des activités économiques dans des règles sociales, culturelles et politiques qui régissent certaines formes de production et de circulation des biens et services » (Granovetter, 2008).

de production dans un ensemble de relations sociales interindividuelles. De fait, la compréhension de l'organisation des chaînes de valeurs (depuis la production jusqu'à la mise sur le marché) apparaît comme une étape indispensable pour l'analyse des facteurs de réussite ou d'échec d'une action collective associée à un PAT. Il nous paraît ainsi indispensable de comprendre, dans un premier temps, les formes de médiation technique et organisationnelle qui accompagnent l'activité des acteurs engagés dans un PAT, afin d'identifier ensuite les facteurs de pérennisation (ou de détérioration) des différentes formes de proximités dans le temps.

2. Quelle dimension sociale pour le projet alimentaire territorial ?

Nathalie Corade, Benjamin Chambelland

Depuis leur création en 2014, les PAT ont connu des évolutions importantes, notamment dans leurs orientations. Au départ, certains étaient particulièrement centrés sur l'agriculture, et ainsi qualifiés par le Réseau national des PAT (RnPAT) de « PAT agri-alimentaires », quand d'autres étaient plus systémiques, portant sur plusieurs dimensions articulées de l'alimentation. En 2020, le RnPAT a établi une nouvelle caractérisation des PAT qui montre que, pour certains d'entre eux, un glissement s'opère progressivement vers un objectif d'accès pour tous à des produits locaux et de qualité, s'orientant ainsi vers des préoccupations sociales, quand cette dimension était déjà portée quelques années auparavant par le Programme national de l'alimentation, sans que les échelles territoriales s'en emparent.

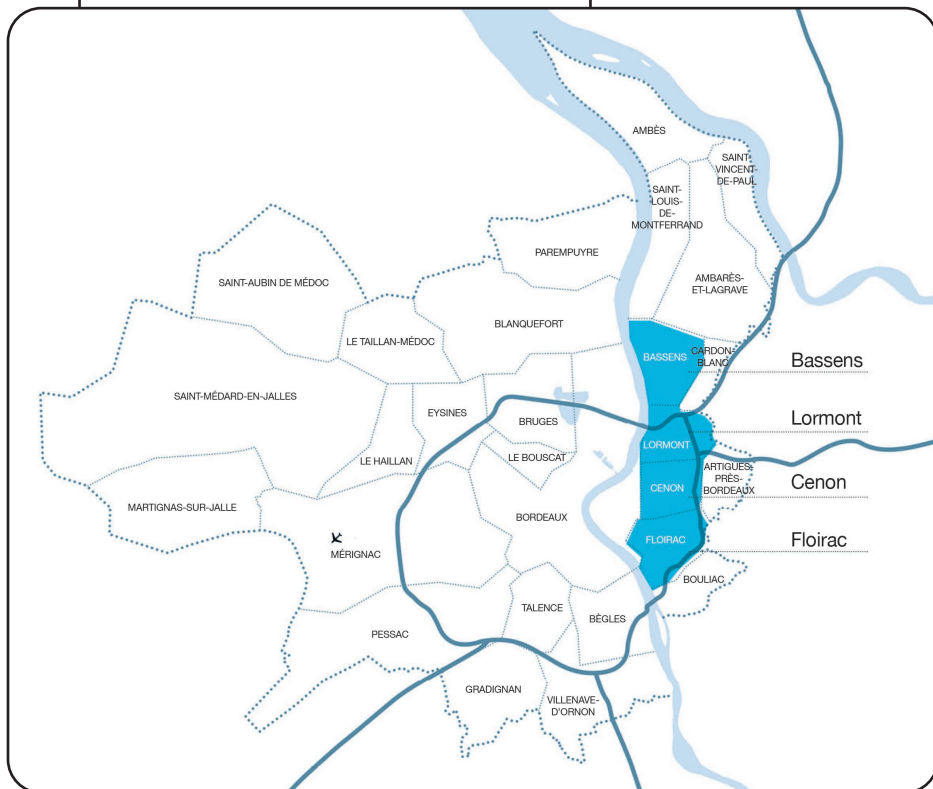
Cette orientation vers l'accessibilité pour tous à des produits locaux et de qualité traduit une volonté de réduction des inégalités sociales vis-à-vis de l'alimentation, dont un des révélateurs a été la crise de la Covid-19. L'injustice alimentaire, la précarité alimentaire sont désormais considérées comme des marqueurs de pauvreté, et les PAT qui s'emparent de ces sujets s'articulent de plus en plus avec les problématiques de prévention de lutte contre la pauvreté et la précarité alimentaire (Sèze, 2022). Toutefois, si la dimension sociale se déploie au sein des PAT, elle y apparaît souvent comme une entrée parmi les autres (économique, environnementale, identitaire, etc.). Seuls quelques projets s'affichent ouvertement comme ayant une « vocation sociale », comme les PAT du Pays Terres de Lorraine (débuté en 2017), de Brest Métropole (2019), du département du Vaucluse (2020) et du Grand Projet des Villes (GPV) de la rive droite de la métropole de Bordeaux (depuis 2019). C'est sur ce dernier que porte l'analyse qui va suivre (Corade *et al.*, 2021).

À partir d'une méthode d'observation participante (Chambelland *et al.*, 2021), l'analyse de ce PAT montre comment, à partir de l'agriculture et de l'alimentation, se construit un projet social dont l'enjeu est à la fois la réduction des inégalités sociales d'accès à l'alimentation et l'arrêt du déclassement de certaines populations par leur alimentation. Elle montre également les difficultés d'une telle ambition.

Le GPV Rive Droite : un territoire urbain à forts enjeux sociaux

Le GPV Rive Droite est un territoire spécifique (figure 4), à forts enjeux sociaux, composé des communes de Bassens, Lormont, Cenon et Floirac. Ces 4 communes, localisées sur la rive droite de la Garonne, constituent avec Bordeaux et 23 autres communes le territoire de Bordeaux Métropole.

Figure 4. Carte de situation du GPV Rive Droite

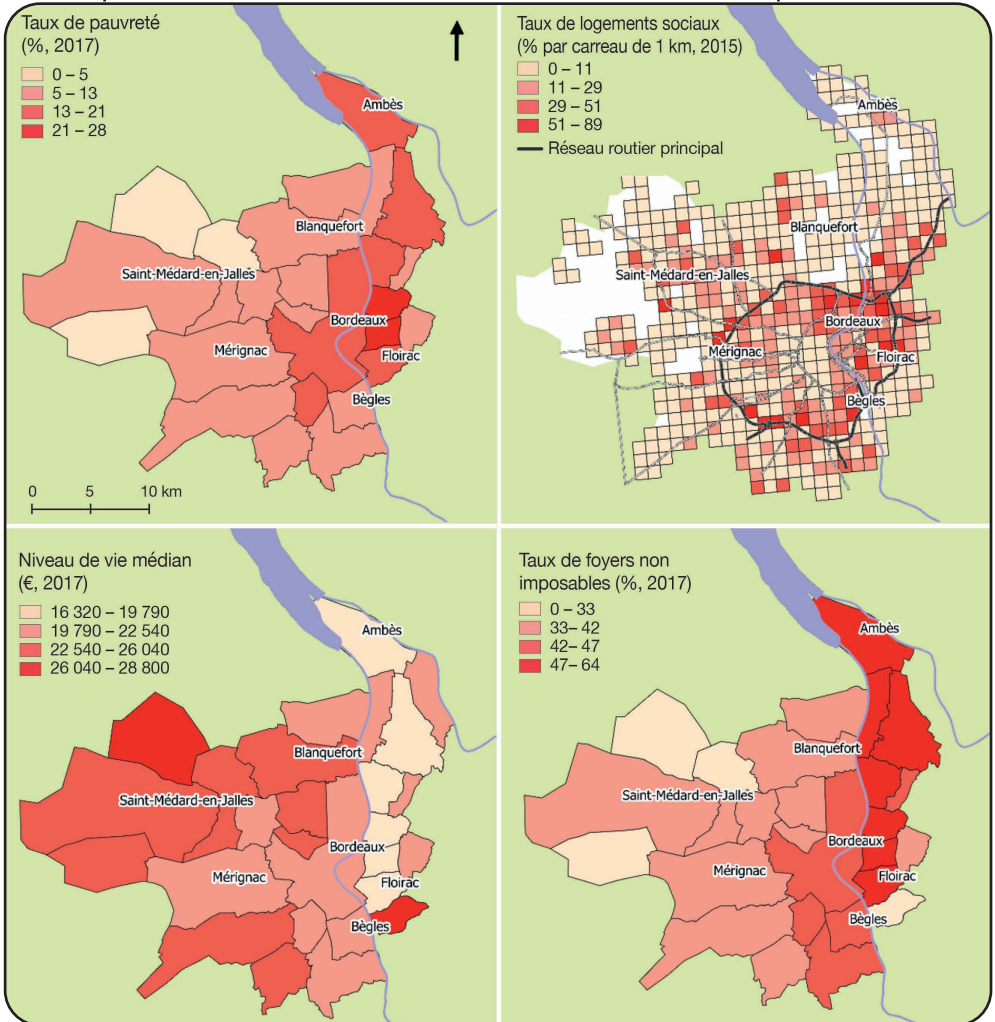


Source : Chambelland, 2019.

Depuis plus de vingt ans, ces 4 communes sont regroupées au sein du Groupement d'intérêt public (GIP) « GPV Rive Droite » (labellisé par l'État en 2001). Un GPV est un projet de développement social et urbain visant à réinsérer un ou plusieurs quartiers

dans la dynamique de développement de leur agglomération. Par la mise en œuvre de vastes opérations de renouvellement urbain, les GPV ont pour objectif de transformer durablement l'image de ces quartiers et leur statut au sein de leur agglomération.

Figure 5. Profils sociaux des communes de Bordeaux Métropole



Source : Corade *et al.*, 2021; données Insee, 2017/IGN BD Geofla, 2019.

Les 4 communes du GPV Rive Droite, qui représentent 9 % de la population de la métropole (soit presque 70 000 habitants), concentrent 18 % des logements sociaux et 25 % du parc de logement social à bas loyer de l'intercommunalité (figure 5). Cette situation explique l'inscription ancienne de ces communes dans les dispositifs de la politique de la ville, avec 7 quartiers en politique de la ville, soit 37 % de leur population cumulée. Globalement, les ménages y ont des revenus nettement plus faibles que ceux des ménages de l'ensemble de la métropole : 54 % des ménages des 4 communes ne sont pas imposables, contre 39 % dans l'agglomération, et le revenu médian de ces communes est de 15 639 € quand celui de la métropole est de 21 482 €. Quant aux catégories socioprofessionnelles représentées, ces communes présentent une structure sociale très nettement populaire, avec 5 à 12 % de cadres et de professions intellectuelles supérieures, quand ils représentent 21 % de la structure sociale de la métropole. Les employés, eux, se situent autour des 35 % (28 % pour la métropole), et les ouvriers entre 25 et 30 % (16 % pour la métropole). Enfin, le taux de chômage sur le GPV Rive Droite est de 21,3 %, alors qu'il n'est que de 10,3 % sur l'ensemble de la métropole.

L'ensemble de ces données illustre les spécificités sociales du territoire du GPV Rive Droite, et justifie l'engagement depuis vingt ans du GIP des 4 communes qui le constituent ainsi que de Bordeaux Métropole pour lutter contre les conséquences de ces spécificités et pour les transcender. L'approche sociale de l'action publique conduite sur ce territoire est envisagée par certains de ses acteurs comme « *l'ADN du GPV Rive Droite* ». Construite dans la durée, elle reflète, selon eux, une forme de « continuité politique » pouvant être qualifiée de structurante et reconnue par les partenaires institutionnels de cette démarche (Bordeaux Métropole, région, département, État et Union européenne).

L'agriculture de proximité comme socle d'un projet alimentaire social

En 2018, le GPV lance un premier travail exploratoire sur un diagnostic de l'écosystème des acteurs contribuant — ou pouvant contribuer — au système alimentaire du territoire. Cette dynamique oriente la mise en place d'une « démarche alimentaire territoriale » qui préfigure le futur PAT. En 2019, la démarche initiée est lauréate d'un appel à projets de la Fondation de France et, dans le même temps, le GPV devient membre du réseau « Cantines durables — Territoires engagés », initié par la commune de Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes). Ce réseau vise à accompagner pendant deux ans (2019-2021) des collectivités « dans la définition et la mise en œuvre d'une politique alimentaire territoriale respectueuse de l'environnement et de la santé des citoyens ».

Le PAT de la Rive Droite se structure ainsi progressivement, et obtient la labellisation par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation fin 2021. Ce projet

repose sur la mise en production de plusieurs parcelles situées sur les 4 communes du GPV afin d'assurer l'approvisionnement en produits locaux de la restauration collective. Le cumul des parcelles couvre une surface totale d'environ 10 hectares. La mise en place d'une veille foncière depuis 2018 — au commencement de la démarche alimentaire territoriale — a permis d'identifier progressivement l'ensemble de ces parcelles. *In fine*, les parcelles, de tailles et de caractéristiques différentes, constituent une mosaïque d'espaces agricoles clairsemés dans le tissu urbain dense de ce territoire.

Cette veille foncière a eu pour objet d'identifier les conditions techniques de mise en culture des parcelles non bâties, en l'occurrence la qualité des sols, le raccordement au réseau d'eau et d'électricité, la capacité constructive pour les bâtiments agricoles potentiels et la capacité de forage pour la mise en culture. Il s'agit également d'une démarche politique engagée dans le développement d'une agriculture de proximité permettant « de favoriser une alimentation de qualité et durable pour tous ». Cette dynamique technique et politique s'incarne, fin mars 2020, dans la candidature adressée, au nom de Bordeaux Métropole, à l'appel à projets national « Les quartiers fertiles ». L'ambition est alors de développer l'agriculture urbaine dans les quartiers concernés par le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

La dimension sociale du PAT s'appuie sur trois principaux objectifs : l'accès, l'éducation et la sensibilisation à une alimentation saine et durable pour tous, et la création d'emplois.

L'accent est d'abord mis sur la production agricole issue des fermes urbaines (projets en cours pour la plupart). Dans le but d'assurer une transition alimentaire locale, la production est avant tout destinée à approvisionner la restauration collective publique pour permettre aux 6 000 mangeurs quotidiens (enfants, seniors et personnes à mobilité réduite) d'accéder à une alimentation saine et durable.

L'activité de maraîchage est également un moyen pour favoriser la formation et l'insertion de personnes en difficulté et habitant sur le territoire. Il ne s'agit pas nécessairement de former de futurs agriculteurs, mais plutôt de réinsérer des habitants marginalisés, de leur permettre de retrouver une vie sociale et un emploi. À partir des 10 hectares potentiels, 50 postes sont ainsi envisagés *via* le développement de l'activité d'insertion par le maraîchage.

Le maraîchage et le lien tissé avec la restauration collective constituent par ailleurs une voie pour engager une démarche d'éducation et/ou de sensibilisation des habitants aux enjeux d'une alimentation saine et durable. Les enfants sont ainsi initiés au « bien manger » ; des actions sont menées pour limiter le gaspillage alimentaire. Des premières expérimentations de tri des déchets et de pesées des biodéchets ont été menées en 2020-2021 dans certains restaurants scolaires et seront déployées progressivement dans toutes les écoles du territoire.

À l'épreuve de la démocratie alimentaire

Les PAT sont définis par la loi comme des projets qui « répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial ». Dans la littérature des systèmes alimentaires, la dimension sociale est souvent appréhendée au travers des notions d'accessibilité à l'alimentation pour tous, de justice sociale et de démocratie alimentaire. Tous ces termes sont interreliés et renvoient au rôle d'inclusion et de cohésion que devrait jouer un système alimentaire (Paturel, 2018), et particulièrement dans les quartiers urbains les plus défavorisés. L'inclusion, pouvant aller jusqu'à la reprise du contrôle par les populations de leur alimentation, jusqu'alors laissée aux mains des logiques de marchés, renvoie à la notion de démocratie alimentaire (Paturel et Ndiaye, 2020). Cette dernière peut être aussi bien vue comme la capacité des individus à choisir leur alimentation que comme la capacité d'accéder à cette alimentation choisie ; cette double approche étant elle-même reliée aux notions de droit à l'alimentation (Collart Dutilleul, 2021) et de justice sociale (Fraser, 2011). Par ces approches, la participation des populations dans la construction des systèmes alimentaires est questionnée au prisme de leur rôle inclusif, voire émancipateur. La dimension sociale renvoie alors à la fois à la prise en compte des besoins des populations et à l'idée de résolution des inégalités d'accès à une alimentation durable (Paturel et Ndiaye, 2020).

Si les ambitions affichées par le PAT du GPV permettent de le qualifier, à l'instar de quelques rares PAT en France, de PAT social, cette qualification est néanmoins à nuancer au regard de deux aspects qui marquent une certaine incomplétude du projet social :

- le projet vise la justice alimentaire sociale, mais celle-ci transite par la restauration collective publique, et cible ainsi les enfants des établissements scolaires qui y sont inscrits, les personnes âgées présentes dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et les personnes à faible mobilité au travers de la livraison à domicile. Cela représente une petite partie de la population du GPV et laisse de côté une grande partie de la population, y compris de la population en situation de fragilité sociale et alimentaire. Aussi la dimension « justice alimentaire » visée par le projet n'est-elle en ce sens que partiellement remplie, car ciblée uniquement sur une partie des habitants ;
- le projet met en lien un ensemble d'acteurs du territoire, mais laisse néanmoins en suspens la question de la participation des habitants dans la définition du projet. En effet, même si, du point de vue de la gouvernance, le projet prévoit leur participation, il n'en reste pas moins que celle-ci est aujourd'hui relativement absente, ce qui pose la question de la démocratie alimentaire considérée comme le socle d'un système alimentaire « voulu, organisé, coordonné et maîtrisé par les premiers intéressés que sont les citoyens » (Collart Dutilleul, 2021). En 2023, afin de pallier cet écueil, un travail d'enquête en « porte-à-porte » sur les pratiques alimentaires des habitants de 3 quartiers prioritaires du territoire a été réalisé, et des échanges ont été organisés afin de partager les résultats de ces entretiens avec les citoyens dans différents lieux

des 4 communes. Ces temps d'échanges ont, malheureusement, suscité peu d'engouement chez les habitants. La démocratie alimentaire se construit sur un temps long et il reste du chemin à parcourir.

Conclusion

Le projet du GPV Rive Droite de la métropole bordelaise, qui repose sur l'agriculture de proximité, a pour ambition la réduction des inégalités sociales au travers de deux prismes :

- l'insertion, puisqu'il repose sur le recrutement de personnes du territoire en situation de difficulté d'accès à l'emploi pour une production agricole locale ;
- l'inclusion, puisque la production sera destinée en grande partie à la restauration collective publique du territoire, et donc à une portion de la population du territoire, à savoir les enfants, les personnes âgées et à faible mobilité, en difficulté pour l'accès à une alimentation locale et de qualité.

La dimension sociale de ce PAT est peu discutable. Il reste cependant qu'en dépit des bonnes intentions, ce projet, comme d'autres, se heurte à la capacité à mettre en place de réels processus participatifs (Lequin, 2022).

Néanmoins, ce projet est en cours et peut encore évoluer, et, malgré ses manques, il contribue réellement à la construction d'une vraie dimension sociale du PAT qui ne se limite pas, comme dans bon nombre d'autres PAT, à un axe parmi d'autres.

3. Entrer dans les coulisses de la construction d'une politique alimentaire départementale

Julie Lailliau

Au-delà des PAT, les autorités publiques locales participent également aux dynamiques de reterritorialisation de l'alimentation en élaborant des politiques alimentaires. À ce titre, les intercommunalités, dont les métropoles, sont souvent mises en avant. Les conseils départementaux, collectivités cheffes de file des solidarités humaines et territoriales, font aussi partie des acteurs publics territoriaux engagés dans ce mouvement (Plouchard, 2022). Ainsi, le Conseil départemental de la Gironde (CD 33), en décembre 2019, rend officiel le programme d'action Gironde Alimen'terre. À travers celui-ci, le CD 33 vise à encourager l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et de qualité en travaillant à la fois sur l'offre et sur la demande. Il entend faire preuve d'exemplarité dans ses pratiques d'achat, notamment dans les établissements de restauration collective dont il a la charge. Il souhaite également accompagner les PAT girondins qui couvrent désormais l'ensemble du territoire départemental.

L'alimentation est reliée à de nombreux enjeux (agricoles, de santé publique, environnementaux, de justice sociale, etc.) ; en cela, son approche impose une transversalité. Nous considérons que cette transversalité en fait un objet « intégrateur », un potentiel ciment entre différents secteurs, entre différents types d'acteurs et entre différents territoires. La mise en gouvernance qu'induit la transversalité appelle à un renouvellement dans la fabrique des politiques publiques, qui visent à être plus « intégrées » (Loudiyi, 2020). Au sein des organisations publiques, ces politiques alimentaires intégrées questionnent la structuration interne, souvent en silos, des administrations. L'intégration envisagée au niveau des services, des politiques publiques, voire des valeurs, se traduit notamment par : de nouvelles coordinations entre les secteurs et entre les acteurs (public/privé) ; de nouvelles configurations spatiales et territoriales (rurales et urbaines) ; de nouveaux rapports entre acteurs et institutions (règles, normes, pratiques). Cette intégration s'accompagne ainsi d'une remise en lien d'éléments et suscite des interdépendances. Les politiques alimentaires et le processus de reterritorialisation de l'alimentation auquel elles participent conduisent également le département à prendre en compte de nouvelles initiatives comme les PAT (Lailliau *et al.*, 2022).

La mise en place d'une stratégie alimentaire départementale intégrée ne va cependant pas de soi, dans la mesure où l'alimentation ne fait pas l'objet d'une compétence propre, mais se trouve à l'interface de plusieurs. Les coopérations avec d'autres autorités publiques locales sont ainsi nécessaires, notamment au regard de compétences que ne détient pas le CD 33, comme celle de développement économique. Des liens se tissent notamment avec le conseil régional, les métropoles et autres intercommunalités. Le département détient des compétences qui peuvent être utiles à la stratégie alimentaire, comme l'action sociale, l'aménagement du territoire, l'environnement. Toutefois, ces dernières sont mises en œuvre depuis différentes directions ou services administratifs et depuis différents niveaux politiques internes (vice-présidences, cabinet du président), ce qui ne facilite pas la transversalité. L'objectif de ce chapitre est de présenter les premiers résultats d'une recherche qui entend identifier les modalités d'élaboration de la fabrique de la politique alimentaire territoriale du département de la Gironde, en proposant un cadre d'analyse basé sur les interdépendances.

Éclairer la fabrique d'une politique alimentaire départementale par les interdépendances

L'approche retenue repose sur une analyse du travail politique mené par les acteurs du département pour construire et mettre en œuvre la stratégie alimentaire. Le travail politique (Smith, 2019) correspond aux stratégies développées par les acteurs pour d'abord « problématiser » : en quoi l'alimentation est-elle perçue comme un problème appelant une réponse politique ? Quelle définition donne-t-elle du problème ? Quel cadrage mobilise-t-elle ? Ensuite, pour « légitimer » l'action publique menée autour de ce problème : quels sont les arguments avancés par les acteurs ? Enfin, pour « instrumenter », c'est-à-dire définir des instruments d'action publique, des dispositifs pour résoudre le problème une fois identifié et « cadré ».

Cette analyse du travail politique est affinée par une approche par les interdépendances (Carter, 2018). Ces dernières, et leur mise en tension, sont au cœur de l'Anthropocène et des changements globaux qui caractérisent notre époque. Elles méritent d'être davantage reconnues, tant par les décideurs politiques que par les chercheurs en sciences humaines et sociales. Ainsi, porter notre attention sur les interdépendances permet de mettre en lumière les coulisses de la construction d'une politique alimentaire en cours d'intégration, mais aussi d'éclairer la décision politique et de participer à la proposition de réponses politiques pour qu'elles soient le plus adaptées aux jeux de transition socio-écologique.

La modernisation politique, au sens de Bas Arts, Pieter Leroy et Jan van Tatenhove (2006), suscite de nouvelles réciprocitys et une redistribution du pouvoir. Cette redistribution induit de nouvelles interdépendances : territoriales entre les différents échelons publics territoriaux (Union européenne, État, collectivités territoriales) ; de

régulation (ou domaniale) entre acteurs publics, privés et issus de la société civile ; entre formes de savoirs mobilisées dans la décision politique (expertise, connaissances scientifiques, savoirs dits « profanes »). Les acteurs publics doivent composer avec ces interdépendances.

Au prisme de ces trois types d'interdépendances, et à partir d'une posture institutionnaliste et constructiviste, nous nous interrogeons sur la manière qu'ont les acteurs de se saisir et de travailler ces interdépendances. Certaines de ces interdépendances sont-elles sélectionnées, quand d'autres sont écartées ? Les interdépendances sélectionnées sont-elles particulièrement mises en visibilité ? Sont-elles à l'inverse passées sous silence ? Les interdépendances politisées, mises en discussion dans des arènes ouvertes à une pluralité d'acteurs, génèrent-elles des tensions, voire des conflits ? Quelles alliances la dépolitisation — ou technicisation — d'interdépendances reléguées à des espaces de débat confinés, voire inexistant, traduit-elle *a contrario* ? Le choix des interdépendances pour gouverner renvoie autant aux valeurs des acteurs et à leurs objectifs politiques qu'à leur nécessité de se positionner comme autorité au niveau de la prise de décision. Donner à voir cet arbitrage permet d'objectiver, de structurer et de clarifier les relations « qui comptent » pour ces acteurs dans la construction et la mise en œuvre d'une politique alimentaire locale. Au-delà de la compréhension des modalités de la fabrique de la politique alimentaire du CD 33, ce travail entend questionner les effets de cette politique sur le système alimentaire et sur le département en tant qu'acteur politique. L'examen des choix qu'il réalise permet de comprendre le contenu de son action publique en faveur de la stratégie alimentaire départementale, mais également son positionnement dans le champ de l'alimentation en tant qu'autorité politique.

Penser l'action publique alimentaire d'un département, une histoire de cadrages

Pour qu'un enjeu soit saisi par l'acteur public et considéré comme appelant une action publique de sa part — donc « être problématisé » et « mis à l'agenda » politique —, il doit faire l'objet d'un cadrage cognitif. Le cadrage cognitif constitue une représentation de la réalité dans laquelle est diagnostiqué « ce qui ne va pas ». Ce cadrage cognitif se traduit en termes de valeurs, de symboles (ou d'images) et d'algorithmes. Il est ensuite « rendu social à travers la fabrication d'alliances » (Smith, 2019).

Depuis la fin des années 2000, le département porte une action publique autour de l'alimentation. Nous avons mis en évidence plusieurs séquences de cadrage qui diffèrent selon les objectifs que se donne le département, les orientations prises et les postures tenues. En filigrane, ce sont des interdépendances différentes qui ont été sélectionnées ou mises de côté ; politisées ou technicisées. L'analyse de l'évolution de l'action publique concernant l'alimentation a permis d'identifier quatre cadrages.

Un premier se situe à la fin des années 2000 et est centré sur le développement des circuits courts alimentaires. Un deuxième, identifié entre 2014 et 2019, est orienté autour des enjeux d'accessibilité et de gouvernance et s'avère plus transversal. Le programme Gironde Alimen'terre correspond à un troisième cadrage, toujours en cours, avec une réorientation de l'action départementale vers le développement agricole et les circuits courts. Depuis 2021, un nouveau cadrage apparaît, en parallèle de Gironde Alimen'terre, orienté vers le développement social, le cœur de métier du conseil départemental. Ces cadrages donnent à voir les changements (ou non) que le département, par son action publique alimentaire, suscite au sein du système alimentaire. Ils permettent également d'observer les évolutions, ou le maintien, de postures prises par la collectivité territoriale au regard des autres acteurs de l'échiquier politique. Dans la suite du propos, nous revenons sur les deux premiers cadrages.

I Premier cadrage : un département engagé dans le développement des circuits courts alimentaires

Le premier cadrage se situe dans les années 2008-2009. Il se construit autour du développement des circuits courts alimentaires (tableau 2). Il s'inscrit dans la dynamique nationale pour le développement de ce mode de distribution, défini et encouragé à travers les lois Grenelle (2009, 2010) et par le plan Barnier (2009).

En effet, à l'échelle nationale, le constat d'un secteur agricole en crises (sanitaire, économique et environnementale) et l'idée d'une réponse *via* la proximité — par les circuits courts et de proximité (CCP) donc — sont des éléments que l'on retrouve dans le cadrage du problème alimentaire réalisé par le département de la Gironde. La réponse qu'il propose alors ne se traduit pas (encore) par la structuration d'une stratégie alimentaire (avec un portage politique clair, une gouvernance dédiée, un budget alloué), mais par des dispositifs divers d'accompagnement et de soutien. Cette action publique est orientée à destination des producteurs ayant des projets de commercialisation en circuit court d'une part, et des acteurs publics locaux cherchant à développer l'approvisionnement local dans leurs cantines d'autre part.

Pour ce premier cadrage, les interdépendances qui ont été sélectionnées de manière structurante sont territoriales (le CD 33 comme vecteur de diffusion des dispositifs nationaux, auprès des acteurs publics locaux) et relèvent des formes de savoirs mobilisés dans la prise de décision politique (développement durable, proximité en réponse aux crises). Les interdépendances domaniales, si elles sont présentes, restent toutefois peu mises en évidence : les acteurs privés et la société civile sont des intermédiaires et/ou des cibles pour la poursuite des objectifs du département.

Ce cadrage ne se caractérise pas par une action départementale « hors norme », mais s'inscrit plutôt dans une dynamique nationale et territoriale observable aux différents échelons de l'action publique. Il s'agit avant tout d'atteindre des objectifs définis en termes d'approvisionnement en produits biologiques et/ou locaux dans les cantines.

Parallèlement à ses propres efforts pour atteindre les objectifs de la loi EGalim, le CD 33 se fait le relais de l'État, notamment *via* les campagnes d'accompagnement qu'il mène auprès des acteurs locaux. Il participe ainsi aux processus de relocalisation et de reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation en favorisant la participation de nouveaux acteurs dans le système alimentaire : les acteurs publics locaux.

Tableau 2. Cadrage de l'alimentation par le département de la Gironde, fin des années 2000

| | Temps de l'action publique et travail politique | | |
|--|--|---|---|
| | Légitimation et problématisation | Instrumentation | Gouvernance |
| Description | Dynamiques nationales (lois Grenelle, plan Barnier) Au CD 33 : programme d'action de l'Agenda 21 → développement des CCP → recrutement d'un agent au Service de l'animation économique | Soutiens aux producteurs et campagnes d'accompagnement à destination des acteurs publics locaux Mais pas de réelle stratégie en soi | Pas de gouvernance particulière mise en œuvre |
| Interdépendances territoriales | Cadrage du département en synergie avec le cadrage de l'État autour des circuits courts | Instruments d'action publique (financements et apports méthodologiques) visant à faire territorialiser les institutions nationales au niveau local Approvisionnement en restauration collective Kit PNA | — |
| Interdépendances domaniales | Acteurs économiques agricoles et société civile (publics des établissements de restauration collective) cadrés en tant que cibles, bénéficiaires | CD 33/privé : évolution du règlement d'intervention pour soutenir les porteurs de projets agricoles ayant des projets de commercialisation en CCP | — |
| Interdépendances dans les formes de savoir | Crises, scandales sanitaires alimentaires, crises du monde agricole ; réponse à apporter depuis la proximité | Évaluation kit PNA | — |
| Analyse globale par les interdépendances | Intégration : cadrage politique ciblé ; instruments d'action publique principalement distributifs, volontaires ; un service « inspirant » (Agenda 21), un service de mise en œuvre (SAE). Cadrage dépolitisé, synergies dans lesquelles le département tient le rôle d'intermédiaire — d'intercesseur — entre l'État et le local. Ce cadrage ne donne pas lieu à une réelle stratégie départementale, mais se traduit plutôt par le déploiement de quelques dispositifs de soutien aux producteurs et aux acteurs publics locaux. | | |

Temps de l'action publique et travail politique

Changements au sein du système alimentaire ?
Reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, réponse aux crises cadrées autour d'un renforcement des proximités *via* les CCP (plus que par l'agriculture biologique).
Relocalisation, reterritorialisation.
Participe toutefois à l'entrée des acteurs publics locaux dans les systèmes alimentaires (*via* la restauration collective).

Changements au sein du/pour le département ?
Département positionné comme intermédiaire entre les institutions nationales et les autorités publiques locales.
Département facilitateur (appuis grâce à des méthodes, des financements, etc.).

CCP : circuit court et de proximité. PNA : Programme national de l'alimentation.
SAE : Service de l'animation économique.

I Deuxième cadrage : l'ébauche d'une stratégie de coresponsabilité alimentaire... avortée

Le second cadrage se situe entre 2014 et 2019 (tableau 3). Il se construit autour du fait alimentaire, pris dans une acception plus large et illustrée par la figure des PAT. Au niveau aquitain est initié un chantier expérimental de gouvernance alimentaire (2014-2016), auquel participe la Ville de Bordeaux — puis Bordeaux Métropole — en tant que territoire pilote, et dans le comité de pilotage duquel siège l'Agenda 21 du CD 33. L'Agenda 21 accueille dans ses locaux, en « résidence de compétences », la chargée de mission de l'International Urban Food Network (IUFN), responsable de l'animation du chantier régional et de l'accompagnement des territoires pilotes dans la création de leur PAT (Lailliau, 2016).

Ce cadrage considère le problème alimentaire d'une autre manière. Ici, l'objectif est de prendre en compte la capacité de tous les Girondins, et non quelques bénéficiaires, à accéder à une alimentation saine et de qualité. Les leviers ne concernent plus seulement le déploiement de circuits alimentaires de proximité (qui continuent de bénéficier du soutien départemental), mais ils sont ici plus largement orientés sur la capacité d'action de tous les acteurs pouvant potentiellement jouer un rôle dans la transition du système alimentaire (publics, privés et société civile). C'est ainsi qu'une stratégie de « coresponsabilité » alimentaire commence alors à se dessiner, à l'initiative de l'Agenda 21 ; une stratégie pensée de manière plus transversale et plus intégrée, et dont l'analyse donne à voir une sélection plus riche des interdépendances.

Tableau 3. Cadrage de l'alimentation par le département de la Gironde, 2014-2019

| | Temps de l'action publique et travail politique | | |
|--|---|---|--|
| | Légitimation et problématisation | Instrumentation | Gouvernance |
| Description | <p>De l'international au local, un cadrage partagé se structure autour de l'alimentation dans une acception plus large (déploiement des PAT)</p> <p>Au CD 33 : enquête auprès des Girondins sur ce qui fait bien-être → « capacité alimentaire » comme défi prioritaire de l'Agenda 21</p> <p>Diagnostic (2014) : constat de la faible autonomie alimentaire du territoire</p> <p>En Gironde, les PAT se développent</p> | <p>Au CD 33 : vote de la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire (fin 2018)</p> <p>État des lieux de l'action du CD 33 sur l'alimentation</p> <p>Thèse Cifre</p> | <p>Ébauche de gouvernance : état des lieux de l'action alimentaire du CD 33 → reconnaissance d'un besoin de construction d'une stratégie plus transversale et plus intégrée</p> <p>Mais pas de mise en œuvre effective</p> |
| | <p>Entre problématisation/légitimation et instrumentation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • multiplication de dispositifs départementaux éparés depuis plusieurs directions et services (pactes territoriaux, Labo'Mobiles, épiceries solidaires, accompagnement aux circuits courts, etc.) ; • partenariats avec l'Enseignement supérieur et la Recherche pour des études préliminaires | | |
| Interdépendances territoriales | <p>Les PAT comme vecteurs de synergie entre différents échelons d'action publique</p> <p>Partenariat régional dans le cadre du chantier expérimental de gouvernance alimentaire</p> <p>En interne : intégration de l'alimentation dans plusieurs endroits de l'administration départementale, « dialogue territorial » entre les services départementaux et les initiatives alimentaires girondines</p> | <p>Les Labo'Mobiles, un dispositif départemental pour expérimenter des projets de transformation radicale</p> <p>Livret « Pour la capacité alimentaire en Gironde » faisant l'état des lieux de l'action départementale alimentaire</p> | <p>Volonté de structurer une gouvernance alimentaire interne et territoriale</p> |
| Interdépendances domaniales | <p>CD 33/privé : N/A</p> <p>CD 33/société civile : les Girondins au cœur de la problématisation de l'alimentation. L'objectif du département est d'assurer une accessibilité alimentaire saine et de qualité pour tous</p> | <p>CD 33/privé : partenariat avec la ZAUE</p> <p>CD 33/société civile : Labo'Mobiles</p> | |
| Interdépendances dans les formes de savoir | <p>Mobilisation de diverses formes de savoirs : enquêtes auprès des habitants, expertise de l'IUFN, études réalisées avec des acteurs de l'ESR</p> | <p>IUFN : coédition d'un livret pour développer un PAT</p> <p>Partenariat avec l'ESR, SCOP Ellyx</p> <p>Thèse Cifre</p> | |

| Temps de l'action publique et travail politique | | |
|--|---|---|
| | Légitimation et problématisation | Instrumentation Gouvernance |
| Analyse globale par les interdépendances | Intégration : cadrage politique plus large ; instruments d'action publique principalement distributifs, avec l'arrivée d'un dispositif plus expérimental et novateur ; une action départementale déployée dans de nombreuses directions et services, appelant une meilleure coordination et gouvernance. La coresponsabilité alimentaire : un cadrage plus transversal de l'alimentation, intégrant et mobilisant les différents types d'interdépendances. Les interdépendances avec les acteurs publics locaux et la société civile sont sélectionnées de manière plus prégnante. | |
| Changements au sein du système alimentaire ? Sous l'influence de l'expérimentation des Labo'Mobiles, un nouveau changement dans le règlement d'intervention du Service agriculture, foncier, tourisme lui permet de financer les collectivités territoriales dans leurs projets agricoles. Par là, le département soutient l'entrée des acteurs publics locaux dans le champ agricole. C'est aussi à la reconnaissance de la société civile organisée en tant qu'acteur du système alimentaire qu'a participé le département <i>via</i> ce cadrage. | | Changements au sein du/pour le département ? Le département est un expérimentateur, un démonstrateur. Il maintient une posture d'animateur territorial, permettant un « dialogue territorial » avec les acteurs publics girondins. Inscription forte de l'action départementale dans sa mission de solidarité humaine (accessibilité) et territoriale (intermédiation). |
| <p>IUFN : International Urban Food Network. ZAUJ : Zone d'agriculture urbaine expérimentale. ESR : Enseignement supérieur et de la Recherche.</p> | | |

Ce cadrage s'appuie sur la sélection d'un plus large panel d'interdépendances au sein des différentes catégories définies. Contrairement aux interdépendances domaniales public-privé, encore une fois présentes mais peu mobilisées, les interdépendances territoriales, domaniales public-société civile et entre formes de savoir sont largement sélectionnées et déclinées. La stratégie de coresponsabilité alimentaire du département représente le cadrage le plus intégré de l'action publique départementale à ce jour, bien qu'elle soit restée inachevée.

En effet, cette stratégie n'aboutit pas en tant que telle : son institutionnalisation s'accompagne de la nomination d'une délégation politique ainsi que d'un transfert de sa mise en œuvre de l'Agenda 21 vers le Service agriculture, foncier, tourisme (anciennement Service de l'animation économique). Dans cette mutation, la stratégie telle qu'elle a été pensée n'en sortira pas indemne : en lieu et place de cette stratégie transversale et inclusive sera définie et votée la stratégie Gironde Alimen'terre, correspondant à un nouveau cadrage plus agricole. En ce sens, certains acteurs au sein du département considèrent Gironde Alimen'terre davantage comme un programme d'action agricole, manquant de gouvernance — interne comme interterritoriale — et de transversalité, que comme réelle stratégie alimentaire départementale intégrée.

Conclusion

Comme de nombreuses collectivités, les départements sont de plus en plus porteurs de stratégies alimentaires locales. Cette contribution a éclairé une partie des coulisses de la fabrique de la politique alimentaire intégrée du conseil départemental de la Gironde. L'approche par les interdépendances mobilisées a permis de mettre en lumière les relations qui comptent pour les acteurs départementaux quand il s'agit de formuler et de mettre en œuvre une stratégie alimentaire. Ou plutôt devrions-nous dire « des stratégies ». En effet, l'étude met en lumière que l'action départementale sur l'alimentation a fait l'objet de plusieurs cadrages qui se suivent, tout en se nourrissant et en coexistant.

Ainsi, la sélection des interdépendances structurantes diffère d'un cadrage à l'autre, mais leur lecture globale montre une évolution qui fait sens, en écho aux évolutions palpables aux échelles plus larges : après l'engouement pour le développement des circuits courts et de proximité (saisissable par les collectivités territoriales *via* l'approvisionnement des établissements de restauration collective dont ils ont la charge), les acteurs publics locaux et la société civile organisée se lancent dans l'élaboration de PAT. Dans ces dynamiques, le département prend et maintient — en Gironde comme ailleurs (Plouchard, 2022) — un rôle d'intercesseur territorial, pourvoyeur de soutiens (financiers, méthodologiques, en ingénierie) aux divers porteurs de projets. Il reste néanmoins attendu pour animer une gouvernance interterritoriale, sur un territoire où une métropole convoite les productions alimentaires des territoires ruraux alentour. Par son action publique alimentaire, le CD 33 participe à la mutation, lente mais persistante, d'un système alimentaire, en redessinant les contours des arènes d'échanges et de gouvernance, et en y associant une plus grande diversité d'acteurs.

Si le programme Gironde Alimen'terre, déployé en 2019, semble participer d'un resserrement du cadrage autour du domaine agricole, le président du CD 33 Jean-Luc Gleyze annonçait à sa réélection en 2021 sa volonté d'expérimenter une sécurité sociale de l'alimentation. Ce qui présage, peut-être, d'un recadrage de l'action publique alimentaire du département vers son cœur de métier : le social.

Partie 2

Le lien entre agriculture, alimentation et territoire :
quelles voies pour créer
du collectif ?



Témoignage n° 2

Alban Perennes¹⁴, Benjamin Maugey¹⁵, Lucie Ouvrard¹⁶

Pourquoi vous êtes-vous engagés dans le projet alimentaire territorial ?

En tant qu'association de développement local, La Smalah s'est toujours pensée comme une boîte à outils au service de son territoire. Un de ses objectifs statutaires est de porter, d'accompagner ou de se faire le porte-voix des initiatives locales cohérentes avec ses valeurs et sa vision. Implantée en milieu rural, l'association est, depuis ses débuts, fréquentée, soutenue, animée et/ou administrée par des agriculteurs. Elle a notamment assisté à la constitution d'une association de producteurs locaux, domiciliée au sein de son café associatif (*La Grange*). Tour à tour sollicitée pour accompagner des projets et désireuse d'agir elle-même dans le domaine de l'alimentation, La Smalah a fini par endosser le rôle d'animatrice d'un plan d'action regroupant des projets en cours, à venir ou à rêver ensemble.

Quels sont d'après vous les principaux leviers et freins à l'action collective dans ce projet ?

À l'époque, le contexte politique est favorable au développement de ce projet alimentaire territorial (PAT). Avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, puis les États généraux de l'alimentation et la loi EGalim 1 au niveau national ; la feuille de route Néo Terra au niveau régional en Nouvelle-Aquitaine ; la mission d'animation du GIP Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine (PQN-A) et enfin le PAT du département des Landes, les politiques publiques ont décidé d'essayer de soutenir les initiatives de terrain. À l'échelle locale, le pays Landes Nature Côte d'Argent (LNCA) a finalisé un diagnostic territorial. Ainsi, des financements de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf), des pôles Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et Innovation sociale de la Région Nouvelle-Aquitaine ou du Pays LNCA ont permis d'amorcer et/ou de faire aboutir des projets. En local, nous avons également bénéficié du soutien précieux du Collectif les Pieds dans le Plat, qui nous a apporté son expertise à différents niveaux, de la formation du personnel de cuisines centrales à l'organisation stratégique de notre plan d'action.

14. Entrepreneur, ancien salarié de l'association La Smalah, Saint-Julien-en-Born.

15. Salarié de l'association La Smalah, Saint-Julien-en-Born.

16. Coordinatrice de la Coopérative du Born.

Les principaux freins à l'action collective ne sont pas, selon moi, propres au domaine de l'alimentation. En effet, ils relèvent, d'une part, du manque de financements disponibles pour l'animation de ces PAT (nous n'avions même pas un emploi temps plein complet dédié) et, d'autre part, du manque de ressources humaines disposées à s'engager dans une démarche collective ; les deux étant liés. Ceci peut expliquer en partie le fait que les PAT soient très majoritairement portés par des collectivités et non des associations. Au cas par cas, action par action, nous pourrions identifier d'autres freins spécifiques, comme la complexité des règles des marchés publics pour les collectivités souhaitant s'approvisionner localement, les difficultés logistiques propres à notre territoire, qui gênent souvent la rencontre de l'offre et de la demande, ou encore l'emprise foncière des plus grands acteurs de l'agroalimentaire, mais la liste n'est pas exhaustive.

D'après vous, à ce jour, qu'a engendré de nouveau sur le territoire cette action collective ?

Un des principaux résultats positifs de notre action a été la création d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) de transformation alimentaire, qui n'a toujours pas finalisé la construction de son outil de production mais approvisionne déjà des cantines scolaires locales.

La légumerie-conserverie Coopérative du Born est une initiative landaise en cours de déploiement. Dans le cadre du PAT, elle se veut une réponse concrète aux besoins exprimés par les agriculteurs locaux et les collectivités. C'est un outil indispensable pour favoriser les circuits courts et le développement d'une alimentation saine et respectueuse de l'environnement. La Coopérative du Born est un laboratoire de transformation de denrées agricoles végétales en produits de 4^e (produits crus, prêts à l'emploi) et 5^e gammes (produits cuits, sous vide). Ces produits approvisionneront ensuite les cantines scolaires du territoire ainsi que les commerces de bouche. La Coopérative du Born travaille actuellement sur la structuration de ses filières d'approvisionnement, en cherchant des agriculteurs ayant des pratiques vertueuses en agroécologie dans le département des Landes, ou, le cas échéant, dans la Région Nouvelle-Aquitaine. Cette démarche a été entreprise dans le but de favoriser les circuits courts et de promouvoir des pratiques agricoles durables et respectueuses de l'environnement.

Cette structuration de nos filières d'approvisionnement nous permet de mieux connaître les producteurs avec lesquels nous travaillons (une quarantaine) et de garantir la qualité des produits que nous proposons à nos clients.

Parallèlement à l'autonomisation progressive de la Coopérative du Born, le collectif de producteurs réuni depuis le début a nourri le projet Ancrage¹⁷.

17. Présentation du programme : <https://la-smalah.notion.site/ANCRAGE-par-La-Smalah-58e825e609a546828421dc7e466af2f1>. Vidéos sur les formations : <https://www.youtube.com/watch?v=k3qyAdGxYQO&list=PLNffJMDodfAJRIRYaq7ywuVcoz8-NovmQ> (consulté le 23 mai 2024).

Ce programme d'expérimentation est parti des problématiques techniques émises par les producteurs sur petites surfaces s'installant progressivement sur le territoire. Avec Ancrage, La Smalah souhaite apporter une offre de formation et de production pour améliorer leur autonomie technique et pérenniser leur modèle productif. L'objectif est alors de former aux savoir-faire comme la soudure, la réparation ou la construction bois¹⁸, et produire des prototypes d'outils adaptés aux pratiques agroécologiques (figure 6). Chaque formation aboutit à la construction d'outils qui repartent directement sur les fermes.

Figure 6. Des outils adaptés aux pratiques agroécologiques



- A)** Le poêle de masse sous serre est un prototype de chauffage de serre. Il vise à améliorer la gestion thermique des serres en employant une technique de chauffage par rayonnement, économe en matière et permettant un déphasage long. Ce prototype a résulté des préoccupations de paysans (prix du chauffage, homogénéité de la chaleur dans la serre) et de savoir-faire de formateurs locaux. Il a été construit dans le cadre de la formation « Poêle de masse sous serre » (© B. Maugey, novembre 2023).
- B)** Le Roloflex est un outil d'écrasement de couverts végétaux autoconstructible documenté et diffusé par la coopérative L'Atelier Paysan. Dans le cadre du programme Ancrage, un paysan des Hautes-Pyrénées a pu construire cet outil de ses mains, avec l'aide d'autres stagiaires, ceci dans le cadre de la formation. Cette production en situation de formation est un des fondements de la relocalisation des savoir-faire techniques au niveau des fermes (© B. Maugey, novembre 2023).

18. Les bâtiments bois proposés dans le cadre du programme Ancrage sont des bâtiments en bois rond, c'est-à-dire taillés directement dans le tronc. Pour les réaliser, le recours à de l'équipement spécifique est minimisé. Ne sont utilisés que tronçonneuse, ciseau à bois et visseuse. Les fondations sont faites en bois imputrescible. Les bâtiments sont légers et démontables au besoin, limitant l'imperméabilisation et l'artificialisation des sols. Là encore, ce sont des productions faites en formation qui permettent d'initier à l'usage de la tronçonneuse et aux principes de la construction bois.

Introduction

Mayté Banzo, Marius Chevallier

La définition des PAT proposée dans l'article 39 L. 111-2-2 de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt met en avant l'importance de la concertation entre « l'ensemble des acteurs d'un territoire » (voir **introduction générale**). Sa formulation volontairement imprécise, d'après une participante au groupe de travail de définition des PAT¹⁹, souligne néanmoins trois enjeux forts de la démarche : le projet émane des acteurs du territoire (logique plutôt du bas vers le haut), le processus de construction du projet est participatif, et sont invités à participer tous les acteurs du territoire, en particulier ceux concernés par un rapprochement entre agriculture, alimentation et territoire.

Le regroupement des acteurs pour initier une dynamique collective constitue le premier pas vers le processus de projet. L'objectif de cette partie est de mettre l'accent sur les modalités de ces regroupements et sur le rôle des acteurs (en tant que groupe social, collectif, individu) dans la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation.

Nous proposons d'organiser cette partie en nous appuyant sur des notions récurrentes dans les travaux portant sur l'analyse des PAT : l'action collective, la gouvernance, l'arène agri-alimentaire et les acteurs intermédiaires.

Action collective et territoire

L'action collective est une notion mobilisée par différentes disciplines, chacune s'intéressant plus spécifiquement à un aspect : en sociologie, le positionnement et la justification des acteurs ; en économie, les intérêts des participants ; en sciences politiques, les logiques politiques qui sous-tendent l'action ; en sciences de gestion, la rationalité dans l'action ; en géographie, les pratiques sociales spatialisées et l'identité territoriale (Amblard *et al.*, 2018). Dans l'exemple du **chapitre 4**, les auteurs, Yacoubou Issaka, Christophe Beaurain, Julien Dellier et Marius Chevallier, s'appuient sur la définition de Daniel Cefaï et Danny Trom (2001) :

« Toute tentative de constitution d'un collectif, plus ou moins formalisé et institutionnalisé, par des individus qui cherchent à atteindre un objectif partagé, dans des contextes de coopération et de compétition avec d'autres acteurs ou collectifs. »

19. « Pour laisser la possibilité aux territoires avec différents contextes et niveaux d'ambition une marge de progrès » (merci au relecteur-relectrice anonyme, membre de ce groupe de travail, pour cette précision).

Cette notion permet d'appréhender les conditions d'émergence et d'autonomisation des initiatives de groupe. Dans le contexte des PAT, il s'agit bien de comprendre comment émerge l'action collective, mais aussi son rapport à la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation. Le « T » du PAT est ici important. Amblard *et al.* (2018) proposent trois façons d'interroger la relation entre action collective et territoire : le territoire facteur d'influence de l'action collective, la diversité des formes d'organisation des acteurs (gouvernance) suivant les contextes territoriaux, la contribution de l'action collective au développement territorial. Cette grille de lecture est intéressante pour aborder l'étude de cas du **chapitre 4**.

Dans ce chapitre, la définition mobilisée de l'action collective ne mettait pas nécessairement l'accent sur le lien entre action collective et territoire. Les cinq collectifs étudiés y font néanmoins clairement référence. Le territoire se traduit en premier lieu par les caractéristiques de l'agriculture, ici la polyculture-élevage. À travers la défense d'une forme d'agriculture (« système herbager »), les paysans entendent préserver un « savoir-faire », mais aussi une identité territoriale (par exemple l'atelier de découpe Paysans Cœur de Corrèze). Les différentes initiatives se retrouvent dans des valeurs communes : favoriser des formes de production, de transformation et de consommation « responsables », respectueuses de l'environnement ; privilégier un ancrage territorial exprimé à travers les choix du bio, du local, des circuits courts et de proximité. Le territoire est donc un socle, un moyen, mais aussi une finalité de l'action collective. Les auteurs du chapitre indiquent en effet que l'action collective est destinée à maintenir les ressources sur le territoire (production, alimentation, emplois, etc.), à protéger l'environnement et les paysages, mais aussi à contribuer au rayonnement du territoire.

L'approche *via* l'action collective centre néanmoins l'intérêt sur les modalités de constitution du collectif. Les formes d'organisation de chacun traduisent une histoire et des valeurs partagées. Il est fait ici référence aux valeurs de solidarité, d'amitié, de partage. L'attention est donc portée sur les collectifs en tant qu'entité autonome. Raisonner le lien entre action collective et PAT impose de changer d'échelle et de s'intéresser aux relations que tissent les collectifs entre eux et à la manière de les associer pour contribuer à un projet territorial qui se construit à une autre échelle.

Gouvernance

La gouvernance est la porte d'entrée privilégiée par les études portant sur les PAT, et plus largement sur la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation. La gouvernance implique de s'intéresser tout d'abord aux acteurs, à leurs relations, à leur positionnement dans la prise de décision, mais aussi aux valeurs qu'ils défendent, à leurs représentations qui peuvent se traduire dans leur régime de justification (Le Bel et Houdart, 2022). La définition du dispositif de gouvernance est non seulement une

étape importante du processus de projet, mais aussi une configuration qui permet de rendre compte des relations et des formes de coordination entre les acteurs. Le développement des liens entre agriculture, alimentation et territoire conduit à préciser les définitions de la gouvernance. Sont ainsi distinguées : gouvernance, gouvernance territoriale et gouvernance alimentaire (encadré 3).

Encadré 3. Quelques définitions

Gouvernance : « Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » (Le Galès, 2003 ; cité par Billion, 2017).

Gouvernance territoriale : « Processus dynamique de coordination [...] entre acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources [...] asymétriques autour d'enjeux territorialisés. Elle vise la construction collective d'objectifs et d'actions mettant en œuvre des dispositifs multiples [...] qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires » (Rey-Valette, 2011 ; cité par Billion, 2017).

Gouvernance alimentaire territoriale : « Ensemble des processus de coordination des acteurs autour de l'alimentation à l'échelle territoriale, visant à favoriser leur organisation et limiter l'atomisation des initiatives touchant aux systèmes alimentaires » (Billion *et al.*, 2016 ; cité par Billion, 2017).

L'analyse de la gouvernance des PAT implique de mobiliser ces trois définitions complémentaires. Il s'agit en effet de comprendre la dynamique de coordination des acteurs en lien avec les enjeux territorialisés (en l'occurrence agricoles et alimentaires) et d'identifier les apprentissages collectifs mobilisés pour mettre en œuvre une action territoriale plus cohérente (limiter l'atomisation des initiatives).

Le PAT, en tant que projet territorial, se construit sur un temps long. En nous appuyant sur des références ayant donné une place particulière à l'approche évolutive de la gouvernance, nous retenons certaines grandes idées :

- le temps long du projet peut s'étendre à des périodes antérieures à sa naissance. Cette antériorité se traduit dans l'existence d'initiatives, de collectifs, de réseaux d'acteurs constitués, parfois œuvrant déjà pour le rapprochement entre agriculture et alimentation. Le PAT peut alors être un résultat des actions déjà engagées ou une opportunité pour les développer. Dans le cas du PAT du Grand Clermont et du Parc naturel régional (PNR) du Livradois-Forez, l'association des deux territoires a été une opportunité pour penser la complémentarité urbain-rural dans la perspective de territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation (Houdart *et al.*, 2020) ;
- la gouvernance change au cours du temps. Les exemples pris dans l'étude menée sur la gouvernance alimentaire d'agglomérations de l'Ouest montrent que le nombre d'acteurs et les liens entre les acteurs s'intensifient au cours du temps (Darrot *et al.*, 2022) ;

- il y a un décalage plus ou moins important entre la naissance du projet et l'identification du projet par les acteurs du territoire. La communication sur le projet lui donne une visibilité et facilite l'intégration de nouveaux acteurs à la dynamique. C'est un objectif visé par les animateurs de PAT ;
- l'identification précise du moment de la naissance du PAT n'est pas toujours simple. À partir de quand le PAT existe-t-il ? Dans de nombreux cas, on constate que le PAT est considéré en tant que tel à partir du moment où il obtient la labellisation du ministère de l'Agriculture. Toutefois, le processus de construction du projet (identification des acteurs, mise en œuvre des étapes de diagnostic, communication, plan d'action, etc.) peut aussi bien démarrer très en amont (cas du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre [Barval], voir **chapitre 5**) que se dérouler postérieurement. Dans ce dernier cas, fréquemment, le PAT se bâtit sur une coquille vide qui va se remplir petit à petit, parfois avec beaucoup de difficulté. Camille Pouzargue montre dans le cas du PAT du PNR de l'Aubrac que les objectifs proposés pour sa première labellisation, obtenue en 2018 (date de création du PNR par décret ministériel), ne se sont traduits que par très peu d'actions concrètes. Plusieurs facteurs ont contribué à cette atonie, mais le fait que le PNR soit un organe avec très peu d'antériorité, créé en même temps que le PAT, semble être un facteur particulièrement décisif (Pouzargue, 2023) ;
- les informations sur l'évolution de la gouvernance des PAT portent davantage sur le processus de construction du projet que sur la mise en œuvre des actions. Cela est sans doute lié à la vie des PAT, somme toute récente puisque les premiers voient le jour à partir de 2015. C'est peut-être aussi durant cette période que la dynamique créatrice est la plus forte et la participation la plus stimulante, car il s'agit d'identifier des objectifs et des priorités. Dans la frise retraçant la chronologie de la participation dans le PAT Grand Clermont-PNR Livradois-Forez, Houdart *et al.* (2020) identifient différentes périodes (origine du projet, conception du projet, diagnostic, identification des moyens, élaboration du plan d'action) somme toute assez classiques dans les processus de développement territorial.

Dans le **chapitre 5**, Mayté Banzo et Damien Toublant mettent l'accent sur la dimension processuelle de la gouvernance. L'exemple de l'évolution de la gouvernance du PAT du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre est intéressant à plusieurs égards. Entre le moment où l'idée du projet émerge (2015) et le moment où le PAT est reconnu par le ministère (2023), il s'écoule huit années nécessaires à la consolidation d'une gouvernance de projet reconnue. La particularité de ce projet tient au fait qu'il naît d'une initiative citoyenne isolée. Cet exemple montre comment s'opère le passage d'un projet de collectif citoyen à un projet de territoire. La gouvernance se construit au fil des actions engagées par le collectif. L'apprentissage est celui des membres du collectif, qui s'acculturent aux mécanismes du développement territorial, mais aussi celui des acteurs, qui se retrouvent progressivement autour de la table pour échanger sur le projet et qui apprennent à se connaître. L'approche processuelle permet de comprendre aussi comment la dynamique *bottom-up* est amenée à interférer avec une dynamique plus descendante favorisée par la procédure de labellisation.

Répondre à l'appel à manifestation du ministère de l'Agriculture, dans le cas du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre, c'est obtenir la reconnaissance d'un travail engagé au départ sans l'appui des collectivités locales. C'est aussi renforcer les moyens de l'action et rassurer les acteurs territoriaux (les collectivités comme les acteurs privés) sur l'intérêt de la démarche. C'est enfin activer les rouages managériaux de l'ingénierie territoriale afin de répondre au cadrage de plus en plus normalisé de l'appel à manifestation.

Arène agri-alimentaire

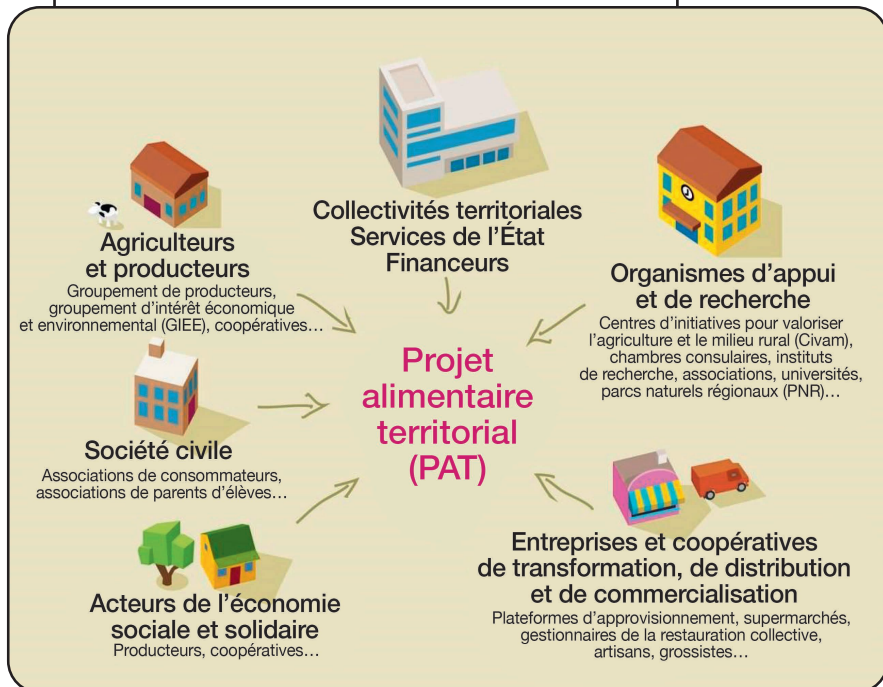
L'expression « arène agri-alimentaire » utilisée par Serge Bonnefoy et Caroline Brand (2014) fait sens pour nous. L'arène est tout d'abord un lieu de rencontres et de débats (arène politique). L'arène agri-alimentaire fait alors référence à la diversité des acteurs conviés autour de la table pour faire exister la dynamique agri-alimentaire territorialisée. Le singulier serait peut-être un objectif à atteindre dans les PAT, mais « dans beaucoup de configurations, il semble que l'on ait constitué à la faveur des procédures et des normes des arènes diverses renvoyant à des systèmes d'acteurs divers et des objectifs différents » (Bonnefoy et Brand, 2014). Les auteurs se rapportent à la fréquente dissociation entre l'arène reliant les Agendas 21, les plans climat-énergie, les plans de l'économie sociale et solidaire avec la société civile, et l'arène en lien avec la politique agricole, qui favorise plutôt les relations entre la profession agricole et les communes. Bien que la citation relève de situations *ante* PAT, elle reste dans bien des cas toujours d'actualité dans les démarches de PAT. L'arène agri-alimentaire implique de se poser les questions suivantes : qui se trouve donc autour de la table ?, quelle est la place des différents acteurs ?, comment participent-ils au projet agri-alimentaire territorialisé ?

Les acteurs mis en avant et aisément identifiables grâce à l'observatoire national du Réseau national des PAT (RnPAT) sont les porteurs de projet. Les chiffres évoluent au fil du temps, mais la répartition entre types de porteurs semble relativement stable. Viennent largement en tête de liste les intercommunalités (qu'elles soient urbaines ou rurales), puis les territoires de projet (pôle d'équilibre territorial et rural, pays, parc naturel régional, pôle métropolitain). Les associations de sociétés civiles sont très peu nombreuses à porter des PAT et sont souvent très structurées, à la différence des exemples exprimés à travers le témoignage sur l'action de l'association La Smalah à Saint-Julien-en-Born (Landes) ou celui du pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (**chapitre 5**). Dans les collectivités, ce sont les départements et les communes qui prédominent²⁰.

20. <https://rnp.at.fr/projets-alimentaires-territoriaux-pat/presentation-banque-pat/les-histogrammes-de-la-banque-des-pat/> (consulté le 13 juillet 2023).

Le schéma du PAT diffusé par le ministère de l'Agriculture propose une configuration de l'arène agri-alimentaire autour de différents types d'acteurs (figure 7).

Figure 7. « Qu'est-ce qu'un projet alimentaire territorial ? »



Source : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, mai 2022 (<https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>).

Les catégories peuvent être discutables parce qu'elles ne rendent pas vraiment compte du positionnement possible des acteurs. Ainsi, les PNR sont considérés dans ce schéma comme des « organismes d'appui », et les collectivités territoriales plutôt comme des « financeurs » ; ceci alors que des PNR peuvent s'avérer plus moteurs dans la recherche de financements, et les collectivités plus en retrait sur ce point, voire passives. En s'appuyant sur les travaux de Johannes Wiskerke, certains auteurs privilégient la distinction entre acteurs publics, acteurs du marché et société civile, ce qui a l'inconvénient et l'avantage d'être assez large (Le Bel et Lardon, 2022 ; Billion, 2017). L'inconvénient, parce que les catégories peuvent regrouper des acteurs aux positionnements très différents. L'avantage, parce que l'amplitude offerte par ces catégories oblige à préciser le positionnement des différents acteurs.

Dans les analyses sur les PAT, il est souvent fait référence à la place ambiguë des chambres d'agriculture. En tant qu'organisation professionnelle agricole (OPA), elles sont systématiquement associées aux PAT. Plus accoutumées à raisonner dans une perspective de filière que territoriale, elles sont souvent présentées comme des acteurs qui ne viennent pas nécessairement en appui au projet territorial, mais peuvent parfois le contraindre, voire s'y opposer (Liu, 2023 ; Issaka, 2022 ; Serrano *et al.*, 2021). Des tensions peuvent dès lors apparaître entre les organismes d'accompagnement des agriculteurs défendant différents modèles de production (opposition assez récurrente entre chambre d'agriculture et réseau Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale, InPACT). Dans son effort de concilier des visions contrastées de l'agriculture de proximité, notamment autour des questions de bio et de local, Tours Métropole Val de Loire a par ailleurs pu choisir de contourner ces tensions en écartant « une réflexion sur les enjeux et la valeur ajoutée (pas seulement économique) du local » (Serrano *et al.*, 2021). Maréchal *et al.* (2018) observent ainsi que ces restrictions aboutissent à des formes de dépolitisation des projets. Cette dépolitisation peut être durable ou bien constituer une première étape de recherche de dénominateurs communs avant d'initier, plus rarement, des réflexions partagées sur un modèle de société.

Existe-t-il une arène agri-alimentaire idéale pour construire et conduire les PAT ? On pourrait configurer cette arène en associant l'arène du ministère de l'Agriculture et la trilogie de Wiskerke²¹. Dans les acteurs du marché devraient être présents tous les acteurs participant au système alimentaire territorialisé (producteurs et structures qui les représentent, transformateurs, distributeurs, consommateurs) ; dans les acteurs publics, les collectivités de différents échelons, les territoires de projet, l'État, les organismes de recherche ; dans les acteurs de la société civile, les associations sensibilisées à la question agri-alimentaire, mais aussi celles œuvrant pour la solidarité sociale, l'environnement, la santé et les habitants du territoire. Dans les faits, cette configuration est rarement atteinte, les acteurs les mieux représentés restant ceux de la sphère publique (Houdart *et al.*, 2020). Cela paraît cohérent au regard des typologies des porteurs de projets. Les moins représentés sont les acteurs du marché. La mobilisation des producteurs n'est pas toujours assurée, ou indirectement *via* les OPA ou les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (Onvar). Celle des distributeurs intègre rarement les grandes et moyennes surfaces (GMS, voir **chapitre 6**) ainsi que les artisans. Les citoyens ne sont pas toujours bien représentés non plus. L'absence des acteurs ne permet pas d'intégrer concrètement certains savoirs et certaines contraintes professionnelles. Les absents de l'arène agri-alimentaire suscitée par les PAT peuvent varier d'un territoire à l'autre, mais aussi entre territoires urbains et ruraux (Parisse et Porte, 2022).

21. La trilogie établit des relations entre société civile et marché (par exemple la connexion entre citoyen consommateur et producteur), marché et gouvernement (par exemple l'approvisionnement de la restauration collective), gouvernement et société civile (par exemple mouvements citoyens engagés dans la gouvernance alimentaire) (Wiskerke, 2009, cité par Perrin et Soulard, 2014).

Les **chapitres 5 et 6** abordent l'arène agri-alimentaire de deux manières. Le premier chapitre montre comment, dans le processus de gouvernance du PAT, ces arènes évoluent et s'élargissent en intégrant des acteurs plus nombreux et plus diversifiés et en associant différentes échelles. Les auteurs du chapitre 6, Bruno Mazières, Marie-France Gauthier-Peiro et Fabrice Cassou, proposent de considérer un acteur en particulier, peu présent dans ces arènes agri-alimentaires de PAT : les grandes et moyennes surfaces de distribution. L'originalité de l'approche est de reconsidérer leur place à partir des représentations qu'ont les consommateurs de leur légitimité à participer et à intégrer l'arène agri-alimentaire territorialisée. Ce chapitre fait écho aux travaux qui relatent la marginalisation des acteurs de la distribution dans la territorialisation de l'alimentation, malgré leurs potentialités à participer au processus, du fait notamment de leur connaissance de la logistique, mais aussi de la diversité des formes de distribution proposées (Billion *et al.*, 2016).

Acteurs intermédiaires

Dans cette partie, il convient aussi de rappeler le rôle de certains acteurs dans l'activation de la gouvernance alimentaire territoriale. Deux figures apparaissent jouer un rôle significatif dans l'émergence et la vitalité des projets : les animateurs et les chercheurs.

Les animateurs ou les chargés de mission qui accompagnent les projets sont essentiels. Très souvent, la vie du PAT commence lorsque le territoire réussit à se doter d'un ou d'une chargée de mission dédiée à l'animation du projet (voir **chapitre 5** ; Houdart *et al.*, 2020). Dans le cas du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre, le recrutement de l'animatrice du PAT a été possible grâce à un partenariat financier entre la Région Nouvelle-Aquitaine et l'Union européenne. Le travail d'animation a consisté à consolider la gouvernance alimentaire du PAT (rencontre d'une grande diversité d'acteurs du territoire et du système alimentaire), à compléter le diagnostic (avec l'appui d'un stagiaire et d'un bureau d'études notamment sur le foncier) et à finaliser le plan d'action. C'est à partir du moment où toutes les « pièces du dossier » de candidature à l'appel à manifestation d'intérêt pour la labellisation du ministère de l'Agriculture ont été rassemblées que la labellisation a été obtenue. Celle-ci peut avoir des conséquences positives pour les territoires en favorisant la légitimation des collectivités en tant qu'acteurs de l'agriculture et de l'alimentation, en encourageant une agriculture plus respectueuse de l'environnement *via* les labellisations Agriculture biologique (AB) et Haute valeur environnementale (HVE), en garantissant la participation de différents acteurs et en facilitant l'accès à des financements (par exemple le plan de relance France 2030). Elle suscite néanmoins des contreparties qui portent notamment sur la stabilité des engagements et du réseau d'acteurs mobilisés pour construire le dossier. Dans cette perspective, les moyens disponibles pour pérenniser les PAT sont essentiels. Pour les animateurs et les animatrices, la labellisation doit pouvoir

offrir une garantie de stabilité en permettant la simplification des démarches et une assurance du financement des postes pour que la vie du projet puisse vraiment se développer, et non pas uniquement se limiter à la recherche de financements pour maintenir les postes²².

Les auteurs du **chapitre 7**, Marius Chevallier et Julien Dellier, abordent ainsi le cas des actrices — ce sont en effet très majoritairement des femmes — de l'accompagnement engagées dans les associations pour le développement de l'emploi agricole et rural (Adear). Ces structures jouent un rôle important dans la territorialisation de l'agriculture. Le chapitre montre non seulement l'importance du rôle d'accompagnement, mais aussi les difficultés à assurer la légitimité de ce rôle, qui s'appuie plus sur une approche sociale (aider les personnes à chercher et créer leurs propres solutions, organiser l'entraide et l'action collective) que technique (conseils agronomiques, juridiques, etc.). Ceci se traduit à la fois par un manque de reconnaissance des salariées assurant ces missions et par des difficultés à trouver les financements adaptés.

De façon plus inattendue peut-être, la participation des chercheurs est de plus en plus mise en évidence dans le développement des projets alimentaires, voire des politiques alimentaires. Le cas de Montpellier est souvent évoqué comme référence (Hasnaoui Amri *et al.*, 2020 ; Darrot *et al.*, 2022). De fait, c'est une dynamique de plus en plus instaurée. La recherche-action entend développer une réflexion qui n'est pas extérieure à l'action mais y est totalement associée. Les problématiques de recherche et les méthodologies sont ainsi coconstruites avec les acteurs du territoire. Dans le processus de projet, « la recherche contribue à instaurer des espaces de dialogue à différentes échelles et entre les différents mondes, tant des acteurs que des chercheurs » (Le Bel et Lardon, 2022).

Dans ce cadre-là, les auteurs du **chapitre 8**, Marius Chevallier, Julien Dellier, Edwige Garnier et Greta Tommasi, font référence à une pratique de plus en plus mobilisée pour favoriser le lien entre recherche et action : le jeu sérieux. Ce type de dispositif est associé à une pratique de recherche et à des réflexions propres de la recherche. Dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, la plateforme créée par INRAE, GAMAE (*Games for agriculture, alimentation and environment*), fait référence. Le jeu sérieux n'est dans ce cas pas uniquement un moyen pour les chercheurs de recueillir des informations. D'une part, il s'agit d'une méthode qui permet à des habitants, des citoyens comme des acteurs engagés dans la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, de s'exprimer et d'échanger sur les enjeux de ce type de démarche pour les territoires. D'autre part, c'est un moyen de diffuser des résultats de travaux de recherche pour animer le temps de bilan et d'analyse collective qui suit chaque session.

22. Un atelier d'échanges lors de la restitution publique du programme de recherche Appal (23 février 2023) a notamment porté sur la question « Labellisation et bonnes pratiques, des contraintes pour le projet alimentaire territorial ? ».

La notion de circuit court a été institutionnalisée en 2009, cinq ans avant celle de PAT. Cette première notion n'intégrait pas la dimension de territoire, mais seulement la question du nombre d'intermédiaires : un au maximum. Dans la démarche des PAT, la notion d'intermédiaire reste un point délicat ; la faible représentation des artisans et des commerçants en est peut-être un symptôme. Les acteurs intermédiaires auxquels nous faisons référence dans cette partie renvoient plutôt à l'animation pour aider des actions collectives à organiser les tâches et les responsabilités, à la recherche-action pour construire des dispositifs de médiation tels que les jeux sérieux. Ces acteurs intermédiaires sont clés pour faire émerger des arènes agri-alimentaires territorialisées aux configurations variées. La gouvernance doit permettre de faire cohabiter, dialoguer, voire coopérer la diversité des acteurs. Pour la recherche en sciences sociales, l'enjeu central est alors de comprendre comment s'organisent les personnes pour tisser le lien entre agriculture, alimentation et territoire, et les implications que ces interactions ont sur les dynamiques territoriales (voir **partie 3**).

4. Quelle intégration des initiatives collectives dans les projets alimentaires territoriaux ?

Yacoubou Issaka, Christophe Beaurain, Julien Dellier, Marius Chevallier

La loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation (2014) promeut des démarches partenariales entre les acteurs d'un territoire (producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités territoriales, consommateurs, etc.) afin de définir collectivement des formes de systèmes alimentaires souhaités. Derrière cet objectif fédérateur se pose en réalité la question, complexe, des modalités d'intégration des initiatives collectives déjà existantes (groupements de producteurs et/ou de consommateurs, initiatives citoyennes, etc.). À ce titre, il y a d'abord pour les acteurs publics un enjeu de connaissance des dynamiques d'émergence et de fonctionnement de ces initiatives, avant d'envisager de les intégrer à une action collective plus large. C'est dans cette logique que nous proposons ici d'interroger les modes de fonctionnement de quelques initiatives collectives centrées sur les circuits courts de proximité.

Pour ce faire, nous présentons les initiatives étudiées avant de les confronter à une grille de lecture de l'action collective. Enfin, nous mettons en évidence les facteurs structurants de l'action collective de nos études de cas, mais aussi les leviers à activer pour mieux les intégrer à une démarche territoriale comme les PAT.

Les initiatives collectives étudiées

Les cinq initiatives présentées ci-dessous sont issues d'un travail de thèse de doctorat en géographie (Issaka, 2022). Le recueil de données est le fruit d'entretiens individuels réalisés auprès de 30 participants à ces initiatives. Une attention particulière a été portée aux raisons de l'engagement des participants dans une action de groupe, mais aussi aux modes de fonctionnement et de définition des règles de choix collectifs.

I Paysans Cœur de Corrèze

Paysans Cœur de Corrèze est une société par action simplifiée (SAS) créée en 2019 par 9 éleveurs (bovins viande) et le lycée Edgard-Pisani de Tulle-Naves. Il s'agit d'un atelier de transformation et de conservation de viande et de légumes. Toutes les citations ici mobilisées proviennent des éleveurs membres de la démarche. Ceux-ci se sont organisés en collectif pour « *se doter d'un outil de proximité qui permette au groupe et aux usagers d'aller plus loin dans la transformation* ». La SAS s'inscrit dans la logique de « *mobilisation de ressources* » par l'activation d'incitations positives. La participation à l'action collective demeure motivée par un intérêt individuel : « *Au début, on avait en projet de faire un labo ici [sur l'exploitation]. C'est vrai que ça a un certain coût et on n'aurait pas été aux normes européennes. Mais le fait de se mettre à plusieurs pour avoir un outil de travail, ça a coûté moins cher et on peut avoir un bel outil aux normes.* »

En plus de cette dimension économique, les entretiens ont montré que l'action collective est aussi portée par des valeurs dont la plus importante est le partage du système herbager comme pratique. Les membres du collectif ont la volonté de promouvoir des recettes « *naturelles* », « *fermières* », « *anciennes* », qui font « *qu'on ne va pas faire entrer les animaux conduits industriellement dans l'atelier* ». La volonté de contribuer à la (re)dynamisation de leur territoire est aussi présente : « *On défend notre territoire, notre savoir-faire* », « *Nous on s'est engagés parce qu'on se disait ici ça n'existe pas..., alors qu'il y en a partout dans les autres départements* ». Enfin, même si les membres disent avoir le même poids (à travers une contribution financière égale) et une gouvernance collective, les entretiens ont mis en évidence un rapport de pouvoir et la place centrale occupée par la présidente : « *C'est quand même elle le pilier du fonctionnement.* »

I La Dépaysante

La Dépaysante est un collectif de producteurs (en agriculture biologique pour la plupart) et d'artisans locaux créé à Tulle en février 2019. Il est né des « *cantines paysannes* » initiées par l'un des participants. Des moments de convivialité sont organisés autour de la dégustation de plats cuisinés par les membres du collectif à partir des produits issus de leurs fermes. Le groupe s'est transformé en association (loi 1901) orientée dans la vente de produits locaux et dans la prestation de services traiteur. La Dépaysante fonctionne sur « *l'autogestion* », chaque membre disposant du même pouvoir de décision et d'engagement financier. Dans cette démarche, l'action collective tient aux valeurs partagées par les membres : « *On a au moins deux valeurs, il y a l'importance qu'on met dans le bien manger, à savoir les produits de bonne qualité considérés comme sains, et l'autre, c'est une fibre environnementale, la volonté d'avoir un impact limité, voire positif sur notre environnement.* » Concrètement, ces deux valeurs se traduisent par la défense de la filière bio : « *J'ai choisi d'être en bio avec cette notion de soutien à une filière, à quelque chose que je crois.* » L'autre valeur également mise en avant est celle de la solidarité humaine : « *Je pense que*

nous défendons la solidarité et la valeur du partage et là on le voit bien, la solidarité entre producteurs et cuisiniers, c'est très important pour nous. »

I Le Champ du Bocal

Le Champ du Bocal a été créé par 6 producteurs maraîchers bio de Haute-Vienne en vente directe cherchant à acquérir des compétences techniques. Cet objectif les a conduits à former un groupe et à initier des rencontres dans les différentes fermes. Ils sont aidés dans leur démarche par l'Adear Limousin. Le groupe s'est constitué en association Champ du Bocal en 2015, labellisé Groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE) en 2016, puis certifié Agriculture biologique en 2018. Comme dans Paysans Cœur de Corrèze, les membres du collectif sont tous producteurs ; les entretiens ont montré que la transformation faisait partie du projet d'installation de la plupart d'entre eux. Outre la dimension environnementale qui constitue la valeur défendue par le collectif (GIEE bio et fermes bio), *« ce qui nous relie le plus, c'est cette espèce de filière de néoruraux qui veulent faire une agriculture alternative »*. *« La force de notre groupe, ajoute un autre, c'est la relation humaine, de l'entraide et de la solidarité entre nous avec beaucoup de bienveillance. »*

I V'là aut'chose

V'là aut'chose est une boutique associative créée en 2011 à Nexon, au sud de Limoges, par un groupe de consommateurs et de producteurs (environ 250 adhérents au moment de nos enquêtes). Elle est tenue et gérée par les consommateurs ; les producteurs (bio pour la plupart) déposent juste leurs produits. En termes d'objectifs poursuivis, *« la boutique est née de la volonté de quelques citoyens décidés à prendre leur consommation en main, des gens qui avaient envie de manger de bons produits, qui se sont regroupés et ont commencé à solliciter les producteurs »* (consommatrice membre). Les membres se considèrent comme des « consomm'acteurs » ou des « écocitoyens » animés d'une volonté de promouvoir une alimentation responsable en facilitant l'accès physique et financier des produits en circuits courts. Les valeurs défendues semblent constituer le socle de leur développement : *« Si aujourd'hui on arrive à prendre des parts de marché, c'est parce qu'on défend d'autres valeurs, des valeurs des producteurs qui en valent la peine, qui ont des démarches plutôt saines pour la santé de tout le monde, parce qu'il y en a qui n'ont pas conscience de ça »* (consommateur membre du conseil d'administration). D'autres valeurs sont également évoquées, telles que *« les circuits courts, les produits locaux de qualité, la convivialité »* (consommatrice).

I L'association Bêche à Melle

Bêche à Melle est une association créée en 2008 par un groupe de consommateurs de Melle (Deux-Sèvres) et de ses environs. Au moment des entretiens, l'association s'approvisionnait auprès d'une quinzaine de producteurs membres. Les membres de

Bêche à Melle s'identifient comme des « *consom'acteurs soutenant le maintien et le développement de l'agriculture paysanne en consommant de manière alternative, participative, solidaire et responsable, dans le respect des hommes et la nature* » (productrice). L'association met l'accent sur l'importance de la gouvernance choisie : « *La particularité de l'association c'est que, depuis nos origines, il y a une volonté d'un mouvement, d'une association autogérée [...], il y a une volonté de faire vivre un modèle associatif le plus démocratique possible.* » Ses valeurs sont proches de celles des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), avec une forte dimension environnementale : « *On se retrouve quand même tous sur des valeurs de respect de l'environnement, de la nature, des animaux, d'autrui* » (consommatrice). Afin de mieux saisir les ressorts d'émergence et de fonctionnement de chacune des initiatives présentées, nous précisons dans la section suivante le sens que nous donnons à la notion d'action collective.

Cadre théorique : la notion d'action collective

La notion d'action collective comme cadre théorique nous semble pertinente pour comprendre l'émergence et le fonctionnement des initiatives étudiées. Cette notion, définie dans l'introduction de la partie 2 (p. 57), permet d'appréhender les conditions d'émergence et d'autonomisation des initiatives de groupe à partir de trois approches complémentaires : l'étude du comportement collectif, la théorie de la mobilisation des ressources et la théorie des nouveaux mouvements sociaux.

L'étude du comportement collectif s'intéresse à la construction des « identités collectives » d'un groupe. Ces identités se fondent sur l'idée que toute organisation, ou groupe d'acteurs, a une identité propre permettant aux membres de s'y reconnaître et de se différencier d'autres organisations ou groupes. Sur le plan analytique, l'étude du comportement collectif permet de mettre en exergue les interactions interindividuelles desquelles dépend la cohésion interne d'un collectif.

La théorie de la mobilisation des ressources, quant à elle, vise à comprendre les motivations d'un acteur à participer à une action de groupe à travers deux types d'incitations. Les incitations positives renvoient aux bénéfices individuels de la participation. Selon ces incitations, l'engagement dans une initiative collective permet à l'acteur de tirer une valeur ajoutée qui serait difficile à atteindre individuellement. Les incitations négatives font, elles, référence à la coercition et à la répression, et obligent donc un acteur à s'engager dans un groupe sous peine d'être sanctionné (exclusion par exemple). Dans cette approche, l'engagement dans une action collective est guidé par la poursuite d'intérêts matériels ou symboliques.

Enfin, les nouveaux mouvements sociaux s'intéressent aux mobilisations contestataires (féminisme, écologisme, etc.) en essayant d'en comprendre quatre caractéristiques

principales : la remise en cause de la centralisation ou de la concentration du pouvoir, la revendication de la redistribution des richesses et de la décentralisation des espaces de décision, l'insertion dans des micro-espaces de reconnaissance et d'expérimentation citoyenne, et l'hétérogénéité de leurs identités. Cette approche est particulièrement adaptée à l'analyse des conditions d'émergence d'une action collective et de son impact sur la société.

C'est donc au croisement de ces trois approches de la notion d'action collective que nous tenterons de saisir les conditions d'émergence des initiatives étudiées, leurs identités (fondées sur les normes et les valeurs), ainsi que les mécanismes de production de règles de choix collectifs. La combinaison de ces approches permet en effet d'interroger la question cruciale de l'autonomisation des collectifs, et notamment les règles permettant d'encadrer de manière plus ou moins contraignante les interactions au sein des groupes.

Les facteurs structurants de l'action collective

L'émergence des différents collectifs étudiés est liée à la poursuite d'un objectif partagé, même si ce dernier n'est pas toujours formulé sous forme de « projet ». Les trois approches de l'action collective présentées précédemment permettent de cerner les facteurs structurants de l'action collective.

En écho au comportement collectif, les initiatives se reconnaissent d'une certaine identité collective, celle-ci étant explicitement revendiquée dans les collectifs à dominante consommateurs (consom'acteurs ou écocitoyens). En matière de régulation interne (interactions interindividuelles), les collectifs ont des règles de choix collectifs (gouvernance), même s'il semble y avoir une position dominante un peu plus affirmée au niveau de Paysans Cœur de Corrèze par exemple. Cependant, l'élément le plus structurant de l'action collective dans ces initiatives reste les valeurs recherchées ou poursuivies, qui peuvent être réparties en deux types. Le premier renvoie à la défense de l'environnement et de l'ancrage territorial des initiatives, avec comme indicateurs la référence au bio, au local et aux circuits courts. Le second concerne les valeurs humaines exprimées dans les termes de « *solidarité* » (dans tous les collectifs) d'« *amitiés* » (Champ du Bocal et Dépaysante), de « *convivialité* » (Bêche à Melle et V'là aut'chose) ou encore d'« *entraide et de bienveillance* » (Champ du Bocal).

Au sens de la mobilisation de ressources, l'un des fils conducteurs de l'action collective reste les incitations positives. Celles-ci ressortent fortement dans les initiatives principalement portées par les producteurs (Paysans Cœur de Corrèze et Champ du Bocal), où l'engagement est largement motivé par la poursuite d'un intérêt (financier) difficilement atteignable à l'échelle individuelle. C'est ce qui est notamment recherché à travers la diversification par la transformation, celle-ci pouvant conduire à l'amélioration des revenus. C'est aussi le cas de la recherche de montée en compétences

techniques exprimée par les membres du Champ du Bocal. Pour les trois autres collectifs, les incitations positives poursuivies sont davantage symboliques et relationnelles, et tournent autour des valeurs humaines (amitiés, solidarité, convivialité, etc.). La logique des nouveaux mouvements sociaux reste la plus prégnante. Elle se traduit par une opposition explicite de toutes les initiatives étudiées au modèle agroalimentaire dominant. Les participants ont en effet fait le choix de modes de production et de consommation plus ancrés dans les territoires : les circuits courts de proximité. L'une des motivations principales de ces initiatives réside sans conteste dans la volonté de contribuer au rayonnement du territoire, que cette contribution soit économique ou concerne son image : « *C'est essentiellement local et on a fait des calculs, quand on dépense 10 € il y a 9 € qui reviennent sur le territoire* » (V'là aut'chose), « *Promouvoir la Corrèze : cuisiner local, manger local, jouer local, danser local* » (La Dépaysante). Enfin, les modes de fonctionnement déclarés s'inscrivent clairement dans un refus de centralisation des espaces de décision en faveur des modes de « gouvernance plus démocratiques » : décisions collectives pour Paysans Cœur de Corrèze et Le Champ du Bocal, autogestion pour La Dépaysante, décision par consensus pour V'là aut'chose et par collégialité pour Bêche à Melle.

Conclusion

Trois enseignements majeurs peuvent être dégagés de ce bref aperçu sur les conditions d'émergence et de gouvernance des cinq initiatives étudiées. En premier lieu, la mobilisation de la grille de lecture a permis de cerner les contours du processus d'autonomisation de ces initiatives à partir de valeurs, de règles de fonctionnement et d'objectifs partagés. Même si la notion de projet n'est pas toujours mentionnée, on peut faire l'hypothèse, au vu des éléments recueillis, d'une projection commune au sens d'une vision partagée des conséquences des choix effectués par les membres. En deuxième lieu, ces valeurs et ces modes de gouvernance démocratiques traduisent un encastrement²³ des collectifs dans des modèles alternatifs orientés sur la durabilité environnementale, mais aussi sur l'ancrage territorial de la production comme de la consommation, des emplois, des revenus. Ces formes d'encastrement déterminent également un rapport spécifique aux techniques utilisées (production, transformation, vente) et à l'ensemble des réseaux dans lesquels chacun des membres s'inscrit pour développer ses activités. En dernier lieu, ces formes d'encastrement témoignent de la capacité d'innovation de ce type d'initiatives et de leur contribution à la constitution d'un tissu d'interactions sociales.

23. C'est-à-dire « l'inscription ou l'insertion des activités économiques dans des règles sociales, culturelles et politiques qui régissent certaines formes de production et de circulation des biens et services » (Granovetter, 2008).

5. Une association peut-elle être porteuse d'un projet alimentaire territorial ?

Mayté Banzo, Damien Toublant

Sur les 451 PAT recensés en 2023, seuls 6 sont portés par des associations ; la très grande majorité des projets relève des intercommunalités (RnPAT). De plus, sur les 16 PAT labellisés par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA), une seule responsabilité est assurée par une association. Les associations porteuses de PAT sont de taille importante (3 à 8 salariés) et sont soit constituées de plusieurs structures, soit co-portées avec d'autres structures, dont des intercommunalités et des associations locales ou reconnues sur le plan national.

La participation de la société civile aux transformations agricoles et alimentaires est pourtant active et prend différentes formes. Marie Houdart (2022) distingue ainsi plusieurs modalités d'investissement : orientation du débat public et influence des acteurs du marché et de l'État ; participation à titre individuel ou collectif aux nouvelles « arènes agri-alimentaires » constituées notamment autour des PAT ; participations à des coordinations spécifiques avec les acteurs du marché (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, AMAP, plateformes de distribution, magasins citoyens, etc.) ; accompagnement par des actions directes sous forme de bénévolat (aide à l'installation de nouveaux agriculteurs, transmission de connaissances, etc.) ou indirectes (financement par le biais de fondations, *crowdfunding*, etc.).

Malgré cette dynamique traduisant l'affirmation du rôle de la société civile dans la transition agricole et alimentaire, les structures associatives demeurent peu nombreuses à se lancer dans l'aventure du portage d'un PAT. Pourquoi ?

Nous proposons d'apporter des éléments de réponse à cette question en prenant l'exemple de la trajectoire du PAT du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (Barval), initié par un collectif de citoyens en 2015. Le PAT a été reconnu et labellisé par le MASA en janvier 2023. Les porteurs du PAT sont les 3 intercommunalités qui constituent le Pays Barval. Que s'est-il passé entre ces deux dates ? Pourquoi le collectif n'est-il pas devenu le porteur officiel du PAT ?

Une association motrice face à des élus locaux réticents

La démarche alimentaire du Barval a été enclenchée en 2015 par un collectif de citoyens constitué de parents d'élèves soucieux de la qualité et de l'origine des produits proposés dans les cantines scolaires. Ce collectif, préoccupé par l'alimentation, a rencontré d'autres citoyens, engagés dans des AMAP et souhaitant installer des agriculteurs sur le territoire. Autour de ce groupe se sont associées des personnes intéressées à différents titres par la question alimentaire (alimentation, agriculture, santé, éducation). L'association Collectif Aliment-Terre naît ainsi en 2016. Dès le départ, la réflexion du collectif associe des thématiques diverses comme l'autonomie alimentaire du territoire, la nécessité de développer une agriculture de qualité et écologiquement responsable, l'installation de nouveaux agriculteurs, le lien direct avec les mangeurs. Progressivement, un projet de territoire prend forme et se donne pour ambition de construire une alternative au modèle de développement privilégié sur le Barval depuis le XIX^e siècle (tourisme, agro-industrie et urbanisation).

Les injonctions à la protection d'un environnement de grande qualité (littoral, lagune, dune, zones humides) mais particulièrement fragile (érosion du trait de côte, pollution de la lagune, mobilité de la dune, pression urbaine, concurrence des usages, etc.) suscitent des tensions fortes. L'annulation du projet de territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) en 2015 rappelle l'urgence de la protection et traduit un tournant (Banzo et Cazals, 2018). Pour le Collectif Aliment-Terre, l'alimentation est un moyen d'envisager le développement territorial dans une perspective renouvelée : par la valorisation agricole des espaces non bâtis dans la perspective de renforcer l'autonomie alimentaire du territoire. Les acteurs locaux, que le collectif tente de rassembler autour de la table à partir de 2016, conçoivent difficilement le développement agricole comme une option envisageable et possible. Plusieurs arguments sont couramment évoqués : des espaces non bâtis soumis à des zonages environnementaux de protection où l'agriculture n'est pas possible ; la faible disponibilité du foncier et la difficulté à faire coïncider cette faible disponibilité avec les projets des candidats à l'installation ; la qualité du sol sableux, peu propice à l'agriculture ; la place dominante de l'agriculture industrielle ; l'absence de compétences agricoles des communes. Pour ces élus, il n'y a pas d'agriculture sur le bassin et l'agriculture ne fait pas partie du projet du territoire.

Impulsée par le collectif, une forme de gouvernance se met néanmoins progressivement en place autour de ces questions agricoles et alimentaires (Banzo *et al.*, 2022).

Un rôle changeant de l'association au sein de la gouvernance du projet

Les acteurs invités autour de l'arène agri-alimentaire ont varié au cours du temps. Le rappel de ces différentes « arènes » (Bonnefoy et Brand, 2014) permet de mieux comprendre les caractéristiques de la gouvernance alimentaire actuelle du projet et la progressivité de sa construction.

La première arène agri-alimentaire est organisée autour de l'association Collectif Aliment-Terre. L'action de l'association est dirigée vers trois principales orientations : communiquer sur les actions en faveur des systèmes alimentaires territorialisés et biologiques, développer l'offre agricole de proximité, poursuivre la collaboration avec les institutions et les élus. Entre 2015 et 2018, le collectif construit une culture commune sur la question agricole et alimentaire en croisant les différentes compétences des membres actifs, en se nourrissant de lectures (Draaf Auvergne, 2015), en participant à des conférences, mais aussi et surtout en mettant en œuvre différents projets. Plusieurs groupes de travail avec des objectifs précis se constituent. Par exemple, le groupe « restauration scolaire » a lancé une enquête auprès des parents d'élèves et des enfants pour recueillir des informations sur les pratiques, la perception, les attendus concernant l'alimentation dans les cantines scolaires.

Le groupe « foncier », quant à lui, s'est orienté vers la veille foncière (identification des friches agricoles, construction d'une méthodologie avec les étudiants de géographie de l'université Bordeaux Montaigne) en même temps que l'identification de porteurs de projets souhaitant s'installer sur le territoire. Les actions engagées ont eu différents effets : elles ont permis une meilleure appropriation de la diversité des questions en lien avec l'alimentation territorialisée par les membres de l'association ; elles ont favorisé une culture commune (réunions mensuelles) ; et ont amené également l'association à entrer en contact avec différents acteurs locaux (sur le territoire, mais aussi à d'autres échelles, notamment le département de la Gironde). Le Collectif Aliment-Terre est ainsi à l'origine d'une première réponse à l'appel à projets du Programme national de l'alimentation (PNA 2016-2017). L'objectif était alors d'obtenir les moyens d'enclencher une démarche associant les collectivités locales au projet, ce qui correspondrait aujourd'hui à un PAT en émergence. Pour les membres du collectif, habitants du bassin, les maires demeurent les acteurs de proximité de référence pour traiter des questions relatives au territoire. Les intercommunalités auraient sans doute été des interlocuteurs plus ajustés, mais moins bien identifiés à ce moment-là par le collectif et non invités dans le tour de table par les élus contactés. Le projet n'a pas été retenu par le PNA, du fait principalement de l'absence d'associations, de collectivités et d'élus locaux au projet.

La deuxième arène agri-alimentaire s'appuie sur la collaboration avec un autre acteur jouant le rôle d'intermédiaire entre le collectif et les élus locaux, le Conseil départemental de la Gironde (CD 33), à travers le soutien du président de la Commission Agriculture et alimentation, et l'appui du dispositif Labo'Mobiles animé par l'Agenda 21. Le Labo'Mobiles, lancé en 2017, est un dispositif d'animation territoriale proposé aux territoires et aux acteurs girondins pour « expérimenter la mise en œuvre d'objectifs de transformation et coconcevoir des projets dédiés à l'innovation sociale, écologique et participative qui nécessitent de "faire autrement" »²⁴. Le collectif est alors

24. Conseil départemental de Gironde : <https://www.gironde.fr/le-departement/agenda-21-et-labom21-labase#labomobiles> (consulté le 24 mai 2024).

accompagné dans sa démarche par la chargée de mission du CD 33, qui va solliciter les élus pour participer à une première réunion afin de discuter du possible lancement d'un PAT sur le bassin d'Arcachon. La réunion a lieu le 9 juillet 2018, date qui constitue pour le collectif le lancement effectif du PAT. L'initiative Labo'Mobiles a également permis d'identifier les principales thématiques à discuter en vue de la mise en place d'un PAT et a favorisé le lancement d'une programmation de réunions régulières, nommées « plénières », ouvertes aux différents acteurs. Plusieurs réunions se sont tenues sur différentes communes du territoire de juillet 2018 à octobre 2019. Changer de commune était important pour le collectif, car il s'agissait d'initier un projet à l'échelle des 17 communes du Pays²⁵. Six réunions ont conduit à mettre autour de la table des acteurs différents qui ont varié suivant les thématiques abordées : lancement du PAT, définition du PAT, foncier, restauration collective²⁶, installation agricole, « point relais local » pour faciliter le lien entre offre foncière et porteurs de projets.

Cette deuxième arène a permis de réunir des personnes qui n'ont pas forcément l'occasion de se côtoyer, notamment les élus locaux et le monde agricole. Le nombre de communes présentes s'est aussi accru au fil des réunions. Chaque réunion a été l'occasion de soulever des contraintes, mais aussi des leviers au projet alimentaire, d'exposer des points de vue, des connaissances, d'informer sur des compétences, des actions menées. À la fin de l'année 2019, se sentant un peu lassé par cette succession de discussions qui ne se traduisait pas vraiment par des actes, le Collectif Aliment-Terre souhaite amener les acteurs locaux (élus, propriétaires fonciers en particulier) à s'engager plus concrètement dans ce projet. La crise sanitaire marque un coup d'arrêt à la dynamique, mais le collectif n'abandonne pas, et développe d'autres types d'actions²⁷. Ces actions ne sont pas forcément bien accueillies, en particulier l'acte de désobéissance qui vient renforcer les tensions déjà existantes entre le collectif et certains élus locaux, notamment sur la commune concernée par l'acte. Toutefois, elles ont pour effet d'intégrer plus explicitement le Collectif Aliment-Terre dans la scène des acteurs du PAT. Pour le collectif, ce projet agricole et alimentaire à l'échelle du Pays Barval reste plus que jamais d'actualité (lettre du 1^{er} mai 2020). Quelques projets communaux sont intégrés aux arguments de campagne des élections municipales de 2020 (ceinture maraîchère de Biganos, espace test de Salles). Une réunion « plénière du PAT » est organisée à l'automne 2020, mais elle n'aboutit à rien. Une nouvelle lettre ouverte (7 janvier 2021) est alors adressée par le collectif aux trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du territoire pour les inviter à se réunir

25. L'objectif était aussi d'intégrer au débat toutes les communes du Pays Barval, et pas seulement celles où habitaient les premiers membres de l'association (Le Teich, Gujan-Mestras, Biganos).

26. À partir de cette réunion, en mars 2019, l'animation des réunions, jusqu'alors assurée par le CD 33, est désormais prise en charge par le Collectif Aliment-Terre.

27. La lettre ouverte du 1^{er} mai 2020 appelle à nouveau les acteurs territoriaux à se mobiliser concrètement autour de cette question. Deux actions phares sont engagées : la mise en place d'un appel à recensement des porteurs de projets et du foncier disponibles ; l'acte de « désobéissance civile » nommé « la Pelle du 18 juin » (occupation non violente et plantations sur un terrain privé utilisé en prairie fauchée, alors qu'il revêt un fort potentiel agricole selon le collectif).

afin de s'entendre sur une action commune à mettre en œuvre pour relancer la dynamique du PAT. C'est lors de cette réunion que l'accord pour répondre collectivement à l'appel à manifestation d'intérêt du PNA est donné.

Cette lettre ouverte va être un déclencheur vers la structuration de la troisième arène agri-alimentaire. Sur le plan technique, un groupe de travail se met en place pour préparer la réponse à l'appel à manifestation d'intérêt du PNA. Plusieurs structures sont associées à ce groupe : le Pays Barval mandaté par les intercommunalités, les associations citoyennes (Collectif Aliment-Terre, Les Amis de la Terre Val de l'Eyre-Gironde), le Sybarval (syndicat mixte regroupant les 3 intercommunalités en charge de l'élaboration du SCoT et du Plan climat-air-énergie territorial) et la communauté de communes du Val de l'Eyre (présence des élus notamment de la commune de Salles). Le dossier, réalisé dans l'urgence, est déposé en avril 2021. Sont également associés à la démarche en tant que partenaires la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), la Chambre d'agriculture de la Gironde, l'Association girondine pour l'agriculture paysanne, Terre de Liens, Bordeaux Sciences Agro et le Parc naturel régional des Landes de Gascogne. Le dossier est de nouveau refusé car jugé trop ciblé sur les questions foncières. Mais une dynamique est lancée, elle est confortée par le conseil des élus du Pays Barval le 15 octobre 2021. Celui-ci donne son accord pour que la phase de préfiguration du PAT soit engagée, respectant ainsi le phasage prévu par la loi du 13 octobre 2014. Le projet est appuyé par les 3 intercommunalités du Barval et porté politiquement par la communauté de communes du Val de l'Eyre. Le Pays Barval est identifié comme la structure animatrice du projet. Le conseil des élus accepte la proposition des associations citoyennes de continuer à participer à ce qui devient le comité technique du PAT. Un cofinancement entre la Liaison entre action de développement de l'économie rurale (Leader), la Région Nouvelle-Aquitaine et l'intercommunalité permet de recruter une animatrice du PAT qui prend ses fonctions en février 2022. La phase de préfiguration du PAT étant concomitante de la fin de l'étape d'élaboration 2018-2023 du nouveau SCoT, l'animatrice se donne pour objectif de poursuivre le diagnostic du territoire et d'approfondir l'analyse du système agricole et alimentaire du Barval. De plus, la perspective de réponse au nouvel appel à manifestation d'intérêt du PNA de l'automne 2022 permet de limiter dans le temps cette phase de préfiguration, et de poser assez rapidement un premier plan d'action. Durant toute la durée de cette phase, le Collectif Aliment-Terre partage non sans difficulté ses données, ses contacts et le fruit de son expérience. Le rôle de médiatrice de la chargée d'animation du PAT a été important pour assurer cette transmission²⁸.

Officiellement, un forum de lancement du PAT a lieu le 14 octobre 2022 en présence de près de 80 personnes. Il intervient après plus d'un an de préfiguration et la concrétisation ou l'émergence de plusieurs initiatives communales (insertion sociale par le

28. Le problème ne se situait pas tant dans l'acte de transmettre, mais plutôt dans le fait que le collectif vivait une période de désengagement d'une partie de ses membres ; il était alors compliqué de trouver du temps et de l'énergie pour le faire.

maraîchage à Biganos, projet d'espace-test agricole à Gujan-Mestras, projet de quartier agricole à Mios, etc.) qui rejoindront plus tard le dispositif. Le Collectif Aliment-Terre se place cette fois-ci du côté des participants et est cité comme co-initiateur de la démarche. En 2023, le PAT du Pays Barval est enfin reconnu et labellisé par le ministère au titre de « PAT en émergence de niveau 1 ».

Un engagement associatif riche d'enseignements sur la démarche de PAT

L'expérience du PAT du Pays Barval montre les difficultés auxquelles peut se confronter l'action citoyenne, aussi déterminée soit-elle. Le Collectif Aliment-Terre n'a jamais souhaité porter l'action de façon isolée. Dès le départ, l'objectif était d'attirer l'attention de tous les habitants du territoire (acteurs territoriaux ou pas) sur l'urgence de la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, mais aussi de susciter des collaborations. Il aura fallu huit années d'engagement pour arriver à construire une gouvernance du PAT qui permette de mener une action collective et qui donne une place au collectif en tant qu'acteur territorial. Sans doute ces habitants n'imaginaient pas le parcours qui les attendait lorsqu'ils se sont engagés.

En voulant garantir une alimentation saine à leurs enfants, les parents d'élèves qui ont fondé le Collectif Aliment-Terre ne se doutaient probablement pas que les questions posées sur le fonctionnement de la restauration collective dans les écoles primaires allaient les amener à s'interroger sur des sujets aussi variés qui questionnent fondamentalement le développement du territoire où ils résident. Vouloir développer une agriculture et une alimentation de proximité et de qualité sur un territoire qui en est dépourvu, malgré la place prépondérante des espaces non bâtis, c'est militer pour un autre territoire et croire que sa transformation, ou du moins les choix visant une bifurcation, sont possibles. L'expérience montre que, même si les habitants peuvent avoir une connaissance fine du territoire, ils n'ont pas le regard des acteurs territoriaux qui œuvrent à sa gestion et à son développement. La compréhension du fonctionnement de cette action territoriale demande du temps et une volonté d'apprentissage. Les acteurs de proximité que sont les maires ne se sont pas révélés être les agents les plus appropriés pour appuyer le projet au départ. Le rôle d'intermédiaire assuré par le département de Gironde (au-dessus des communes et des intercommunalités) a été décisif pour donner du crédit au travail réalisé par l'association et au projet. Les élections communales de 2020 et les changements politiques auxquels elles ont donné lieu, la crise sanitaire de 2020 ou bien encore la loi EGALIM de 2018 ont sans doute eu un effet sur le positionnement des élus, plus nombreux à appuyer cette question agricole et alimentaire. Le niveau intercommunal s'est révélé important pour qu'un mouvement à l'échelle du territoire de projet des 17 communes soit engagé. La communauté de communes Val de l'Eyre a été plus spécifiquement

volontaire. L'adjoint au maire délégué à l'urbanisme de la commune de Salles (une des communes de cette intercommunalité) est aujourd'hui l' élu référent du PAT et défend ce projet avec conviction.

L'expérience montre aussi que, pour avoir la reconnaissance du PNA, il faut finalement correspondre à des prérequis qui ne sont pas forcément explicités et qui ne peuvent être connus que lorsqu'on est inséré dans les réseaux adéquats. Quatre dépôts de dossier de candidature ont permis de découvrir progressivement ces prérequis, jusqu'à déboucher sur une reconnaissance du PAT du Barval par le ministère. Le premier dépôt (PNA 2016-2017, porté par le collectif) était inexpérimenté. Il s'agissait pour le collectif de trouver les moyens de créer des collaborations qui n'existaient pas. Le refus montre que la reconnaissance ne peut exister que si la gouvernance du projet est déjà suffisamment installée. Les 2^e (PNA 2019-2020, porté par le collectif) et 3^e dépôts (PNA 2010-2021, porté par le Pays Barval) réunissaient autour de la table la diversité des acteurs attendus (élus, collectivités, structures d'accompagnement, citoyens). Cependant, les dossiers se sont avérés insuffisamment adaptés au cadrage, et notamment à la place attendue de la restauration collective. Finalement, la réussite du 4^e dépôt (PNA 2021-2022, porté par le Pays Barval) atteste d'une mise en conformité du projet avec les attendus du ministère. Les animateurs, chargés de mission, sont ici essentiels, car ils sont les relais nécessaires entre les élus, les acteurs territoriaux, les citoyens mais aussi les réseaux (de type RnPAT à l'échelle nationale, ou interPAT à l'échelle de la Gironde) qui facilitent l'accès à l'information. La réussite n'a en effet été possible qu'avec l'arrivée d'une chargée de mission qui a pu assurer les tâches de l'accompagnement de projet : coordination des acteurs, élaboration des documents (diagnostic, plan d'action), portée à connaissance du projet sur le territoire, lien avec les réseaux existants à d'autres échelles, rédaction, etc. Des rouages classiques de l'action territoriale forcément non maîtrisés par les citoyens.

Conclusion

Pour gagner et garder sa place dans le processus de projet qu'est un PAT, le Collectif Aliment-Terre n'a eu de cesse d'arbitrer entre la radicalité de ses objectifs, la confrontation à la réalité et le compromis. Lorsque les acteurs territoriaux ont commencé à prendre au sérieux cette initiative, la préoccupation du collectif a toujours été de négocier une place dans le processus, ne pas se laisser distancier, faire entendre la voix des citoyens engagés. Cette position a nécessairement conduit à des compromis pour que le projet avance. Le Collectif Aliment-Terre et les Amis de la Terre Val de l'Eyre-Gironde font partie aujourd'hui du comité technique du PAT qui suit de plus près le projet. Cela ne signifie pas pour autant que la place de collaborateur est acquise. Le PAT est un processus de longue haleine qui se construit au fil des actions engagées. Les sources de désaccord en sont d'autant multipliées. L'enjeu pour les citoyens est

aujourd'hui de continuer à trouver une voie acceptable entre leur vision du développement territorial et les compromis nécessaires à la mise en œuvre concrète des actions.

À la question « Une association de citoyens peut-elle porter un PAT ? », nous pouvons peut-être répondre que, oui, c'est possible, mais d'une certaine manière et pour un certain temps. Les apports de l'engagement citoyen sont dès lors de favoriser le mouvement en bousculant, mais aussi en proposant et en coconstruisant. Le collectif a ainsi porté le projet de PAT pendant un temps : le temps que les collectivités se l'approprient et s'engagent à le faire vivre.

6. Quelle légitimité de la grande distribution à participer à la reterritorialisation de l'alimentation ?

Bruno Mazières, Marie-France Gauthier-Peiro,
Fabrice Cassou

L'enquête menée par Billion *et al.* (2016) sur le rôle des acteurs de la distribution dans la gouvernance alimentaire territoriale met en évidence la difficulté de leur intégration au sein de dispositifs tels que les PAT. Pourtant, la distribution apparaît comme un acteur important dans l'offre d'une alimentation de proximité : elle bénéficie de savoir-faire reconnus ; la diversité des formats proposés permet un maillage très fin des territoires ; son poids économique dans l'offre de produits locaux est très lourd. Cependant, l'image de la grande distribution alimentaire et la concurrence entre circuits courts et circuits longs, entre autres facteurs, ne jouent pas en faveur des distributeurs, qui ne sont « pas associés de façon systématique à l'alimentation de proximité » (Billion *et al.*, 2016). Notre étude vise à recueillir l'opinion d'une partie prenante essentielle au sein des PAT, les consommateurs. Plus précisément, il s'agit de les interroger sur leur perception de la légitimité de la grande distribution alimentaire à commercialiser des produits locaux et à s'ancrer sur un territoire. Cette approche est originale, car historiquement les études marketing menées sur les produits locaux ont été réalisées au sein d'associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), de points de vente collectifs ou autres marchés de plein vent, c'est-à-dire des canaux de distribution directe dont la légitimité ne semble pas devoir être remise en cause au sein des PAT. Aussi, deux questions guident notre recherche :

- l'attitude des consommateurs à l'égard d'un assortiment alimentaire local — l'appréciation de pouvoir trouver ce type de produit que l'on affectionne — peut-elle contribuer à la légitimité territoriale perçue d'une grande surface ?
- le développement d'une proximité des clients envers leur point de vente peut-il influencer sur la légitimité territoriale de ce point de vente ?

Avant d'apporter les premiers éléments de réponse à ces questions, il nous semble important de revenir sur le contexte de la recherche et les notions de légitimité territoriale et de proximité envers un point de vente qui ont été mobilisées dans l'étude.

Grande distribution alimentaire et produits locaux

Selon l'enquête IRI publiée en janvier 2023, les Français caractérisent un produit local comme « un produit fabriqué dans leur région, artisanal et vendu en circuit court ». Ils mettent ainsi en avant la proximité géographique, l'adoption d'un mode de production particulier ainsi qu'un mode de commercialisation précis. La littérature académique, en l'absence d'une définition précise élaborée par un organisme officiel, met elle aussi en avant la proximité géographique. Il s'agit alors de considérer la distance entre le lieu de production et le lieu de consommation du produit et de fixer une distance géographique maximale entre ceux-ci. En France, la distance maximale communément admise est située entre 80 et 100 km. Le mode de fabrication n'est, lui, pas intégré, ramenant plutôt à la notion de produit de terroir, caractérisé par les origines des matières premières et/ou la recette ou le savoir-faire et/ou l'histoire de l'entreprise.

Les consommateurs français sont, d'après une étude de l'institut Ipsos de 2020, de plus en plus nombreux à plébisciter les produits locaux. Cette tendance s'est renforcée à la suite de la pandémie de Covid-19, avec 63 % des Français prêts à consommer le maximum possible de produits locaux afin de soutenir l'économie locale, 54 % valorisant les critères d'origine et 50 % les critères de traçabilité des produits. Cet engouement s'explique, selon différentes études marketing, par de multiples motivations. Les produits locaux sont caractérisés par les consommateurs par leur fraîcheur et leur goût, et perçus comme induisant une réduction du risque alimentaire. Ils permettent aussi d'exprimer son soutien à l'agriculture et à la communauté locale et d'être plus respectueux envers l'environnement. C'est enfin un moyen de se rassurer vis-à-vis d'une industrie agroalimentaire perçue comme lointaine et opaque, montrée du doigt lors de chaque crise alimentaire.

La grande distribution alimentaire, auprès de laquelle les consommateurs français effectuent 69 % de leurs achats alimentaires, n'est bien évidemment pas restée indifférente à cette tendance : c'est, selon une étude Ipsos de 2019, le deuxième lieu d'achats de produits locaux après les marchés de plein vent. Aussi, de nombreuses enseignes ont matérialisé une offre alimentaire de produits de terroir, distribuée à l'échelle nationale (à l'image de Reflets de France, créée par Carrefour en 1996, ou de Patrimoine gourmand, par Cora en 2002) ou à l'échelle locale (tels les Produits U de nos régions par Système U depuis 2009 ou les Alliances locales par E. Leclerc en 2010, spécifiques à une zone géographique donnée). Et, même si en 2022 les marques locales ne réalisent, d'après l'IRI, que 2 % du chiffre d'affaires des produits de grande consommation en hypermarchés et supermarchés, les distributeurs vont sans doute persévérer dans le développement de cette offre. Une étude Ipsos de 2019 souligne en effet que 95 % des Français trouvent important que leur grande surface habituelle soutienne l'économie locale, et 92 % qu'elle sélectionne des produits provenant de leur région d'implantation.

Légitimité territoriale et proximité relationnelle

La légitimité d'une organisation peut être perçue, selon Sonia Capelli et William Sabadie (2005), comme un jugement des consommateurs sur le droit d'une organisation à pouvoir exercer une influence au sein de la société. Par exemple, des consommateurs vont-ils trouver légitime ou non que des entreprises de la grande distribution communiquent sur leurs offres de produits alimentaires locaux, montrant ainsi leur soutien à l'agriculture locale et leur action pour la préservation de l'environnement ? Différentes études se sont intéressées au concept de légitimité dans le cadre des grandes surfaces alimentaires. Plus précisément, elles ont mis en évidence l'influence que le choix de l'assortiment pouvait avoir sur la légitimité d'un point de vente. Cela permettrait d'expliquer entre autres l'apparition des différentes marques de distributeurs de terroir (par exemple Nos régions ont du talent, d'E. Leclerc) comme éléments permettant de renforcer la légitimité des grandes surfaces.

La légitimité doit être ici comprise comme la légitimité d'un point de vente dans son territoire (pouvant être matérialisée notamment par sa zone de chalandise). En d'autres termes, on parle de légitimité territoriale, fondée, selon Michel Marchesnay (1998), sur le fait qu'une entreprise « assume un rôle, remplit une fonction qui répond aux attentes du milieu environnant ». Cette légitimité peut être appréhendée par deux dimensions. La première est l'imprégnation territoriale, qui est une dimension spatiale correspondant à la nature et à l'intensité des liens mis en place avec les acteurs locaux. Il peut s'agir à titre illustratif d'une politique d'emploi en faveur de recrutements locaux, ou encore de la proportion de références locales dans l'assortiment d'un magasin. La seconde dimension, l'enracinement territorial, correspond à l'ancrage temporel au sein d'un territoire, c'est-à-dire à l'établissement de partenariats pérennes avec les acteurs locaux. Ce peut être notamment l'implantation à long terme d'une entreprise, ou encore l'établissement de contrats de longue durée entre agriculteurs locaux et distributeurs. Dans le contexte de la commercialisation de produits locaux, l'imprégnation territoriale est une condition indispensable, matérialisant l'existence de liens. La réalité de l'enracinement territorial joue également un rôle essentiel, car cela permet d'éviter qu'un distributeur puisse être taxé d'opportunisme en exploitant, sur le court terme, une thématique à la mode.

Cette légitimité peut reposer tout d'abord sur la proposition de produits perçus comme « authentiques » par les consommateurs, c'est-à-dire originaires d'un espace identifié et rattachés à un terroir. Cette authenticité repose sur la communication de différents messages d'authentification (Camus, 2004) :

- intrinsèques, qui reposent sur les caractéristiques du produit ; par exemple, un produit qui respecte une composition traditionnelle ;
- situationnels, basés sur le *merchandising* et la mise en scène dans le point de vente ; par exemple, présence d'un tracteur lors d'une animation au sein des linéaires ;

- certifiés, c'est-à-dire affichant un ou des labels décernés par des instances de certification, comme un Label Rouge ;
- personnels, s'appuyant sur le discours d'une personne experte ; par exemple, le producteur présente lui-même son produit aux clients.

La grande distribution alimentaire peut alors mobiliser un ou plusieurs de ces messages afin de développer l'authenticité perçue par ses clients à l'égard des produits locaux qu'elle commercialise. Cela peut lui permettre d'encourager une attitude favorable des consommateurs par rapport à son offre de produits locaux : les clients apprécient de disposer d'une telle offre, perçue comme authentique et à même d'influencer la légitimité territoriale du point de vente.

Un autre axe pour développer la légitimité territoriale d'un point de vente alimentaire consiste à développer la proximité des clients vis-à-vis de ce point de vente. Le concept de proximité « concerne ce qui éloigne ou rapproche des individus [...] dans la façon dont ils traitent une question économique », et peut être appréhendé selon une composante spatiale et une composante organisationnelle (Mundler et Rouchier, 2016). Appliqué au contexte de la distribution, on retrouve des dimensions spatiales et des dimensions spécifiques à la relation entre un consommateur et son point de vente (Schultz, 2013) :

- la proximité d'accès : la possibilité pour le client de se rendre facilement sur le point de vente ;
- la proximité fonctionnelle : la possibilité pour un client d'être efficace durant ses achats, avec notamment la présence d'une offre à même de satisfaire ses besoins ;
- la proximité d'intégration : le client se reconnaît dans les valeurs sociétales prônées par le point de vente ; par exemple, soutien d'un magasin à des associations ou des entreprises locales ;
- la proximité de processus : la qualité de tenue du magasin, qui est un signe de qualité des produits ; par exemple, absence de rupture de stock ou fraîcheur apparente des produits ;
- la proximité relationnelle : la possibilité d'échanger avec le personnel ; importance de l'accueil ou du conseil.

Ces différentes dimensions renforcent l'expérience globale d'achat du consommateur au sein de son point de vente et peuvent contribuer à asseoir la légitimité d'un point de vente sur son territoire, notamment en matière de commercialisation de produits locaux.

Dans l'étude réalisée²⁹, nous avons particulièrement pris en compte l'attitude des consommateurs vis-à-vis des produits alimentaires locaux et leur perception de la proximité, afin d'en mesurer l'impact sur la légitimité perçue du point de vente dans son territoire.

29. L'étude a porté sur un échantillon de 421 personnes originaires de différents départements du Sud-Ouest (Corrèze, Creuse, Deux-Sèvres, Dordogne, Vienne et Haute-Vienne), clients de points de vente de tailles différentes (supermarchés et hypermarchés) et de statuts variés (coopératifs, franchisés et intégrés). L'attitude des consommateurs est mesurée à travers deux dimensions : d'une part, la connaissance de ce qu'est un produit local (dimension cognitive) ; d'autre part, l'appréciation d'accéder à une offre locale de producteurs (dimension affective).

Grande distribution alimentaire : une légitimité reconnue

Nous avons cherché à déterminer si la légitimité territoriale d'un point de vente pouvait être influencée par l'attitude des consommateurs à l'égard d'un assortiment de produits locaux d'une part, et par le développement d'une proximité des clients envers leur point de vente d'autre part.

Dans un premier temps, nous avons examiné si les produits distribués par les enseignes de grande distribution alimentaire, perçus comme locaux au regard de leur provenance et de l'information donnée par les points de vente, contribuaient à asseoir leur légitimité territoriale. Les résultats montrent que les consommateurs perçoivent bien ces points de vente comme légitimes sur un territoire, que ce soit au niveau de l'enracinement territorial ou de l'imprégnation territoriale. À cet effet, une échelle de mesure de l'attitude, intitulée « attitude des consommateurs à l'égard des produits alimentaires locaux », a été réalisée pour prendre en compte le contexte particulier d'une grande surface alimentaire, permettant dès lors d'intégrer le lieu d'achat. Ceci est d'autant plus important que le marché des produits locaux se développe en matière de chiffre d'affaires, mais également de canaux de distribution qui semblent « moins naturels » pour ce type de produits. On trouve ainsi des canaux émergents tels que les grandes surfaces alimentaires, le *drive*, le *click and collect*, le e-commerce, les *shops in shops* ou encore les distributeurs automatiques. Cette échelle permet de mieux appréhender l'attitude du consommateur selon le lieu de vente dans cette offre qui se diversifie de plus en plus. La présence des acteurs des grandes surfaces alimentaires aux côtés des multiples circuits courts de commercialisation de produits locaux s'avère légitime. Cela vient corroborer les efforts accomplis par les distributeurs depuis plusieurs années. Il y aurait donc un intérêt pour les acteurs de la grande distribution alimentaire à poursuivre le développement de l'assortiment de produits locaux et les efforts de communication. En effet, le consommateur semble particulièrement attentif à une offre locale identifiée. L'utilisation d'outils tels que la publicité dans les médias (affichage, télévision, radio, réseaux sociaux, etc.) et au sein du point de vente, avec un affichage dédié, un étiquetage spécifique ou la mise en place de linéaires dédiés, répondrait à la valorisation de « l'authenticité » de cette offre.

Par la suite, nous nous sommes intéressés au rôle médiateur des différentes dimensions de la proximité. De manière explicite, cela consiste à analyser si la seule perception des produits en tant que locaux suffit à légitimer un point de vente dans son territoire, ou si les notions de proximité d'accès, fonctionnelle, d'intégration, de processus ou relationnelle, contribuent à expliquer cette perception de la légitimité du point de vente. Il ressort que toutes les dimensions de la proximité — à l'exception de la proximité d'accès — jouent effectivement un rôle significatif,

influençant positivement la perception par les consommateurs de la légitimité territoriale des grandes surfaces alimentaires :

- fonctionnelle, en proposant un assortiment complet qui permet aux consommateurs d'effectuer tous leurs achats en un seul lieu ;
- d'intégration, par la mise en avant de valeurs telles que le soutien aux associations, les collaborations avec des producteurs locaux, les recrutements locaux de collaborateurs, etc. ;
- de processus, en mettant en avant la qualité des produits et des services proposés, la sélection stricte des fournisseurs, etc. ;
- relationnelle, en permettant aux clients d'échanger avec le personnel du point de vente ainsi qu'avec les producteurs locaux lors d'animations spéciales.

Conclusion

Le poids économique de la grande distribution dans la commercialisation de produits alimentaires locaux rend compte de la légitimité acquise auprès des consommateurs. Dans la perspective d'une reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, il paraît nécessaire d'envisager une meilleure intégration de la grande distribution dans les stratégies telles que l'élaboration des PAT.

Dans cette logique, les grandes surfaces alimentaires doivent être attentives à la communication de leur engagement envers l'agriculture de proximité. En effet, la valorisation de leur imprégnation territoriale repose sur la mise en avant d'une offre illustrant la réalité des liens tissés avec les producteurs locaux (agriculteurs, petites ou moyennes entreprises). Celle-ci repose sur une théâtralisation spécifique³⁰, cohérente avec l'étendue de leur assortiment, la qualité des produits et la qualité des liens avec les fournisseurs locaux. En effet, l'argument marketing du « petit producteur local » doit être suivi d'actions concrètes (présence régulière de producteurs, mise en avant des partenariats, etc.), perçues positivement par les consommateurs. Sinon, le risque est que les grandes surfaces alimentaires soient accusées de *local washing*. Dans l'objectif de mieux cerner le rôle de la distribution alimentaire au sein des PAT, ce travail de recherche auprès des consommateurs a été complété par un questionnaire destiné aux producteurs³¹. Deux premiers résultats nous semblent devoir être mis en avant. D'une part, les producteurs ont bien compris que les distributeurs comptent sur eux pour satisfaire une clientèle de plus en plus en recherche de produits locaux, ce qui peut faciliter les négociations. D'autre part, une concurrence est apparue entre producteurs locaux lorsqu'il s'agit d'être référencé au sein des supermarchés et des hypermarchés. En effet, en raison de la taille limitée du linéaire dédié,

30. En marketing, la théâtralisation du point de vente fait référence à une pratique commerciale par laquelle une offre est mise en scène.

31. Enquête menée auprès d'une vingtaine de producteurs de Dordogne réalisée en novembre 2020.

l'exposition des produits peut être réduite (diminution du nombre de *facings* occupés par chaque fournisseur) ou substituable (même type de produit mais en provenance d'un autre producteur).

Le capital-enseigne d'un distributeur (la valeur ajoutée par son enseigne) est essentiel pour attirer et fidéliser les consommateurs. C'est ainsi que des classements sont régulièrement organisés pour mesurer les enseignes préférées des Français ou l'enseigne perçue comme la moins chère, etc. Dès lors, il serait intéressant d'étudier si le fait de percevoir une enseigne légitime dans la vente et la valorisation de produits locaux contribue à améliorer l'image de marque de celle-ci. De manière complémentaire, il serait également pertinent de s'interroger sur l'image de marque d'un producteur local qui distribue ses produits en grandes surfaces alimentaires. La territorialisation du système alimentaire, à laquelle cherchent à contribuer les PAT, implique une meilleure connaissance des relations entretenues entre la grande distribution, les producteurs et les consommateurs.

7. Métiers de l'accompagnement et de l'animation de la transition agroécologique, une reconnaissance limitée

Marius Chevallier, Julien Dellier³²

Accompagner des personnes qui s'installent ou développent leurs exploitations agricoles, c'est veiller à ce qu'elles soient outillées pour analyser tous les aspects de leur(s) projet(s). Le métier de l'accompagnement se double souvent de celui de l'animation de groupes, qui vise à développer l'entraide entre des personnes qui souhaitent partager leurs interrogations. Les métiers d'accompagnement et d'animation en agriculture sont de plus en plus demandés. C'est un phénomène observé dans de nombreux secteurs d'activités (éducation, santé, entrepreneuriat, etc.) (Paul, 2004), mais on constate aussi des raisons propres au secteur agricole. En effet, la mise en œuvre d'une transition agroécologique, vue comme une voie d'adaptation au dérèglement climatique, nécessite un renouvellement des approches qui dépasse le cadre classique et descendant du conseil agricole pour privilégier l'accompagnement et l'animation de collectifs. En particulier, cette transition emprunte souvent la voie de PAT. Or ces derniers connaissent une grande variété de formes en fonction des dynamiques territoriales et collectives, comme on le constate dans cet ouvrage, de sorte qu'une telle démarche d'adaptation locale *via* l'accompagnement et l'animation est d'autant plus nécessaire pour prendre en compte la diversité des parties prenantes (voir **chapitre 5**). La diversification des profils des porteurs de projets, et notamment la forte progression des personnes non issues du milieu agricole (NIMA), vient également bousculer les besoins d'aide à la définition du projet et à l'installation.

32. Ce chapitre a bénéficié des relectures et des propositions de Sophie Rétif, maîtresse de conférences en sociologie du monde associatif, du travail et du genre à Paris Nanterre, de Yacoubou Issaka, docteur en géographie de l'université de Limoges, ainsi que de Bérengère Guyot, Marlène Gaspé et Marion Chauprade, toutes animatrices dans des associations pour le développement de l'agriculture et de l'emploi en milieu rural (Adear) de Nouvelle-Aquitaine.

Une diversification des projets agricoles qui renforce le besoin d'accompagnement et d'animation

Le conseil agricole a en charge d'apporter des solutions technico-économiques, fondées sur l'expérience de pratiques moyennes, notamment les référentiels technico-économiques, qui servent à mesurer traditionnellement la viabilité des ateliers de production. Il se différencie donc de l'accompagnement, dans lequel on considère au contraire que les questions posées aux agricultrices et aux agriculteurs sont plus importantes et utiles que les réponses qu'on leur apporte. De nombreuses pratiques éloignées de la moyenne (taille des exploitations, types et modes de production, multi-activité, etc.) peuvent s'avérer viables et vivables. De fait, une démarche de conseil appuyée sur les référentiels technico-économiques risquerait de les décourager, tandis qu'une démarche d'accompagnement laisserait la personne créer ses propres repères de fonctionnement : on retrouve l'adage « elles ne savaient pas que c'était impossible, alors elles l'ont fait ». Or ces pratiques « moyennes » constituent de moins en moins des repères pertinents en raison d'une triple diversification des projets agricoles.

Premièrement, la diversification est sociologique : les porteurs et porteuses de projets sont de moins en moins issus du milieu agricole. Ils n'ont pas été socialisés dans le milieu agricole et peuvent avoir des attentes différentes. De plus, le niveau moyen de qualification tend à augmenter, ce qui se traduit par une capacité croissante à interroger les cadres professionnels avant d'envisager de les appliquer. Cette diversification sociale des porteurs et porteuses de projets se double d'une diversification des types d'acteurs qui interviennent dans les questions agricoles et alimentaires : outre le milieu agricole, les consommateurs, les associations sociales et environnementales, les collectivités ou encore les commerces influent sur la manière dont les questions agricoles sont traitées. Deuxièmement, la diversification concerne les modes de production, notamment pour des raisons environnementales, qu'ils soient liés à des contraintes directes (prix des carburants, accès à l'eau, instabilité des marchés, etc.) ou à des engagements écologiques. Troisièmement, elle est économique : de nombreuses personnes cherchent à mettre en place leurs propres circuits économiques, en réaction aux scandales sanitaires et aux craintes vis-à-vis du système d'approvisionnement alimentaire pendant les périodes de confinements sanitaires. Ces circuits varient fortement en fonction des réseaux personnels et des contraintes territoriales des exploitations agricoles.

Dans ce contexte, à l'échelle territoriale, la démarche d'accompagnement limite le risque de produire des réponses standardisées à l'heure où les financements dédiés aux PAT tendent à favoriser la duplication des bonnes pratiques. Pour éviter cela, l'animateur ou l'animatrice ira écouter et comprendre une grande diversité d'acteurs du territoire pour les accompagner dans la construction des solutions les plus adaptées aux atouts et aux contraintes de celui-ci.

Cette triple diversification aboutit à un besoin de solutions sur mesure que les conseillers peuvent difficilement apporter en s'appuyant sur les référentiels technico-économiques,

ce qui les conduit à se transformer en accompagnateurs, au point que Bruno Lémery (2006) parle de « malaise dans les métiers du conseil agricole ». Bien que croissante, cette demande d'accompagnement n'est pas nouvelle : dans les années 1950, l'accompagnement de groupes a été très tôt pris en charge par les Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (Civam) (Follet-Sinoir *et al.*, 2013), dans une logique d'éducation populaire commune aux membres du réseau InPACT Nouvelle-Aquitaine³³ au sein duquel nous avons mené notre enquête. Les groupes de vulgarisation ou de développement agricole, dont on retrouve un héritage dans l'association nationale Trame, spécialisée dans l'accompagnement des collectifs, relèvent également de ce type de démarche.

Elle induit deux conséquences. D'une part, les solutions n'existent pas clés en main, il faut un temps de maturation long et donc construire une relation dans la durée. Cela permet aux personnes accompagnées pour de l'installation ou du développement d'affiner progressivement leur projet et de s'approprier les outils existants tout au long de l'accompagnement. D'autre part, les phases de tâtonnement et d'expérimentation induisent une incertitude qui peut s'avérer complexe à vivre seul, d'où un renouveau de l'accompagnement de dynamiques qui sont collectives. Cette importance des collectifs converge d'ailleurs avec l'enjeu, croissant dans un contexte de nombreux départs à la retraite d'agriculteurs, de reprendre des fermes de grande taille à plusieurs. La coordination fine des besoins de chacun est parfois autogérée en interne, mais elle nécessite un temps de travail et d'attention conséquent pouvant nécessiter un travail d'animation rémunéré, au moins dans une phase d'émergence.

Des métiers de l'accompagnement et de l'animation qui restent marginalisés dans les métiers agricoles

D'après nos enquêtes³⁴, ces besoins d'accompagnement et d'animation sont cependant complexes à financer pour trois raisons principales. La raison la plus profonde est un déficit de reconnaissance de ce type de compétences. Historiquement, les métiers qui demandent une qualification « technique » ont été plus valorisés que les métiers du social, comme en témoigne la Conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social à l'initiative du gouvernement le 18 février 2022. Or l'accompagnement et l'animation relèvent plus du social que les métiers du conseil, en se centrant sur l'écoute des personnes qui doivent construire les solutions les plus adaptées

33. Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale : <https://inpactna.org> (consulté le 15 mars 2023).

34. Ce chapitre repose notamment sur la réalisation de trois enquêtes complémentaires. La première en 2016, menée auprès de 9 salariés du réseau InPACT Limousin (entretiens, InPACT Limousin, 2016), la deuxième en 2021, auprès de 4 salariées et 4 administrateurs de l'Adear Limousin (entretiens, Adear Limousin, 2021), prolongée en 2022 par un atelier de travail collectif avec l'ensemble des salariées et administrateurs de la structure, enfin en 2023 un atelier collectif auprès des salariés des Adear et des Confédérations paysannes à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine (24 personnes) (atelier, Adear Nouvelle-Aquitaine, 2023).

aux besoins, plutôt que sur des solutions technico-économiques standardisées. Les compétences sociales nécessaires ne sont souvent pas reconnues comme des compétences professionnelles, alors même que les missions qui les sous-tendent sont inscrites dans les conventions collectives (de la Fédération régionale des Civam ou de la Confédération paysanne pour les Adear par exemple). Ces compétences relèveraient de qualités intrinsèques que l'on a ou que l'on n'a pas. Lors d'un atelier sur les collectifs que nous avons coanimé avec la Fédération régionale des Civam du Limousin et Trame en 2016 à Tulle, une part importante des participants considérait que « *le collectif c'est de l'humain, on a le feeling ou on l'a pas* ». On retrouve un phénomène très connu en sociologie du *care* (ensemble des métiers du soin) : les compétences d'écoute sont considérées comme « naturellement » présentes chez les femmes, alors que dans les faits, il s'agit de compétences construites, acquises *via* l'expérience professionnelle. De ce fait, nous ne sommes pas étonnés que les professionnels de l'animation et de l'accompagnement soient beaucoup plus souvent des femmes, tandis que ceux du conseil agricole demeurent plus souvent des hommes (Brunier, 2013). Les femmes étant en moyenne moins rémunérées que les hommes, cela renforce la distinction entre métiers de l'accompagnement et du conseil. Ajoutons enfin que, pour accorder l'agrément d'accompagnement des exploitations agricoles, la Région Nouvelle-Aquitaine demande en priorité des formations en agronomie garantissant une connaissance technique de l'agriculture, alors que les compétences sociales sont davantage liées à des formations en sciences sociales. Si les accompagnateurs et accompagnatrices sont nombreux à avoir des formations en agronomie, on constate également que ces postes sont parfois occupés par des anthropologues (entretien n° 4, InPACT Limousin, 2016), des éducateurs (entretiens, Adear Nouvelle-Aquitaine, 2023), des facilitateurs (entretien n° 2, Adear Limousin, 2021) ou encore des personnes en reconversion (atelier, Adear Nouvelle-Aquitaine, 2023).

La deuxième raison est que le conseil met l'accent sur les résultats produits par le professionnel (un prévisionnel construit, une solution technique choisie), tandis que l'accompagnement et l'animation mettent l'accent sur les moyens, qui sont beaucoup moins visibles : « *On est un peu transparents, y'a un petit côté ingrat, contrairement au conseiller, qui va amener une ressource et qui va être vu pour ça, et que le groupe va aller voir pour un besoin précis* » (entretien n° 3, Adear Limousin, 2021). Dans le cas de l'accompagnement, si des documents et des éléments concrets sont également remis aux porteurs et porteuses de projet, ces supports ne sont pas la finalité du travail, mais bien un support d'échange pour faire émerger des questionnements. Les salariés ont même constaté qu'il est difficile d'exprimer, même pour soi, le contenu de l'activité exercée : « *Quand j'ai commencé, j'avais du mal à me dire qu'envoyer des mails et passer des coups de téléphone toute la journée, c'est du travail* » (atelier, Adear Nouvelle-Aquitaine, 2023). Mais en fait c'est grâce à ce temps que les animateurs et animatrices peuvent « *être assez subtiles pour faire des propositions ou organiser les trucs pour que ça réponde à leurs besoins* » (entretien n° 3, Adear Limousin, 2021). La difficulté à caractériser le métier d'animation est d'ailleurs un phénomène connu dans

le secteur de l'animation et de l'éducation populaire (Chevallier *et al.*, 2022). « *C'est facile de venir expliquer ce que tu fais quand t'as quinze ans de carrière* » (entretien n° 5, Adear Limousin, 2021). Or l'ancienneté moyenne dans ces structures est faible en raison d'un *turn-over* important, et ne permet pas de prendre le temps de capitaliser sur les expériences accumulées.

La troisième raison, spécifique à l'animation des collectifs, est que le financement par projet ne correspond pas au temps de vie des collectifs. C'est un phénomène bien connu en socio-économie des associations que le financement des associations est progressivement passé de subventions de fonctionnement à des financements par réponse à des appels à projets (Tchernonog et Prouteau, 2019) : « *Moi je vois la différence, en cinq ans, en huit ans, dix ans entre les financements de fonctionnement et les financements par appels à projets. [...] Avant, on avait un contrat d'objectifs où on pouvait faire un peu de circuit court, un peu d'installation, un peu de transmission. Et c'était un gros contrat d'objectifs. On pouvait justifier une réunion* » (entretien n° 1, Adear Limousin, 2021). Cela signifie que la structure accompagnatrice doit de plus en plus anticiper le nombre de projets à accompagner. Or les besoins d'accompagnement des collectifs émergent à des périodes qui n'ont aucune raison de correspondre aux périodes prévues dans les appels à projets. « *Quand tu déposes l'appel à projets, il faut que t'aies ton groupe de 30 personnes. Enfin, il faut que t'aies le groupe de gens que tu vas accompagner. Mais en fait, quand tu fais de l'émergence, tu les as pas les gens au départ, il faut que tu puisses commencer ton année sans savoir qu'un groupe va émerger. Et le jour où le groupe émerge, c'est trop tard pour demander les financements parce qu'il a besoin d'être accompagné, là maintenant. C'est quand même le comble des appels à projets, où faut avoir l'idée de l'innovation avant de réfléchir* » (entretien n° 1, Adear Limousin, 2021). Ceci a des conséquences directes sur leurs conditions de travail : « *Mettre des ronds dans des carrés* » est très chronophage et « *épuisant* » (entretien n° 7, InPACT Limousin, 2016), et aboutit souvent à des situations insatisfaisantes au point de remettre en cause ses propres compétences. « *Je sais pas si c'est nous qui ne sommes pas assez bons pour orienter les appels à projets à ce qu'on veut* » (entretien n° 5, Adear Limousin, 2021). Cette insuffisante reconnaissance monétaire, en plus de pousser à la multiplication des recherches de financements, renforce le déficit de reconnaissance sociale et professionnelle de ces métiers. Cela pèse aussi sur les conditions de travail : « *On se dit que ça a pas une grande valeur, quoi, ce qu'on fait* » (entretien n° 1, Adear Limousin, 2021), renforce les risques d'épuisement et peut aboutir à des problèmes de *turn-over* dans les structures d'accompagnement, fragilisant la continuité des actions qu'elles portent.

Dans le modèle associatif, cette tension est de plus renforcée par la distance existante entre les différents membres du conseil d'administration, exclusivement ou essentiellement issus du milieu agricole, ainsi que par la complexité grandissante des appels à projets, tant dans les modalités de participation que de justification des actions engagées. Le temps d'échange avec les membres du conseil d'administration

sur la question des financements est donc vécu comme une source de frustration : « On leur [les membres du conseil d'administration] parle plus des financements des projets que les projets en eux-mêmes. Ce qui est pas très intéressant pour eux [...]. Mais finalement, comme on essaie de pas leur prendre trop de temps, du coup on fait sauter la partie opérationnelle, celle qui devrait théoriquement les intéresser le plus » (entretien n° 4, Adear Limousin, 2021). Plus généralement, la structuration des échanges internes questionne la place des financeurs dans la gouvernance de ces associations, puisque le cadre imposé semble primer sur les échanges de fond entre bénévoles et salariés.

Conclusion

Le travail de recherche a d'abord consisté à accompagner les professionnels de l'accompagnement et de l'animation travaillant au sein d'associations membres de l'Adear Nouvelle-Aquitaine, à partager leurs ressentis sur cette difficile définition et ce manque de reconnaissance de leurs métiers. Ce travail de compréhension interne se poursuit actuellement par un travail sur la connaissance et la perception de ces métiers par les collectivités. Les Adear relèvent des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (Onvar), qui font l'objet depuis 2016 d'un arrêté de reconnaissance officielle et d'un financement dédié, mais les enquêtes en cours auprès de collectivités du Limousin montrent qu'elles restent peu connues. Outre la nature des métiers, cette méconnaissance provient du fait que les Onvar sont nombreux et souvent de petite taille, même si certains avec lesquels nous avons travaillé se regroupent dans le réseau InPACT, notamment pour mutualiser leur communication. De plus, lorsqu'ils sont identifiés, ils sont souvent invités à des réunions préparatoires ou à des comités de pilotage, probablement du fait d'incitations légales, mais plus rarement sollicités sous forme de prestations rémunérées. Pourtant, ils sont complémentaires des prestations des chambres d'agriculture. Leur démarche d'accompagnement leur permet d'aborder une diversité de modèles sociaux, agronomiques et économiques adaptés à un contexte incertain du fait des crises mettant en cause le modèle agricole moderne, l'alimentation, le climat, l'environnement.

Cette analyse porte également sur les questions de recrutement et de financement de l'accompagnement par les régions notamment. Pour les associations qui recrutent, la question qui se pose est la même que celle qu'on retrouve en économie sociale et solidaire : si l'on ne trouve pas de personnes disposant de toutes les compétences, vaut-il mieux recruter celles qui connaissent finement l'agriculture mais pas les techniques d'accompagnement et d'animation, ou l'inverse ? Quelle compétence s'acquiert le plus facilement sur le terrain ? Si l'on considère que les compétences relationnelles sont intuitives, on pourrait avoir tendance à recruter en priorité des agronomes. Mais dans une logique d'éducation populaire, il peut être préférable de recruter des

non-spécialistes de l'agriculture, susceptibles d'adopter une posture de conseil et ainsi de renforcer des recrutements de personnes ayant plutôt des compétences sociales et psychologiques, moins systématiquement intégrées aux formations d'agronome.

Animateurs et animatrices sont souvent présents dans les PAT, au même titre que l'ensemble des Onvar bien identifiés par la loi. Toutefois, le temps de travail rémunéré correspond surtout à la participation aux instances de gouvernance du PAT (comités de pilotage, groupes de travail). Cette participation ne débouche pas souvent sur des prestations spécifiques qui impliqueraient une rémunération au regard des compétences liées à l'accompagnement. Il semble qu'au sein des PAT on retrouve la même tendance décrite plus avant dans ce chapitre : les partenaires tendent à considérer que le travail d'accompagnement ne nécessite pas de « spécialistes » ; le travail d'accompagnement reste moins bien compris que le travail de conseil. L'accompagnement des individus et des collectifs engagés dans les démarches alimentaires reste de ce fait déficient.

8. À quoi sert le jeu dans la réflexion sur les projets alimentaires territoriaux ?

Marius Chevallier, Julien Dellier, Edwige Garnier, Greta Tommasi

L'alimentation locale en projet (ALP) est un jeu sérieux créé en 2019 par des chercheurs du laboratoire Géolab de l'université de Limoges, dans une démarche de coconstruction avec des structures d'accompagnement en agriculture du réseau InPACT Limousin. ALP s'adresse à toute personne sensible aux enjeux de l'alimentation locale, qu'elle soit ou non professionnelle dans ce domaine. Nous présentons dans ce chapitre le fonctionnement du jeu, les motivations qui nous ont conduits à le créer, les rôles d'animation et, enfin, quelques-uns des apports du jeu. Notre objectif ici est de permettre à ceux qui le souhaitent de tester et d'utiliser le jeu.

Une manière d'échanger, d'argumenter et de coopérer autour des initiatives d'alimentation locale

ALP est à la fois un jeu de plateau et un jeu de rôle (figure 8), avec un nombre de joueurs compris entre six et douze, qui mettent en scène plusieurs acteurs locaux : des producteurs, des consommateurs, des collectivités, des structures d'accompagnement. L'objectif du jeu est de réaliser des projets en lien avec l'alimentation, au choix parmi ceux présentés sur le plateau, tels que : créer un marché ou un magasin de producteurs, installer un maraîcher ou un commerçant, porter un projet de restauration collective ou un chantier d'insertion, éditer un annuaire des producteurs, initier une association pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), financer des jardins collectifs, etc. Pour réaliser ces initiatives, les joueurs disposent de deux ressources, le temps et l'argent, matérialisées par des pions qu'ils positionnent sur le plateau. Cependant, les ressources dont chaque personnage dispose ne lui permettent pas de réaliser les projets seul. Une coopération est donc nécessaire : les joueurs doivent alors échanger, défendre le projet qu'ils souhaitent soutenir, trouver des compromis pour créer un marché, installer un maraîcher ou financer des jardins collectifs par exemple.

Le jeu s'organise en trois temps distincts :

- dans un premier temps, une fois les consignes données, les joueurs disposent de quelques minutes pendant lesquelles, individuellement, ils s'immergent dans le jeu de rôle, à l'aide d'une fiche préalablement distribuée pour créer par écrit leur personnage et poser leurs priorités d'investissement. Chacun présente ensuite son personnage au groupe et explique les initiatives alimentaires qu'il souhaite financer. Ce moment, d'une durée de 15 minutes environ, permet aux joueurs d'entrer dans le jeu de rôle et de réfléchir aux positionnements et aux argumentaires qu'ils mobiliseront dans la suite du jeu ;
- le deuxième temps, d'une durée de 40 minutes, chronométré par l'animateur, correspond au jeu de plateau. Il débute avec la phase du « semis », pendant laquelle les personnages mobilisent leurs ressources en temps et en argent, c'est-à-dire leurs pions, qu'ils positionnent sur le plateau et qu'ils déplacent en fonction des échanges. À travers leurs argumentaires, les joueurs tentent de convaincre leurs voisins d'investir leur temps et leur argent sur tel projet plutôt que sur tel autre. Quand tous les pions ont été positionnés et qu'un accord a été trouvé, le tour est terminé. C'est la phase de la « récolte », qui permet de faire le point sur les initiatives réalisées et d'attribuer à chacun les rémunérations correspondantes (de nouveaux pions de temps et d'argent, distribués par l'animateur). Ensuite, avec ces nouvelles ressources, un nouveau tour peut commencer, pour réaliser de nouveaux « semis », donc d'autres projets, ou pour financer une « pérennisation » des initiatives validées pendant le tour précédent. Les projets nécessitent à la fois des investissements spécifiques de chaque personnage, d'où le besoin d'un accord entre les joueurs, mais aussi des investissements communs, où chacun peut contribuer, quel que soit son rôle. Durant les 40 minutes, il est possible de réaliser plusieurs tours. Généralement, à chaque tour les joueurs réalisent deux ou trois projets ;
- le dernier temps du jeu, à l'issue des 40 minutes, est dédié à un débriefing de la séance. Ce temps d'échange permet d'analyser les interactions, d'amener les joueurs à faire le lien entre l'expérience ludique et leur expérience réelle, en tant que techniciens, élus, consommateurs, etc. Des travaux de recherche abordant les questions relatives aux circuits courts et aux PAT sont particulièrement utiles pour nourrir ces échanges, car ils permettent de mettre en relation la dynamique du jeu (l'ordre des projets réalisés, le positionnement des personnages, etc.) avec des réalités territoriales.

Figure 8. Trois étapes du jeu : préparation du matériel de jeu (1), positionnement des ressources sur le plateau (2), phase de négociation pour les joueurs et d'observation pour les animateurs (3)



Source : les auteurs, 2022.

Un moyen de favoriser la diffusion des résultats de recherche

L'idée de créer un jeu sérieux sur l'alimentation locale a émergé après plusieurs années de travaux sur les circuits courts de proximité (CCP). Il s'agissait notamment de dépasser les limites rencontrées lors des tentatives de diffusion des résultats et d'animation autour des CCP avec différents acteurs de Nouvelle-Aquitaine. Nos premiers travaux soulignaient que les acteurs des CCP avaient des représentations biaisées les uns des autres, à la fois cause et conséquence d'une absence de dialogue. Pour autant, l'organisation d'une série de six Journées annuelles des proximités³⁵ destinées à les faire se rencontrer ne suffisait pas à enclencher une dynamique de coopération. C'est à ce titre que nous avons recherché d'autres manières de combiner animation et recherche. La création d'un jeu sérieux est apparue comme une possibilité stimulante.

Le premier atout du jeu est qu'il crée, par sa mécanique, les conditions favorables à l'émergence d'une expérience collective sur les sujets agricoles et alimentaires au-delà de l'hétérogénéité des acteurs (Beaurain *et al.*, 2022). Ainsi, lors du débriefing de fin de partie, ce vécu commun permet d'échapper au risque de juxtaposer des expériences individuelles.

35. Les Journées des proximités étaient organisées par un collectif de chercheurs engagés sur la question des CCP (Observatoire des proximités : www.proximites-obs.fr).

Deuxièmement, le peu d'interactions entre les différents protagonistes autour des CCP génère fréquemment de l'incompréhension, qui peut être un frein à la construction d'un projet commun (PQN-A, 2021). Se glisser dans un rôle différent du sien oblige à accepter la diversité des regards et peut permettre de déconstruire certains clichés associés à sa position habituelle. Ce décalage fait partie des règles du jeu.

Enfin, le jeu a constitué un ballon d'essai pour créer les conditions d'une meilleure diffusion des travaux de recherche lors des temps de rencontre organisés à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, d'abord dans le cadre des Journées des proximités, puis du programme Agriculture de proximité et politiques alimentaires locales (Appal). Les expériences passées montraient une très faible appropriation des résultats de recherche présentés lors de conférences plénières ou d'ateliers plus ciblés ; tout comme elles révélaient la difficulté à dépasser les exemples individuels et les postures. Pour faciliter l'appropriation de grilles de lecture, de concepts ou de résultats, la solution retenue a été de les rendre palpables par l'expérience du jeu : sa dynamique dépend des formes de coopération et d'échange que vont être capables de mettre en place les joueurs autour de la table. Le recours au jeu permet également de dédramatiser les enjeux en présence, en se référant à un cadre virtuel partagé, et non à une accumulation de contextes différents et parfois éloignés.

Le jeu est devenu, au fur et à mesure de sa coconstruction et des premières parties jouées et observées, un outil à la fois de sensibilisation aux enjeux des projets alimentaires de proximité, de médiation entre acteurs engagés sur les thématiques agricoles et alimentaires locales et de diffusion des résultats de travaux scientifiques dans ce domaine. Mais c'est bien dans une démarche itérative que s'est construit le jeu ALP.

Un instrument pour animer et observer (discrètement) les échanges entre joueurs

Depuis 2019, treize sessions du jeu ont eu lieu en Nouvelle-Aquitaine (tableau 4), dans des contextes différents (formations, réunions associatives, journées professionnelles, etc.) et avec des participants aux profils divers, impliqués ou non dans des dynamiques d'alimentation locale. Outre les quatre concepteurs du jeu, trois autres personnes ont déjà animé des sessions. Nous avons animé le jeu à au moins deux personnes, mais la deuxième personne avait essentiellement un rôle d'observation et de prise de notes (discours et attitudes). Il est possible de le faire seul en impliquant les joueurs au moment de la distribution des rémunérations. Pour les tâches logistiques de calcul et de distribution des rémunérations, nous avons formalisé une préparation optimisée à partir de nos expériences. Le principal rôle d'animation consiste à trouver le bon degré d'explication du jeu en amont et d'interventionnisme pendant la phase de jeu : pour ces aspects, il n'y a pas de solution idéale mais, comme le dit un animateur lors d'une réunion de travail, « *nous avons expurgé ce qui fonctionnait moins, donc je me sens plus sûr de moi dans l'animation* ».

Tableau 4. Sessions de jeu organisées en Nouvelle-Aquitaine depuis 2019

| Date | Lieu | Contexte | Participants |
|------------|----------------------------|---|---|
| 21/03/2019 | Tulle (Corrèze) | Journée des proximités Nouvelle-Aquitaine | Techniciens territoriaux, acteurs CCP (2 sessions de jeu organisées) |
| 21/03/2019 | Cornil (Corrèze) | Séminaire Appal | Chercheurs (2 sessions de jeu organisées) |
| 10/04/2019 | Limoges (Haute-Vienne) | Enseignement de master, université de Limoges | Étudiants en géographie (2 sessions de jeu organisées) |
| 06/05/2019 | Varaignes (Dordogne) | Séminaire Appal | Chercheurs |
| 14/05/2019 | Sabres (Landes) | 1 ^{es} Rencontres du réseau régional des acteurs et des démarches alimentaires territoriales en Nouvelle-Aquitaine (PQN-A) | Techniciens territoriaux, acteurs CCP |
| 30/01/2020 | Le Lonzac (Corrèze) | Animation à la médiathèque municipale en lien avec une exposition sur les circuits courts | Élus locaux, producteurs, techniciens CCP, habitants |
| 13/02/2020 | Angoulême (Charente) | Forum du réseau des acteurs « Alimentation, agriculture et territoires en Nouvelle-Aquitaine » (PQN-A) | Techniciens territoriaux, acteurs CCP |
| 27/09/2020 | Pressignac-Vicq (Dordogne) | Fête de l'agriculture paysanne | Grand public |
| 07/04/2022 | Saint-Goussaud (Creuse) | Soirée thématique Adear Limousin | Producteurs, élus, citoyens engagés dans des pratiques de CCP, salariées Onvar (organisme national à vocation agricole et rurale) |
| 20/06/2022 | Bordeaux (Gironde) | Module d'enseignement Bordeaux Sciences Agro | Étudiants ingénieurs agronomes |
| 23/02/2023 | Bordeaux (Gironde) | Séminaire de restitution Appal | Techniciens territoriaux, acteurs CCP (2 sessions de jeu organisées) |
| 20/06/2023 | Bordeaux (Gironde) | Module d'enseignement Bordeaux Sciences Agro | Étudiants ingénieurs agronomes |
| 04/10/2023 | Limoges (Haute-Vienne) | Enseignement de master, université de Limoges | Étudiants en géographie (2 sessions de jeu organisées) |

PQN-A : Pays et quartiers de Nouvelle-Aquitaine.

Pour la phase de consignes, nous restons volontairement évasifs pour que les joueurs découvrent par eux-mêmes des pratiques de jeu, telles que la nécessité de coopérer. Cela peut nous être reproché, mais ces phases de flou existent également lors des premières rencontres dans les expériences réelles de circuits alimentaires de proximité (CAP). Pour la phase de jeu, nous souhaiterions idéalement ne pas intervenir, car l'animateur n'est pas un joueur. L'un des intérêts du jeu est justement de voir quels personnages se saisissent d'un rôle de coordination ou de pilotage. Ainsi, nous annonçons clairement lors des consignes que nous n'avons qu'un rôle de distribution des rémunérations et de clôture du jeu. Toutefois, en pratique, si nous constatons que les personnes ne parlent que de temps et d'argent pour se dépêcher de réaliser des actions, sans expliciter leurs positions à partir des caractéristiques de leur personnage, nous rappelons qu'il est important d'argumenter (afin de renforcer la dimension jeu de rôle). Et inversement, si les confrontations d'arguments débouchent sur de longs débats, nous insistons sur le temps qui s'écoule et le risque de ne pas réaliser d'actions (renforcement de la dimension jeu de plateau).

En fait, ces deux extrêmes correspondent à des phénomènes sociaux existants. D'un côté, il est possible d'observer des situations où les seuls intérêts individuels comptables (temps passé et gains individuels) priment sans prise en compte des arguments politiques³⁶. D'un autre côté, nous ne manquerions pas d'exemples sur de longues réunions avec des oppositions de principe ne débouchant sur aucune action concrète. Toutefois, lorsque nous sommes très peu intervenus et que de telles situations extrêmes sont apparues, nous avons pu constater au moment de l'analyse que les joueurs avaient tendance à se sentir fautifs, donc à se défendre et à rejeter la « faute » sur les animateurs qui n'auraient pas été suffisamment clairs, sur des explications jugées insuffisamment détaillées ou bien sur le jeu qui manquerait de réalisme. Dans ce contexte, les conditions pour un débat lié à l'alimentation locale ne sont plus réunies. Il est donc justifié que l'animateur intervienne pour bien doser les dimensions jeu de rôle et jeu de plateau, afin de renforcer l'adhésion au jeu.

Lors du débriefing des premières sessions de jeu, nous avons suscité et pris en compte des critiques sur les règles nous permettant de bonifier le jeu. Mais l'expérience nous a ensuite amenés à stabiliser une version du jeu et à consacrer la phase de discussion sur les projets d'alimentation locale et non sur les règles du jeu. En outre, lorsque les joueurs donnent peu d'arguments, la partie analyse du jeu est moins riche, confirmant la pertinence d'inciter à plus d'argumentations lorsque nous constatons que seuls les aspects comptables dominent. Une animatrice témoigne ainsi, lors d'une réunion de

36. D'ailleurs, il est peut-être instructif de constater que ce détournement comptable du jeu est apparu dans les groupes de joueurs les plus homogènes (collectif de chercheurs dans le domaine des circuits alimentaires de proximité et collectif de salariés et bénévoles d'une Adear) : soit il n'y avait rien à discuter car les personnes étaient d'accord, soit il était trop risqué d'exprimer des désaccords dans un groupe supposé partager des attentes proches. Les groupes homogènes pourraient d'ailleurs vite passer à l'action, les objectifs étant rapidement consensuels, sans anticiper l'apparition plus tardive de conflits interpersonnels forts lorsque des désaccords apparaissent derrière l'apparent consensus.

travail : « *Dans l'observation, ce qui me plaît bien, c'est d'entendre les arguments des uns et des autres et comment ça oriente la manière dont les choses se mettent en place.* »

Les dynamiques de jeu ont fortement différé lors des treize sessions et, comme le note une animatrice, « *c'est plaisant car toutes les sessions sont bien différentes* ». Lors des sessions, nous notons des informations telles que la répartition de la parole, l'ordre et le type d'actions réalisées ou encore les arguments mobilisés. Lors du débriefing, nous pouvons utiliser ces informations pour poser des questions plus pertinentes ou bien les utiliser directement pour confronter les joueurs à la réalité ; mais dans ce cas, témoigne un animateur, « *on met les pieds dans le plat, on arrive dans une posture de recherche dominante qui observe de l'extérieur et ça peut être vécu comme agressif* ». Ces informations sont stockées dans des grilles d'analyse que nous pouvons partager pour aider à la phase de débriefing, en situant la partie jouée par rapport à d'autres parties par exemple. La « boîte à outils » de débriefing comporte également des articles de recherche et des formulations de questions permettant d'initier l'analyse. Les expériences de CAP des animateurs peuvent également être mobilisées.

Un outil utile pour prendre du recul et susciter la réflexion

En matière d'apports, le jeu se révèle avant tout aujourd'hui un outil de dialogue et de réflexivité, ainsi que de recherche alternatif (Amalric *et al.*, 2017 ; Chlous-Ducharme, 2008).

Tout d'abord, ce jeu a permis de renforcer la dimension participative de la recherche en étant effectivement coconstruit avec la Fédération régionale Civam Limousin (Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) et l'Adear Limousin (Agence pour le développement de l'emploi agricole et rural). De multiples collaborations avaient précédé la construction de ce jeu, notamment la coorganisation de restitutions ou la relecture croisée d'écrits. Cependant, c'était la première fois que nous parvenions à véritablement coproduire un résultat en croisant nos compétences : du côté du laboratoire Géolab, des réflexions avaient précédé autour de la construction de jeux sérieux et de leur expérimentation, sans compter les travaux de recherche conduits autour de la gouvernance alimentaire territoriale, des CAP, etc. Du côté des structures d'accompagnement, les connaissances fines du terrain et des réalités très concrètes des pratiques permettaient de viser la meilleure crédibilité possible pour le jeu, en le réfléchissant en lien avec les réalités sociales et économiques des projets alimentaires sur les territoires. Ce n'est pas la moindre vertu des jeux que de pouvoir renforcer la dimension participative des recherches (Dellier *et al.*, 2022, d'après Étienne, 2010).

Par ailleurs, le jeu favorise une confrontation entre les acteurs, grâce notamment au jeu de rôle, nourrissant une prise de recul, y compris sur des sujets parfois sensibles ou conflictuels.

Chaque participant, au départ, a généralement son avis sur les actions à mettre en place en premier lieu. Cependant, il apparaît rapidement que rien n'est possible seul et qu'il

est nécessaire de mutualiser ses ressources pour parvenir à ses fins. Si certains tendent parfois à rester campés sur leurs positions, singeant parfois des attitudes qu'ils attribuent au personnage qu'ils incarnent (renvoyant ainsi à leurs représentations des uns ou des autres dans la « vraie vie »), les questions liées à la définition des priorités communes émergent fréquemment. Une stratégie doit ainsi être dégagée face à la réalité de la situation générée par le jeu. Par exemple, lors du débriefing au Lonzac, une élue a mis en avant que le « *jeu a permis de bien cibler les acteurs, les personnes à contacter et à convaincre pour développer l'alimentation locale* », avec une « *prise de conscience que tous les maillons sont nécessaires* ». En juin 2022, à Bordeaux, une des sessions avec des étudiants de Bordeaux Sciences Agro a permis aux participants de mettre en avant que « *la coopération marche bien car on voit que cela peut rapporter* ». À Saint-Goussaud également, en avril 2022, il a été mis en évidence qu'au départ, chacun allait dans son sens. Ensuite, les participants ont pu être témoins de l'installation d'un dialogue, d'une confiance et donc de davantage de coopération pour aller plus loin.

Cependant, différents cas de figure se font jour en fonction des parties. Les consensus ne sont pas toujours faciles à trouver, mais génèrent de la réflexion. De nombreuses discussions émergent sur les types d'actions à mettre en œuvre, avec une confrontation sur différentes visions des projets, notamment sur la restauration collective. Ainsi, lors d'une session organisée à Pressignac-Vicq, un producteur mettait en avant qu'« *il n'aurait pas fallu faire celui-là [en parlant de l'installation de producteurs] et tout mettre sur la restauration collective* ». Ce à quoi un accompagnateur lui rétorquait : « *En même temps, il faut commencer par la base : l'installation.* » Cet argument a d'ailleurs également été utilisé lors d'une session à Sabres, en 2019, par un accompagnateur, comme à Bordeaux, en février 2023, par un producteur : « *Il faut d'abord faire des installations, comme ça on aura assez d'offre alimentaire pour la resto-co.* » Lors d'une partie organisée à Angoulême, les deux accompagnatrices de la partie insistaient sur la restauration collective, mettant en avant que si l'action avait été abandonnée au premier tour, il fallait y revenir, car c'est un gros projet, en relançant l'idée plusieurs fois. Elles construisaient un argumentaire afin de convaincre les autres participants, en misant essentiellement sur l'importance de la restauration collective pour sensibiliser les jeunes, pour toucher ensuite l'ensemble de la famille, et donc de privilégier cette action par rapport à d'autres : « *Il faut la préférer à l'annuaire. On peut présenter les productions à l'école.* » L'action n'a finalement pas été mise en œuvre, faute de ressources et de temps. Lors du débriefing, les accompagnatrices regrettaient qu'il n'y ait pas eu de priorité définie faisant consensus, pas de vision collective, mais une approche trop individualiste. Ce à quoi l'une d'elles a rétorqué : « *Ce qui arrive souvent.* »

Le jeu offre par conséquent une « parenthèse enchantée », donnant aux joueurs la possibilité de débattre et aux chercheurs l'opportunité de saisir des prises de position pas forcément exprimées lors des enquêtes.

Enfin, le jeu est aussi exploité en tant qu'outil permettant aux acteurs de se saisir des résultats de recherche, en mettant en perspective la dynamique de la session tout juste

vécue avec les apports des recherches sur d'autres territoires, avec d'autres acteurs. Nous avons commencé à construire une boîte à outils entre chercheurs pour nourrir cette transmission des résultats de recherche. Plusieurs articles peuvent alors être mobilisés lors du débriefing avec différentes entrées :

- enjeux de pouvoir, inégalité des temps de parole au sein des collectifs (Chevallier et Dellier, 2020) ;
- hétérogénéité des processus d'émergence des initiatives selon les territoires (Darrot *et al.*, 2019) ;
- diversité des conceptions des CCP (Chevallier *et al.*, 2014) ;
- tensions entre territoires et au sein des territoires (voir **chapitre 9**).

Conclusion

La version du jeu présentée dans ce texte est une version stabilisée d'un jeu qui a évolué depuis sa conception, afin de le rendre plus accessible et plus réaliste. À la lumière des sessions organisées jusqu'ici, le jeu nous semble être un réel support de dialogue et de confrontation entre acteurs territoriaux différents. Néanmoins, les observations pendant les séances et les échanges lors des débriefings nous conduisent à envisager au moins deux pistes d'évolution.

D'une part, il s'agirait de territorialiser le jeu, en définissant une échelle ou des caractéristiques territoriales permettant d'ancrer les projets et les débats dans un contexte spatial précis. Ce besoin est parfois ressorti pendant le jeu, et cela se fait d'ailleurs spontanément, notamment quand il y a de l'interconnaissance entre les joueurs : ils font alors référence à une échelle d'action ou à des configurations territoriales spécifiques. D'autre part, l'idée serait d'introduire des aléas, par exemple sous forme de cartes malus/bonus avec des événements imprévus (sécheresse, conflit entraînant une crise alimentaire, aide financière, etc.) qui favoriseraient ou, au contraire, nuiraient aux projets d'alimentation locale. Ces pistes, et d'autres, pour améliorer le jeu vous sont ouvertes : les fichiers du jeu sont gratuits et téléchargeables, et nous sommes disponibles pour vous accompagner dans leur prise en main... À vous de jouer et de proposer des évolutions³⁷ !

37. Pour avoir accès aux fichiers du jeu, vous pouvez adresser un mail à : jeu_serieux_geolab@unilim.fr

Partie 3

Les projets alimentaires territoriaux feraient-ils bouger les lignes du développement territorial ?



Témoignage n° 3

Hervé Georges³⁸

Pourquoi vous êtes-vous engagé dans le projet alimentaire territorial ?

Paysan maraîcher à Salles dans la ferme de Sillac, sur le territoire du val de l'Eyre, j'ai commencé à commercialiser ma production en vente directe. En 2004, j'ai découvert le système de vente en association pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), qui m'apportera un lien direct et régulier avec les consommateurs tout en garantissant mon revenu. Nous avons créé l'AMAP des Jardins de Sillac. Comme toutes les AMAP, nous avons été confrontés aux listes d'attente pour les paniers de légumes. Entre consommateurs et producteurs, nous avons décidé comment nous souhaitions gérer les listes d'attente. Pour des préoccupations écologiques, nous avons privilégié le critère de proximité géographique à celui de l'ancienneté des membres. Parallèlement, nous avons incité et aidé la création d'AMAP dans les communes voisines (Biganos, Belin-Beliet, Biscarosse, La Teste-de-Buch, Marcheprime) ; un réseau local d'AMAP est né. Nous avons vite constaté la nécessité d'installer des maraîchers. Je recevais sur mon exploitation de nombreux porteurs de projets en formation du Brevet professionnel responsable d'entreprise agricole (BPREA). Nous avons bien sûr pris contact avec les municipalités, mais nous nous sommes aperçus du peu d'intérêt porté par celles-ci à l'agriculture paysanne de proximité. J'ai rejoint le Collectif Aliment-Terre. Avec celui-ci, nous avons facilité l'installation d'une dizaine de maraîchers. Le collectif était constitué d'un groupement d'associations de parents d'élèves, de professionnels de la santé, de citoyens soucieux de leur alimentation. Ces derniers ont activement participé à la recherche de foncier pour permettre les installations sur le territoire.

Au-delà de cette action phare, la rencontre entre monde agricole – nous étions quelques agriculteurs dans l'association – et préoccupations alimentaires nous a permis d'ébaucher un projet alimentaire territorial (PAT) porté par la société civile. En tant que candidat, puis élu au conseil municipal de Salles en 2020, j'ai milité pour que le PAT soit un axe fort du programme. Le projet a ensuite été soutenu par l'intercommunalité de la communauté de communes du val de l'Eyre, dans laquelle se trouve Salles, puis par les trois intercommunalités

38. Paysan maraîcher à la retraite, membre de la Confédération paysanne, représentant à la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), participant au service Vigifoncier de la Safer, vice-président de l'AGAP 33 (Association girondine pour l'agriculture paysanne), depuis 2020 élu au conseil municipal de la commune de Salles (délégation agriculture et alimentation) et conseiller communautaire (communauté de communes du val de l'Eyre). Voir Davias (2020).

qui constituent le pays Bassin d’Arcachon-Val de l’Eyre (Barval, 17 communes). Il a également été pris en compte dans le processus de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) mené par le Sybarval (syndicat mixte en charge de l’élaboration du SCoT), qui travaille à la même échelle que le Pays. Aujourd’hui, la demande sociétale et l’urgence de relocaliser, face aux crises en cours et à venir (fin du tout-pétrole, déréglementation climatique, échec de l’agriculture conventionnelle, etc.), nous obligent à agir.

Quels sont d’après vous les principaux leviers et freins à l’action collective dans ce projet ?

Pour moi, un des premiers freins concerne la spéculation foncière, particulièrement forte sur un territoire comme le Barval. Les terres potentiellement cultivables sont soumises à deux formes de concurrence : l’urbanisation, les prairies pour les chevaux. Les prairies, qui pourraient être des terres agricoles intéressantes, sont louées à des propriétaires de chevaux pour qui la location mensuelle de terre est plus avantageuse que le coût d’une pension. Pour les propriétaires fonciers, c’est un apport régulier qui permet d’occuper et d’entretenir des terres qui restent disponibles à tout moment. De façon plus générale, il y a un réel problème de la part des pouvoirs publics, qu’ils soient locaux ou nationaux, pour comprendre les enjeux de l’agriculture de demain. Les obstacles au changement de modèle agricole restent forts. À titre d’exemple, la difficulté de concevoir que les futurs paysans aient besoin d’un logement qui soit intégré à l’exploitation. Les contractions entre la loi EGalim 1 (2018) et 2 (2021) et la loi Climat et Résilience (2021) renforcent cette situation. La loi EGalim prône une agriculture et une alimentation de proximité, alors que la loi Climat et Résilience bloque toute forme d’urbanisation en zone agricole et naturelle *via* l’outil ZAN (zéro artificialisation nette). Nombreux sont les projets qui sont retoqués à la Commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) pour cette raison. Le développement d’une agriculture paysanne de proximité est ainsi empêché ; les maraîchers ont besoin d’habiter sur place, car la maison est un outil de travail. C’est un message qui a encore beaucoup de mal à passer auprès des pouvoirs publics.

D’après vous, à ce jour, qu’a engendré de nouveau sur le territoire cette action collective ?

Dans le cas du Barval, le PAT a permis de favoriser les liens entre les producteurs locaux, ouvrant la possibilité de collaborer avec la restauration collective. Certains maraîchers se sont organisés et ont fondé une association, Les maraîchers des sables. Aujourd’hui, ils réfléchissent à créer une plateforme qui puisse faciliter les liens avec la restauration collective.

Au-delà des politiques publiques, les sollicitations des porteurs de projet et la demande sociétale poussent les collectivités à l'action. Le PAT commence pour moi avec l'action du Collectif Aliment-Terre, dès 2015. C'est le tout début d'une prise de conscience des décideurs politiques des enjeux d'une agriculture et d'une alimentation de proximité sur le territoire Barval. Le PAT, appuyé aujourd'hui par les collectivités locales, favorise les liens et l'interconnaissance entre deux mondes qui jusqu'alors s'ignoraient. Le PAT a organisé cette année trois demi-journées de « Formation des élus » (présence d'un élu et d'un technicien par commune) avec différents intervenants de la profession agricole. Ce sont des initiatives très utiles.

Le PAT montre aussi que, lorsque la volonté politique est présente, l'action est possible. La question de la relocalisation de l'alimentation a ainsi été intégrée à toutes les discussions concernant la mise en œuvre des documents d'urbanisme au niveau du SCoT, des PLUi (plans locaux d'urbanisme intercommunal) comme des PLU (plans locaux d'urbanisme). Le SCoT affiche clairement l'importance d'une reconquête des terres agricoles nourricières ; des prescriptions vont dans ce sens. Avant, pour s'installer il fallait impérativement que l'agriculteur soit raccordé aux réseaux, électrique notamment. Nous avons réussi à faire supprimer cette clause, car il y a d'autres moyens qui permettent aux agriculteurs d'être plus autonomes (panneaux solaires). Autour des zones urbaines, il est désormais conseillé de privilégier les terres cultivées ou les prairies, plutôt que la forêt, comme mesure de protection contre les incendies. Sur la commune de Salles, nous avons rajouté 300 nouveaux hectares en zone agricole — glissement de zone urbaine (U) et zone naturelle (N) en zone agricole (A) — aux 600 déjà existants. Ce sont des petites avancées mais qui montrent qu'un mouvement est en marche. Par ailleurs, il y a de plus en plus d'associations de la société civile qui se greffent aujourd'hui sur le PAT.

Introduction

Marie Lemarié-Boutry

Un PAT, comme cela a été illustré et discuté en première partie de cet ouvrage, renvoie au politique, à la capacité ou à l'incapacité des acteurs à « faire projet ». Cela suppose dès lors que les acteurs se connaissent et se reconnaissent mutuellement comme légitimes sur les questions alimentaire et agricole, dépassant les contours historiques fixés par les politiques sectorielles des dernières décennies. Les PAT viennent mettre ou remettre en lien des acteurs géographiquement proches, mais sur un plan organisationnel jusqu'ici éloignés. Cette remise en lien d'acteurs, bien que parfois incomplète, et dont la seconde partie de ce livre a éclairé le processus, conduit de fait à confronter les compétences, les champs d'actions et les contributions des uns et des autres dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation. Les PAT constituent dès lors des arènes d'interconnaissance, mais aussi de discussions qui vont révéler les représentations territoriales de chacun, car l'objectif est bien l'élaboration d'un projet alimentaire *pour* le territoire (le « T » du PAT), en fonction des spécificités de celui-ci. Regarder le territoire sous l'angle alimentaire devient l'occasion de questionner les acquis du développement territorial et la manière dont celui-ci a été jusqu'ici pensé et organisé localement. L'objectif de cette troisième partie demeure donc de documenter et de proposer des éléments d'analyse de ces effets territoriaux des PAT.

Diagnostic alimentaire et programmation des actions du PAT, deux phases questionnant le développement territorial

Ce questionnement du développement du territoire se fait souvent à l'occasion de deux grandes phases du projet : celle du diagnostic agricole et alimentaire du territoire, puis celle de la programmation des actions, telles que stipulées explicitement dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LOAAF) du 13 octobre 2014. Le diagnostic est un temps important de concertation, où il s'agit pour les acteurs d'appréhender le territoire à l'aune d'une problématique ni totalement agricole, ni totalement sociale et sanitaire, ni totalement spatiale et urbanistique. Le diagnostic s'appuie méthodologiquement souvent sur la compilation et la synthèse de données froides, favorisées par l'ouverture des données publiques³⁹, mais aussi sur le croisement des expertises locales *via* des entretiens et des ateliers collectifs. Dans ce temps d'élaboration du diagnostic, et jusqu'à sa restitution collective et finale, chaque acteur, dans son champ de compétences, apporte

39. Recensement général agricole et registre parcellaire graphique, référentiel à grande échelle d'occupation du sol, connaissance de l'appareil productif de l'Insee, etc.

un éclairage partiel de sa compréhension de la question alimentaire dans le territoire. C'est le temps de la confrontation des représentations, à la fois du rôle et de la légitimité de chacun dans le territoire, mais aussi du territoire lui-même, de ses ressources, de ses vulnérabilités et de ses possibles devenirs. La phase du diagnostic est en soi une étape relativement commune aux processus de décision territoriale, tels que celle de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elle diffère ici par la diversité des acteurs en présence : agriculteurs, organismes professionnels agricoles, services des collectivités territoriales⁴⁰, associations citoyennes, etc. Or tous ces acteurs apportent avec eux des systèmes de valeurs, des principes de justification de leurs actions, et des représentations du territoire possiblement divergents (voir **partie 2**).

Cette phase du diagnostic alimentaire diffère également des autres diagnostics territoriaux par la nature de sa problématique, très transversale et systémique, sur laquelle aucun acteur n'est totalement compétent et missionné. Elle oblige de fait un déplacement des points de vue et la reconnaissance des interdépendances des uns et des autres, et conduit à une autre compréhension des potentialités et des vulnérabilités du territoire. Ainsi, l'une des vertus accordées aux outils CRATer⁴¹ et Parcel⁴², de plus en plus sollicités lors de ces phases de diagnostic, réside dans leur capacité à mettre en exergue les limites actuelles du territoire. L'outil Parcel propose, notamment, une estimation du potentiel nourricier du territoire compte tenu des surfaces agricoles disponibles à ce jour, mais aussi des surfaces agricoles théoriquement nécessaires au regard de la démographie territoriale, des pratiques agricoles et des régimes alimentaires priorités. L'un des constats possibles est donc l'important décalage entre les ambitions alimentaires affichées et la capacité du territoire à produire localement, compte tenu de la raréfaction progressive des terres agricoles au profit d'autres usages territoriaux. En ce sens, l'outil Parcel s'inscrit dans la continuité d'études plus anciennes commanditées par certains territoires, et joue ainsi le rôle d'élément déclencheur pour la prise de conscience politique et collective. En estimant l'autonomie de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) à moins de un jour en produits frais (fruits et légumes, produits laitiers, viande) de la consommation annuelle correspondante, le rapport Quévremont, demandé en 2011 par l'intercommunalité, a en effet servi d'argumentaire à la mise en place d'un conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable et à une réflexion de coopération interterritoriale qui ne se limite plus aux questions d'emplois et de mobilité, mais intègre aussi l'agriculture et l'alimentation (voir **chapitre 9**).

40. Services des collectivités territoriales « agriculture », « environnement », « sociaux et de solidarité » et/ou « urbanisme ».

41. CRATer est un outil de diagnostic de la résilience et de la durabilité alimentaire d'un territoire, élaboré par Les Greniers d'Abondance. <https://crater.resiliencealimentaire.org/> (consulté le 6 novembre 2023).

42. Parcel est un outil développé par Terre de Liens, la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) et le Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne (Basic), qui évalue pour un territoire donné les surfaces agricoles nécessaires pour se nourrir localement, ainsi que les emplois agricoles et les impacts écologiques associés à d'éventuels changements de modes de production agricole et/ou de régimes alimentaires. <https://parcel-app.org/> (consulté le 6 novembre 2023).

Cette première étape incontournable du diagnostic vient contribuer potentiellement à une remise en discussion de certains points du développement territorial. C'est également vrai pour la seconde étape de l'opérationnalisation. En effet, la mise à l'agenda politique local de l'alimentation suppose d'arbitrer sur les actions à prioriser et de fixer les moyens à mettre en œuvre. Si les moyens financiers mobilisés peuvent être issus de programmes de financement, comme le Programme national de l'alimentation (PNA), il est parfois observé des décisions plus marquées de la part des collectivités, visant à dédier des lignes budgétaires spécifiques pour l'agriculture et l'alimentation. Ces thématiques sont alors structurellement intégrées au développement du territoire. C'est le cas de la commune de Salles, dans le Bassin d'Arcachon-Val de Leyre, qui a fléché une partie de son budget (constant) pour la constitution d'une réserve foncière communale, celle-ci étant mise à la disposition de projets agricoles engagés dans des démarches de circuits courts et de proximité (voir **chapitre 12**).

En cela, faire projet alimentaire (que la démarche s'inscrive ou non dans le processus de reconnaissance des PAT par le ministère de l'Agriculture) vient questionner les acquis du développement territorial. Les différents chapitres proposés dans cette troisième partie montrent que ce questionnement des acquis du développement territorial peut passer par trois registres :

- le premier registre concerne la mise en cohérence des politiques locales : les PAT sont une voie d'intégration de l'agriculture et de l'alimentation dans les politiques d'aménagement du territoire et dans leurs outils (documents d'urbanisme notamment) ;
- le second registre est celui des ressources et des matérialités : la durabilité associée à des questions alimentaires réactive la réflexion sur le statut de certaines ressources telles que la terre ou l'eau ;
- le troisième registre relève des connexions entre les territoires : la réappropriation territoriale de la problématique alimentaire et la rareté de certaines ressources remet en jeu la coopération et/ou la concurrence interterritoriale, et réactive des dualités géographiques (telles que celle des villes-campagnes).

Intégrer l'agriculture dans le développement territorial ?

Adopter une approche politique transversale et territorialisée pour répondre aux enjeux de l'alimentation suppose un décloisonnement entre politiques agricoles et politiques d'aménagement du territoire, jusqu'ici peu pensé dans les textes (les règles et les normes) et dans les organisations. Il est vrai que plusieurs lois, à partir de la fin des années 1990, avaient cherché à pallier l'invisibilisation de l'agriculture dans la planification territoriale. Invisibilisation qui avait notamment pu contribuer à la conversion de terres agricoles pour d'autres besoins du territoire. C'est tout d'abord le cas avec la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999, qui crée la zone agricole protégée (ZAP), une servitude d'utilité publique (SUP) dont les textes de référence sont inscrits autant dans le code rural que dans le code de l'urbanisme. Cette LOA permet de protéger durablement

la vocation agricole de certains espaces et de les soustraire à la pression foncière comme au risque d'urbanisation. Puis la LOA du 6 janvier 2006 positionne l'agriculture comme élément à prendre en compte lors de l'élaboration des SCoT et des plans locaux d'urbanisme (PLU) et une obligation de réaliser un diagnostic agricole.

En 2010, la loi Grenelle 2 vient cadrer une gestion économe des sols avec prescription aux collectivités territoriales de fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espace dans les SCoT et les PLU et de déterminer les espaces et les sites (naturels, agricoles, forestiers ou urbains) à protéger. Progressivement, une interpénétration des politiques foncières agricoles et d'aménagement du territoire semble se dessiner, renforcée dernièrement par la loi Climat et Résilience, promulguée en 2021, qui a fixé un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente (de 250 000 à 125 000 hectares) ; atteindre d'ici à 2050 « zéro artificialisation nette », c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Le témoignage d'Hervé Georges, paysan maraîcher à la retraite et engagé à plusieurs titres sur le territoire, met l'accent sur l'importance des enjeux fonciers et la place aujourd'hui accordée à la question agricole dans les documents d'urbanisme. Les **chapitres 11 et 12** viennent également éclairer ces questions. Dans le **chapitre 11**, les auteurs font référence au choix de développer des projets d'agriculture urbaine et périurbaine, comme point de rencontre entre politiques de la ville et politiques alimentaires. Le **chapitre 12**, lui, aborde le rôle du foncier comme l'une des clés de voûte de cette intégration politique entre projet alimentaire et projet d'aménagement du territoire.

Repenser le rapport aux ressources du territoire ?

Penser l'agriculture comme composante du développement territorial non seulement comme activité pourvoyeuse d'emplois et créatrice de richesses, mais aussi comme activité nourricière, suppose de prendre en compte les ressources territoriales qui lui sont consacrées (et en particulier les ressources foncières). Les ressources, et plus largement les matérialités du territoire (terre, eau, etc.) ainsi que la durabilité de leurs usages, doivent être nécessairement discutées au sein des PAT. À travers deux exemples, le **chapitre 12** montre l'importance de la connaissance partagée d'une ressource mal connue qu'est la terre agricole. Cette connaissance s'avère un préalable nécessaire pour repenser la place laissée au foncier agricole dans le projet de développement territorial. C'est une étape qui permet aussi de discuter les logiques concurrentielles entre usages agricoles, mais aussi entre ceux non agricoles. La réorientation des terres vers une agriculture nourricière, telle que pensée dans les textes, ne va pas de soi. Les contraintes paysagères et les choix de production, plus en lien avec des filières (par exemple viticulture), demeurent des contraintes fortes (voir **chapitre 11**). La recherche de foncier peut conduire à des pratiques à la durabilité discutable. Le **chapitre 10** montre les spatialités d'un élevage urbain de brebis entre métropole bordelaise et Pyrénées (estives) qui posent question sur le sens donné à une agriculture de proximité.

Un développement territorial seul ou à plusieurs ?

Dans un grand nombre de PAT, le territoire se retrouve au moins dans un premier temps « seul » face à ses propres enjeux alimentaires, faisant le constat plus ou moins partagé de ses incomplétudes, de ses vulnérabilités et de ses potentialités. Ce constat appelle des réactions, une feuille de route, venant inscrire les problématiques alimentaires dans l'action territoriale, et visant à pallier ces manques fonctionnels. Il semblerait que la première voie explorée par les territoires concerne le choix d'agir « sur » le territoire, « pour » le territoire. Ainsi, les actions envisagées cherchent à relocaliser l'agriculture sur le territoire quand celle-ci est absente (avec par exemple le portage de projets agricoles urbains ou périurbains), ou bien à diversifier/réorienter l'agriculture vers de nouvelles productions et pratiques, et ce, *via* l'accompagnement de nouvelles installations (voir **chapitre 11**). Si le souhait de donner davantage de poids à l'agriculture (même si celui-ci reste marginal) dans le projet de développement territorial fait consensus, la question de la répartition de cette place sur l'ensemble du territoire concerné par le projet (territoires souvent intercommunaux, hétérogènes dans leur configuration géographique et sociale) reste posée. Quels seraient les espaces à privilégier ? Cette question, très liée à la manière dont les acteurs se représentent leur territoire, réactive l'idée selon laquelle il y aurait des espaces de l'agriculture et des espaces de l'alimentation. Cette dualité conduit à rediscuter les catégories de villes et de campagnes. Dans le **chapitre 13**, les autrices questionnent le rôle des PAT dans le renouvellement, voire la réaffirmation par les acteurs des notions de « villes » et de « campagnes » pour justifier la nature des actions programmées.

Une autre voie semble donc possible, choisie politiquement par quelques territoires, peut-être les plus contraints. Il s'agit d'une voie certes « pour » le territoire, mais « avec » les autres territoires. Elle s'inscrit dans la recherche de complémentarités territoriales, où l'agriculture devient un axe de coopération entre deux territoires, au même titre que les transports et la mobilité (voir **chapitre 9**). Dans cette voie, le constat est fait que les incomplétudes et les contraintes ne pourront jamais être totalement levées : certains choix d'aménagement sont désormais irréversibles (artificialisation des ceintures maraîchères et des terres fertiles), le besoin alimentaire trop grand (territoires très densément peuplés). Aussi, chaque territoire peut contribuer, en fonction de ses spécificités, à un système alimentaire pensé à une échelle intermédiaire (départementale ? régionale ?). Ceci renvoie irrémédiablement à la question des échelles de l'alimentation et à l'articulation entre ressources territoriales et ressources extraterritoriales comme moyen d'enclencher, de pérenniser, de conforter, voire d'amplifier l'action (Houdart *et al.*, 2023).

Treize territoires de Nouvelle-Aquitaine pour explorer le lien entre alimentation, développement et territoire

Pour abonder ces trois grandes idées, les chapitres de cette troisième partie s'appuient sur des observations réalisées en différents points de la Région Nouvelle-Aquitaine, plus exactement 13 territoires répartis sur 7 départements — Charente-Maritime, Dordogne,

Gironde, Haute-Vienne, Landes, Pyrénées-Atlantiques et Vienne (tableau 5) —, tous porteurs d'une démarche alimentaire.

Une grande majorité de ces projets (10 sur 13) ont sollicité et obtenu une reconnaissance de niveau 1 par le ministère de l'Agriculture. Le plus ancien par sa labellisation et la précocité de ses démarches est le projet du Grand Bergeracois, territoire qui a initié son PAT dès 2015⁴³ (voir **chapitre 13**).

Tous ces territoires correspondent à des regroupements de communes, d'une petite vingtaine à plus d'une centaine. Il est à noter que la totalité des projets sont appuyés par un portage institutionnel, soit par une intercommunalité (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes), soit par un territoire de projet (parcs naturels régionaux, PNR, ou pôles d'équilibre territorial et rural, PETR). Leurs limites correspondent dès lors le plus souvent aux limites institutionnelles de la structure porteuse du projet (11 cas sur 13). Deux territoires y font toutefois exception : le pays Bassin d'Arcachon-Val de Leyre (Barval, 17 communes), dont le PAT est officiellement porté par la communauté de communes du Val de Leyre (5 communes) ; et le Grand Bergeracois, dont le PAT est porté par la communauté d'agglomération du même nom⁴⁴ (voir **chapitre 13**).

Le portage, ou du moins le co-portage, par une collectivité locale fait aujourd'hui partie des critères pour la reconnaissance ministérielle des PAT, ce qui explique une normalisation dans le type de portage au profit des collectivités territoriales. Toutefois, parmi les territoires ici présentés, plusieurs d'entre eux sont issus d'un mouvement citoyen avant d'être un projet porté par une collectivité. C'est le cas par exemple du Pays Barval ou du Pays Adour Landes Océanes, pour lesquels la mise à l'agenda par les collectivités locales de la question alimentaire a été précédée par un travail d'argumentation et d'engagement de collectifs et d'associations de citoyens (voir **chapitres 5, 11 et 12**).

Les configurations géographiques de ces 13 territoires sont variables. Selon l'Insee (2023), la palette s'étend de territoires urbains (densités fortes et intermédiaires) à des territoires ruraux marqués par de faibles densités. Cette diversité de configurations a des implications sur la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation (voir **chapitre 11**). La principale implication reste sans doute la distinction entre des bassins de consommation qui doivent faire face à leur incomplétude en matière de productions agricoles (agglomérations urbaines) et des bassins de production (territoires de faible densité où la question alimentaire demeure plus ou moins marquée, notamment au regard de son accessibilité, qu'elle soit économique ou physique) (voir **chapitre 13**).

Pour autant, faible densité ne rime pas nécessairement avec forte présence agricole. Par exemple, la superficie dédiée à l'agriculture occupe 16 % de la superficie de Bordeaux

43. Soit un an après la promulgation de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LOAAF) du 13 octobre 2014. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029573022> (consulté le 20 février 2024).

44. Pour ce dernier, la dissolution de l'ancien pays, porteur du PAT à son origine, n'a pas donné lieu à l'émergence d'un PETR comme c'est souvent le cas.

Métropole, mais seulement 7 % de celle du Barval. Sur les 17 communes qui composent le Barval, 8 sont classées comme rurales (tableau 5) et contrastent avec le littoral urbanisé. L'espace non bâti y demeure fortement majoritaire (89 %). La disponibilité des terres agricoles n'est donc pas uniquement le résultat d'un arbitrage entre urbanisation et agriculture. En l'occurrence, la concurrence pour l'usage des sols se joue ici soit entre l'activité forestière et l'activité agricole du territoire, soit, pour les terres agricoles, entre une agriculture industrielle et une agriculture nourricière de proximité. On retrouve une situation similaire dans des territoires où l'agriculture occupe une place bien plus importante. Par exemple, dans le Grand Libournais ou dans la communauté d'agglomération de La Rochelle, où les terres agricoles concernent plus de 60 % de la superficie, la question de l'agriculture nourricière reste posée. La logique de spécialisation — technique, productive, commerciale — y est également forte, au profit de la viticulture pour le Grand Libournais, ou de la culture de céréales pour La Rochelle (voir **chapitre 11**). Par ailleurs, si la Région Nouvelle-Aquitaine se caractérise par une grande diversité agricole⁴⁵, la spécialisation vers des bassins de production demeure forte. Ce qui implique que cette diversité se retrouve peu à l'échelle des territoires portant les projets alimentaires, à l'exception peut-être du Grand Bergeracois. Cette diversité de situations conduit chaque territoire à construire son propre PAT en fonction de ses ressources, de son histoire et de ses fragilités, conformément à l'esprit de la loi d'avenir. Il peut toutefois être opposé à cette idée qu'une forme de normalisation des PAT tendrait à s'imposer (voir **chapitre 11**). Celle-ci serait encouragée par le formalisme lié à la procédure de reconnaissance des PAT, par le mimétisme favorisé par les échanges de pratiques suscités par les structures d'animation territoriale (telles que Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine, PQN-A⁴⁶), ou par la place donnée à l'ingénierie plutôt qu'au politique (Maréchal *et al.*, 2018).

Chacun de ces PAT, du fait de la transversalité imposée par le sujet de l'alimentation, constitue une occasion de remettre en discussion les acquis du développement territorial. Cette occasion de discuter les arbitrages passés et la manière dont le développement territorial est pensé, peut conduire à la formulation de nouveaux objectifs qui peuvent, à plus long terme, nourrir de nouvelles trajectoires territoriales. Au regard de ces trajectoires, il apparaît nécessaire de vérifier la pertinence des scénarios prospectifs identifiés pour les PAT : entre enlèvement institutionnel, transitions alimentaires ou immobilisme (Maréchal *et al.*, 2018). Nous pensons que ce retour réflexif doit être nécessairement orienté sur la durabilité des PAT : de quelle manière réussissent-ils à porter, voire à intégrer les dimensions économique, environnementale, sociale dans le projet de développement territorial en matière notamment de justice alimentaire, de viabilité de l'agriculture, d'usages des ressources naturelles, de complémentarité et de circularité des agricultures portées ?

45. Pour la Nouvelle-Aquitaine : maraîchage et horticulture, céréales, bovins viande, palmipèdes, ovins, viticulture, etc. (Draaf Nouvelle-Aquitaine, 2020).

46. <https://pqn-a.fr/fr/qui-sommes-nous/presentation-missions> (consulté le 20 février 2024).

Tableau 5. Territoires et PAT étudiés dans la partie 3 de l'ouvrage

| Territoire | Structure porteuse du PAT | PAT | Année de reconnaissance |
|---------------------------------------|---|---|-------------------------|
| Adour Chalosse Tursan | PETR Adour Chalosse Tursan | Démarche alimentaire territoriale du PETR Adour Chalosse Tursan | 2021 |
| Adour Landes Océanes | PETR Pays Adour Landes Océanes | PAT du Pays Adour Landes Océanes | 2021 |
| Bordeaux Métropole | Bordeaux Métropole | Stratégie de résilience agricole et alimentaire de Bordeaux Métropole, un projet alimentaire territorial, multi-partenarial et systémique | 2023 |
| Bassin d'Arcachon-Val de Leyre | Communauté de communes du Val de Leyre | Stratégie agricole et alimentaire du Pays Barval | 2023 |
| Cœur Entre-deux-Mers | PETR Cœur Entre-deux-Mers | PAT du Cœur Entre-deux-Mers | 2020 |
| Grand Bergeracois | Communauté d'agglomération Bergeracoise | PAT du Grand Bergeracois | 2017 |
| Grand Châtelleraut | Communauté d'agglomération Grand Châtelleraut | Système alimentaire territorial durable et inclusif de Grand Châtelleraut | 2021 |
| Grand Libournais | PETR du Grand Libournais | PAT du Grand Libournais : cultiver un nouveau rapport à l'alimentation | 2023 |
| Limoges Métropole | Communauté urbaine de Limoges Métropole | PAT de Limoges Métropole | 2019 |
| Médoc | PNR Médoc | PAT Médoc | 2024 |
| Pays basque | Communauté d'agglomération Pays basque | La restauration collective, premier pas vers une alimentation saine et durable pour tous | 2021 |
| Périgord-Limousin | PNR Périgord-Limousin | PAT du PNR Périgord-Limousin | 2019 |
| La Rochelle | Communauté d'agglomération de La Rochelle | PAT de La Rochelle (avant contractualisation avec Aunis Atlantique, Aunis Sud et île de Ré en 2021) | — |

| Département | Nombre de communes (limites) | Nombre de communes classées rurales par l'Insee selon la densité de population | Population | Nombre d'habitants/km ² | Occupation du sol agricole en ha (part du territoire) |
|------------------------|---------------------------------------|--|------------|------------------------------------|---|
| Landes, Gers | 150 (limites du PETR) | 140 | 90 180 | 42 | 113 086 (52,8 %) |
| Landes | 75 (limites de l'ancien pays) | 60 | 170 000 | 114 | 49 134 (32,7 %) |
| Gironde | 28 (limites de la métropole) | 2 | 819 604 | 1 417 | 8 637 (15 %) |
| Gironde | 17 (limites du Pays Barval) | 8 | 160 189 | 109 | 10 901 (7 %) |
| Gironde | 90 (limites du PETR) | 76 | 106 682 | 199 | 48 790 (60 %) |
| Dordogne | 131 (limites de l'ancien pays) | 128 | 100 191 | 56 | 93 400 (51 %) |
| Vienne | 47 (limites de l'agglomération) | 46 | 83 569 | 73 | 71 116 (63 %) |
| Gironde | 137 (limites du PETR) | 126 | 158 000 | 115 | 85 110 (61 %) |
| Haute-Vienne | 20 (limites de la communauté urbaine) | 13 | 207 053 | 398 | 25 116 (48 %) |
| Gironde | 51 (limites du PNR) | 49 | 108 720 | 47 | 48 304 (19,7 %) |
| 64 | 158 (limites de l'agglomération) | 138 | 318 709 | 107 | 109 679 (36,6 %) |
| Dordogne, Haute-Vienne | 79 (limites du PNR) | 71 | 51 000 | 27 | 87 700 (47 %) |
| Charente-Maritime | 28 (limites de l'agglomération) | 10 | 168 000 | 537 | 21 154 (64 %) |

PETR : pôle d'équilibre territorial et rural. AAP : appel à projets.

9. Comment les projets alimentaires territoriaux recréent-ils des liens territoriaux ?

Nathalie Corade, Marie Lemarié-Boutry

Les PAT ont pris place dans la loi française d'avenir pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt en 2014. Les PAT sont définis comme des projets répondant à l'objectif de structuration d'une économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire à l'échelle de territoires. Or, jusqu'ici, l'histoire du rapport entre l'agriculture et les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, a davantage été celle d'un éloignement que d'un rapprochement.

L'agriculture s'est en effet éloignée des besoins des territoires dans ou à proximité desquels elle est implantée, au profit des besoins de marchés a-territoriaux, l'alimentation des populations devant être assurée par ces marchés distants. Face aux défaillances de ces marchés à assurer l'accès sécurisé à une alimentation de qualité (tant sur un plan économique que social et environnemental), des logiques de rapprochement entre producteurs et consommateurs se sont mises en place à l'initiative d'individus et de collectifs, privés et publics. C'est notamment le développement de circuits courts de proximité (CCP) qui connut une accélération dans les années 1990. Ces circuits alimentaires qui se mettent en place sont dès lors progressivement vus par les territoires comme un des moyens de recréer les liens fonctionnels entre les agriculteurs, les mangeurs et les acteurs du territoire (Corade *et al.*, 2022). Mais la multiplication des CCP ne fait pas système, et la somme d'entités, fussent-elles collectives, ne suffit pas à faire dynamique territoriale. C'est ce qui est acté sur un plan politique dans les années 2010 avec la création des PAT. Il s'agit pour ces projets de poursuivre cette (re)connexion entre agriculture et territoire, mais cette fois en dépassant les seules relations marchandes, en intégrant d'autres acteurs de l'alimentation, et en prenant en compte les spécificités, les ressources et les manques du territoire pour gagner en cohérence et en cohésion territoriales. Quels liens les territoires doivent-ils dès lors renouer ? Quelles difficultés rencontrent les territoires qui cherchent à (re)créer un système alimentaire ?

Les éléments de réponse apportés ici s'appuient, parmi les PAT étudiés dans le programme Agriculture de proximité et politiques alimentaires locales (Appal), sur le suivi de cinq projets, ceux du Grand Bergeracois, du PNR du Médoc, de la communauté

d'agglomération du Pays basque, de Bordeaux Métropole et du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Adour Chalosse Tursan.

Les PAT pour remettre la question alimentaire au cœur des territoires

L'enjeu des PAT est donc de prendre en compte les multiples initiatives allant vers une (re)territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, et ainsi de développer une stratégie plus globale à l'échelle des territoires. Les décennies 1990 et 2000 ont en effet été celles de l'émergence de mouvements sociaux et du développement d'organisations, publiques ou privées, individuelles ou collectives, visant un rapprochement relationnel des producteurs et des consommateurs, ainsi qu'une reconnexion géographique des zones de production et de consommation au travers des CCP. Les processus d'institutionnalisation de ce phénomène sont observables dès la décennie 2010. En effet, au travers des initiatives de CCP s'est développée une logique *bottom-up*, issue bien souvent du milieu associatif et/ou de logiques entrepreneuriales, de laquelle résulte une diffusion de « micro-initiatives ». Sans vouloir freiner cette multiplicité — la diversité est gage de résilience —, l'enjeu des PAT est d'apporter de la cohésion pour faire système et développer une stratégie plus globale.

Les PAT répondent alors à la volonté de remettre au cœur des problématiques des territoires la question alimentaire et de repenser le modèle agricole en même temps que le système alimentaire, par une approche plus territoriale. Les PAT sont appuyés financièrement par des dispositifs tels que le Programme national de l'alimentation (PNA) et peuvent faire l'objet d'une labellisation par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Au niveau national, le Réseau national des PAT (RnPAT), créé en 2015, a dévoilé leur diversité. Le recensement de plusieurs démarches montre qu'en France les PAT se déploient à des échelles tant communales que régionales, en passant par l'échelle des intercommunalités et l'échelle départementale. Il met en avant également le fait que les espaces ruraux sont tout autant concernés que les espaces urbains ; que les porteurs sont des collectivités territoriales, des collectifs citoyens, des organismes professionnels agricoles ou des associations de développement ; que les projets sont aussi bien des initiatives ayant pour objet la mise en place d'outils et de méthodes ponctuelles, que des projets plus globaux avec un objectif fort de transversalité et de mise en relation de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire locale.

Finalement, les initiatives qui se revendiquent d'un PAT apparaissent très diverses, mais toutes ont un point commun : elles s'inscrivent dans et pour un territoire institué (région, pôle territorial, communauté de communes ou d'agglomération, département, etc.) et mettent l'alimentation au cœur du projet. La dimension territoriale y est fortement revendiquée, quel que soit le porteur du projet.

De multiples formes de remises en lien qualifiées d'intermédiation territoriale

Au sein du programme de recherche Appal, plusieurs PAT de Nouvelle-Aquitaine ont été étudiés. L'observation de ces projets a constitué une opportunité d'analyse des différentes voies par lesquelles la remise en connexion de l'agriculture et du développement territorial s'opère. Elle a permis de mettre au jour les nouvelles interactions qui se construisent au sein des territoires : entre les acteurs locaux des chaînes alimentaires, mais aussi entre bassins de consommation et bassins de production ou entre espaces urbains et espaces ruraux. Toutes ces nouvelles connexions procèdent d'une logique de mise, ou de remise, en lien, et peuvent être regroupées sous le terme d'« intermédiation territoriale » (Lacour, 1996 ; Nadou, 2013).

L'intermédiation territoriale peut être appréhendée sous deux formes. La première concerne la mise en lien d'acteurs autour d'un projet territorial. Elle renvoie aux dynamiques relationnelles et d'ingénierie qui peuvent s'opérer entre acteurs territoriaux dans le cadre d'un projet de territoire. La seconde forme correspond à la mise en lien et à l'articulation entre des espaces et des fonctions, relations fonctionnelles liées à des complémentarités spatiales. Elle s'observe au sein même de territoires pourvus de différents types d'espaces (ruraux et urbains par exemple) qui peuvent se révéler complémentaires notamment sur un plan fonctionnel (espaces de production d'une part, et espaces de consommation d'autre part). Mais elle peut aussi s'observer entre territoires, notamment lorsque ceux-ci sont spécialisés (territoires métropolitains, territoires agricoles hyperspécialisés, etc.). Ne pouvant s'appuyer sur des complémentarités internes, ils se mettent en lien avec d'autres territoires pour pallier leur incomplétude. Ainsi, tout comme la protection de la nature ou la mobilité (Vanier, 2005), l'alimentation est une voie d'exploration des processus d'intermédiation territoriale. Nous sommes ainsi revenus sur ces processus d'intermédiation territoriale émergeant à la faveur des PAT.

Observer au plus près les projets à l'œuvre, les nœuds qui se font et se défont

Les observations et les conclusions présentées s'appuient notamment sur un travail d'observation participante. Cette méthodologie s'avère en effet pertinente pour révéler les processus de construction : les avancées, les renoncements, les arbitrages réalisés par les acteurs dans l'élaboration du projet et du plan d'action ; mais aussi les arrivées, les coopérations, les départs d'acteurs et enfin les négociations, les compromis, les tensions. L'observation participante suppose une présence lors des différents moments d'avancement du projet alimentaire, mais aussi la collecte d'un matériau qui pourra être analysé *a posteriori* (comptes rendus de comités de pilotage, d'ateliers, rapports

de synthèse réalisés par les animateurs des initiatives alimentaires, etc.). L'analyse de ces projets entrepris par plusieurs territoires en Nouvelle-Aquitaine s'est aussi appuyée sur des entretiens conduits auprès d'acteurs locaux parties prenantes des PAT : collectivités territoriales, agriculteurs, associations de développement, entreprises agroalimentaires, artisans des métiers de bouche, commerçants, etc.

Les projets territoriaux des cinq territoires étudiés répondent à un même objectif : la reterritorialisation de l'alimentation. Mais, compte tenu de contextes agricoles différenciés, ce même objectif a, du moins au lancement des projets, été associé à des enjeux différents : maintien de l'agriculture locale sur certains territoires, amélioration de l'accès à une alimentation locale pour d'autres. Cela doit être mis en regard avec la trajectoire agricole et la configuration géographique de ces cinq territoires, qui peuvent pour les uns être qualifiés d'urbains, pour d'autres de ruraux ou encore de « mixtes »⁴⁷. Cette très brève description peut être étayée avec quelques indicateurs repris dans le tableau 5.

Agriculture et alimentation : une remise en lien au sein des territoires et entre territoires

Pour certains territoires, le point de départ est celui de la survie de l'agriculture locale. Ces territoires, encore très ruraux et à forte consistance agricole, cherchent en première intention dans la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation une voie de consolidation d'une activité primaire fragilisée économiquement. Cela se traduit très souvent par des mesures d'accompagnement vers les circuits courts, et notamment vers une demande particulière, la restauration collective publique. En effet, les collectivités territoriales y ont la main pour assurer un débouché important aux agriculteurs et permettre à une partie de la population d'accéder à une alimentation faite de produits locaux et de qualité.

Pour d'autres territoires, plus urbains, c'est par l'entrée « alimentation pour tous » que se structure au départ le PAT. La croissance et la concentration de la population dans les villes les conduisent à s'intéresser à l'alimentation de leurs habitants et à la ressource alimentaire dont ils disposent à proximité. Dépourvus de la ressource agricole, l'ayant peu à peu fait disparaître, les territoires urbains, et pour certains périurbains, cherchent soit à la reconstruire, soit à la capter à proximité. Cela les conduit à chercher des espaces où réinstaller de l'agriculture : espaces classés en espaces naturels, espaces agricoles en friches, voire espaces classés en zone d'activité économique, mais aussi toits, caves, etc. L'agriculture en ville devient un argument pour son

47. Nous qualifions de « territoires mixtes » ces territoires qui allient espaces urbains et espaces ruraux et qui sont caractérisés par une spécialisation fonctionnelle infra-territoriale, où les espaces urbains organisés en agglomérations constituent les bassins de consommation alimentaire du territoire, quand les espaces ruraux sont les bassins de production agricole et alimentaire de ces territoires.

développement : elle affirme sa place dans la morphologie urbaine, et en constitue un support pour les politiques alimentaires.

Quand la conquête d'espaces dans les villes est impossible ou insuffisante, les territoires urbains coopèrent, voire conventionnent avec leurs espaces nourriciers environnants. C'est le cas par exemple de Bordeaux Métropole, qui a décidé d'améliorer son autosuffisance alimentaire en produits locaux, et a pour cela choisi de mettre en place une complémentarité interterritoriale autour de ces enjeux locaux. Cette volonté a conduit à un « protocole de coopération territoriale » entre Bordeaux Métropole et Val de Garonne Agglomération, auquel est associée également la communauté de communes du Réolais en Sud-Gironde. La mise en lien fonctionnel se réalise ainsi entre des territoires dominés par des enjeux alimentaires et des territoires davantage centrés sur le lien agricole.

Si cette mise en lien aboutit le plus souvent à la mise en place de relations contractuelles marchandes, ce que nous observons aujourd'hui, c'est que la réponse aux enjeux centrés sur les besoins alimentaires des populations et sur le maintien d'une agriculture peut aussi se faire par la mise en place de liens non marchands, placés sous des valeurs de solidarité. Le développement des circuits courts et de proximité portait avec lui des attentes sociales fortes, avec la reconnaissance de valeurs non marchandes et de bien-être social (Corade *et al.*, 2021). Avec les PAT, l'agriculture et l'alimentation de proximité deviennent aussi les leviers d'un projet social de développement territorial dans lequel s'invitent les notions de « justice » et de « démocratie » (voir **chapitre 2**). La remise en lien entre agriculture et alimentation dépasse alors les relations fonctionnelles et exclusivement marchandes.

Une remise en lien porteuse de tensions

Si les PAT semblent être des dispositifs favorables pour la recréation de liens contribuant à l'émergence d'un système alimentaire territorial, cela ne se fait toutefois pas sans tensions. Celles-ci sont la manifestation de la remise en lien et en dialogue d'acteurs et de territoires qui ont suivi parfois des trajectoires différentes, ont été dotés de compétences ou de missions différentes pour l'action publique, et ont donc longtemps œuvré « en silos ». Les PAT remettent ainsi en présence des acteurs qui parfois se méconnaissent ou se redécouvrent, mais qui sont aussi porteurs d'intérêts et de représentations différentes, voire antagonistes (notamment lorsqu'il s'agit de l'usage des ressources comme la terre ou l'eau). Les PAT peuvent être l'occasion de renégociations du développement territorial, dont un des points forts, qui cristallise les tensions, réside dans la gestion et l'allocation des ressources, qui restent rares. En effet, pour mettre en œuvre leur projet, les territoires doivent composer avec des ressources limitées, peu disponibles, qu'il s'agisse de matérialités comme la terre, l'eau, les équipements et les infrastructures, de ressources financières ou de moyens

humains (et donc du temps). Ces compétitions pour les ressources se développent d'autant plus que les PAT se démultiplient à diverses échelles (agglomérations, pôles territoriaux, métropoles, communautés de communes). Manifestations des processus d'intermédiation à l'œuvre dans la construction et la mise en place des PAT, ces tensions révèlent un ensemble de points nodaux dans les canevas territoriaux et régionaux, appelant une coordination à une échelle intermédiaire. L'InterPAT girondin, outil proposé par le département de la Gironde, œuvre dans ce sens.

Conclusion

L'analyse de ces cas de PAT par la mobilisation de la notion d'intermédiation territoriale a conduit à mettre en évidence plusieurs remises en lien : celle d'acteurs de la chaîne alimentaire par des relations marchandes et non marchandes ; celle d'espaces et de territoires que l'incomplétude fonctionnelle tend à rapprocher et qui engendre parfois la construction d'interterritorialités. Mais nous montrons aussi que la remise en lien ne fait pas non plus projet *a priori*. Elle réduit l'ignorance mutuelle, mais ne conduit pas *de facto* à une mise en convergence d'intérêts et de représentations communes. Dès lors, l'opposition d'intérêts et d'objectifs parfois antagonistes génère un ensemble de tensions infra- et interterritoriales faisant pleinement partie du processus.

10. Agriculture de proximité : quelles distances ? Quels territoires ?

Laurent Couderchet, Lucie Billard

Dans son livre *Les Ruraux français* (1986), Robert Chapuis confronte la distance euclidienne, celle que l'on mesure sur le terrain en mètres ou en kilomètres, et la distance du Chi², mesure statistique traduisant proximité ou éloignement de lieux selon leurs ressemblances et leurs dissemblances. À l'échelle nationale, les proximités qu'il montre entre les deux distances sont souvent troublantes. L'espace est bien plus que le plan sur lequel s'organisent les systèmes spatiaux. Le terme « proximité », mot clé des nouvelles politiques relatives à l'alimentation et à l'agriculture (Mundler et Rouchier, 2016), peut ainsi avoir plusieurs sens : un maraîcher urbain bordelais est plus proche d'un maraîcher urbain niçois que d'un vigneron du Médoc. La distance qui sépare ces deux maraîchers, celle qui prend en compte leurs différences et leurs ressemblances, est plus petite que celle qui sépare le Bordelais du Médocain. Par extension, la distance qui sépare la périphérie maraîchère bordelaise de la périphérie maraîchère niçoise est plus petite que celle qui sépare la première du Médoc.

Les ceintures des villes ont de tout temps été des lieux de production d'alimentation pour les habitants des centres, lieux d'une agriculture vivrière très intensive dont la distribution s'effectuait dans un rayon très court ; l'agriculture était sans doute alors territoriale, bien que la formule n'ait pas encore été inventée. Le modèle agricole productiviste d'après-guerre éloigne le producteur du consommateur. Les denrées agricoles produites à Bordeaux sont destinées à une société d'intérêt collectif agricole maraîchère, qui se charge de leur distribution intermédiaire dans un modèle qui laisse de plus en plus la place aux grandes surfaces de vente au détail. En théorie, cette période est celle de la déterritorialisation de l'agriculture : une salade produite dans la ceinture maraîchère bordelaise peut alors monter au marché de gros de Rungis, dans la banlieue parisienne, avant de redescendre dans un hypermarché bordelais, voire sur l'étal d'un marchand de légumes, à côté d'un poivron niçois et d'une fraise espagnole, au marché des Capucins, dans le centre de Bordeaux.

Dans cette contribution au programme Appal, nous proposons de réfléchir à la question des distances et du territoire dans les agricultures alternatives à partir d'un exemple d'agriculture urbaine : une exploitation ovine de la commune de Blanquefort, dans le périurbain bordelais, appelée La Vacherie et située dans le parc des Jalles. « La Vacherie, un endroit

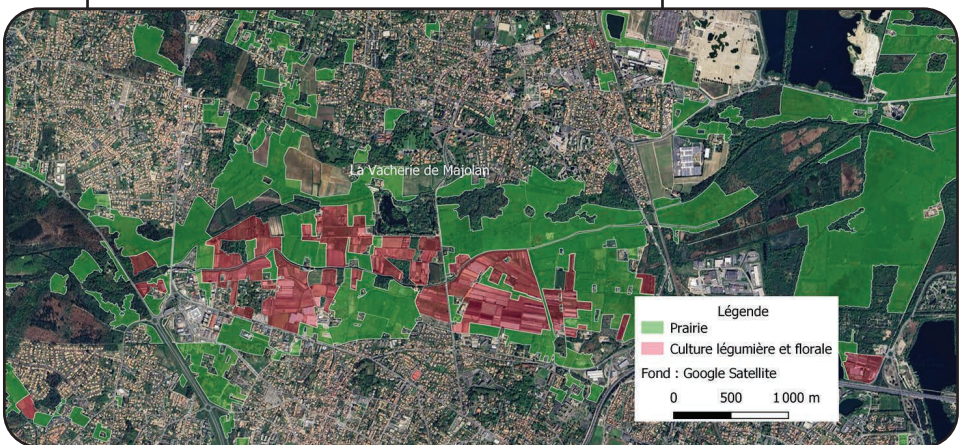
gourmand... Terre nourricière... Coup de cœur locavore » (Bordeaux Métropole, 2021). Un locavore est une « personne qui décide de ne consommer que des fruits et des légumes locaux et de saison, afin de contribuer au développement durable ». Le néologisme est entré dans le Larousse. Même si son étymologie ne renvoie en rien au végétarisme ou au végétalisme, le dictionnaire fait la synthèse, ou l'amalgame, entre consommation locale et rejet des aliments d'origine animale. L'ambiguïté de la situation que nous décidons d'étudier tient dans ce couple de mots : animal et local. La pensée localiste étant une pensée urbaine au sens de Michel Lussault (2016), notre élevage local est un élevage urbain. Nous questionnons le sens donné au terme « proximité » dès lors que celui de « distance » peut avoir des significations aussi différentes. La dimension territoriale des PAT justifie-t-elle que la distance euclidienne entre production et consommation soit petite ?

Élevage en ville, proximités contrariées

L'élevage a un statut compliqué lorsqu'il s'établit en milieu urbain : la place de l'animal dans le discours urbain relatif à l'alimentation est suspecte, en témoigne la définition de « locavore » du Larousse : les espaces urbains de l'agriculture sont assez mal adaptés à l'élevage. Si le maraîchage peut s'insinuer dans les interstices non bâtis de la ville, l'élevage, surtout lorsqu'il est laitier, a besoin de grandes surfaces fourragères dans une structure relativement continue. Il est en effet plus compliqué de déplacer un troupeau d'un pâturage à l'autre qu'un engin motorisé d'une serre à l'autre à travers des quartiers résidentiels. Pourtant, la ville a besoin des élevages pour occuper certains de ses espaces non bâtis. C'est la quadrature du cercle des politiques agricoles urbaines : le discours relatif à l'agriculture et à l'alimentation des élus bordelais est maraîcher ; même si la ville a besoin de productions légumières pour nourrir sa population, le maraîchage est très peu consommateur d'espace et donc peu utile dans un objectif de gestion du territoire. Dès lors que la société décide que de très grandes surfaces seront extraites des enveloppes urbanisables en raison de leur inondabilité ou de leur intérêt écologique, elle a besoin d'une agriculture consommatrice d'espace pour les exploiter. Le guide de Bordeaux Métropole (2021) mentionne que le parc métropolitain des Jalles occupe près de 6 000 hectares et comprend 15 exploitations maraîchères. Leur surface étant de 10 hectares au plus, cette spéculation concerne moins de 5 % de la surface du parc. Le maraîchage n'est pas une solution de gestion de l'espace. En ville, en effet, l'agriculture a pour utilité l'occupation de terres qui ne pourront pas être urbanisées : Natura 2000, Plan de protection des risques, objectif « zéro artificialisation nette » désormais. Impossible de laisser cette nature à elle-même, elle se transforme aussitôt en milieu hostile à la ville, hébergeant des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (Marin, 2023). Au profit des broussailles, le parc des Jalles est déjà aujourd'hui envahi d'animaux sauvages qui mettent les politiques urbaines en ébullition. Des centaines de sangliers y sont abattus chaque année sur injonction de l'administration (Marin, 2023). Imaginons ce que serait cette invasion si toutes les prairies du parc se transformaient en friches !

Quatre-vingt pour cent des terres agricoles de la métropole bordelaise sont situées en zone inondable ou/et de protection de la nature, interdisant l'étalement de la ville sur des espaces autrefois considérés, au moins par leurs propriétaires, comme des réserves foncières (Banzo et Couderchet, 2008). L'agriculture urbaine a ainsi comme vocation principale de donner une fonction aux parcelles non urbanisables. Sur le registre précis de la conservation de la biodiversité, le pâturage extensif de bovins et ovins présente plus d'avantages que les cultures légumières, qui consomment trop peu d'espace, éradiquent toute végétation naturelle et sont beaucoup plus exigeantes en intrants. L'animal d'élevage sert de « tondeuse écologique » (Jabiot et Delfosse, 2021). Au nord de Bordeaux, en l'absence d'élevage, ce sont les services de la métropole ou ceux de ses communes qui devraient entretenir les espaces verts : sur des milliers d'hectares, mission impossible ! Dans la mythologie urbaine relayée par le discours politique, la vallée bordelaise des Jalles est maraîchère et non terre d'élevage. Pourtant, elle est, en superficie, bien davantage consacrée aux herbages qu'aux légumes de plein champ ou aux serres : moins d'exploitations mais beaucoup plus de surface (figure 9). Dans ce grenier maraîcher de Bordeaux, l'étendue des prairies est sept fois supérieure à celle des plantations légumières et florales⁴⁸. Cette présence de l'herbe sur le terrain mais pas dans les discours manifeste le caractère désincarné des politiques relatives à l'alimentation et à l'agriculture en ville.

Figure 9. Maraîchage et prairie dans la vallée de Jalles



Source : © L. Couderchet/L. Billard, 2023.

48. On compte 1 574 hectares de prairie pour seulement 215 hectares de cultures florales et légumières d'après le Référentiel néo-aquitain d'occupation du sol 2020, communes de Bordeaux, Blanquefort, Le Haillan, Le Taillan-Médoc, Saint-Médard-en-Jalles.

Sur le terrain que nous étudions, la taille moyenne de l'unité foncière destinée au maraîchage est équivalente à celle des prairies : moins d'un demi-hectare⁴⁹. Si ce format convient parfaitement aux cultures légumières qui se contentent de petites surfaces, il complique sérieusement la vie des éleveurs, dont les exploitations sont beaucoup plus grandes et dont les unités foncières doivent être connectées les unes aux autres pour le pâturage des animaux. Le morcellement foncier et les obstacles paysagers constitués par les infrastructures et le tissu bâti éloignent les îlots d'exploitation urbaine les uns des autres. Par ailleurs, la rétention foncière est une contrainte très forte exigeant des exploitants de développer des formes complexes d'utilisation de l'espace.

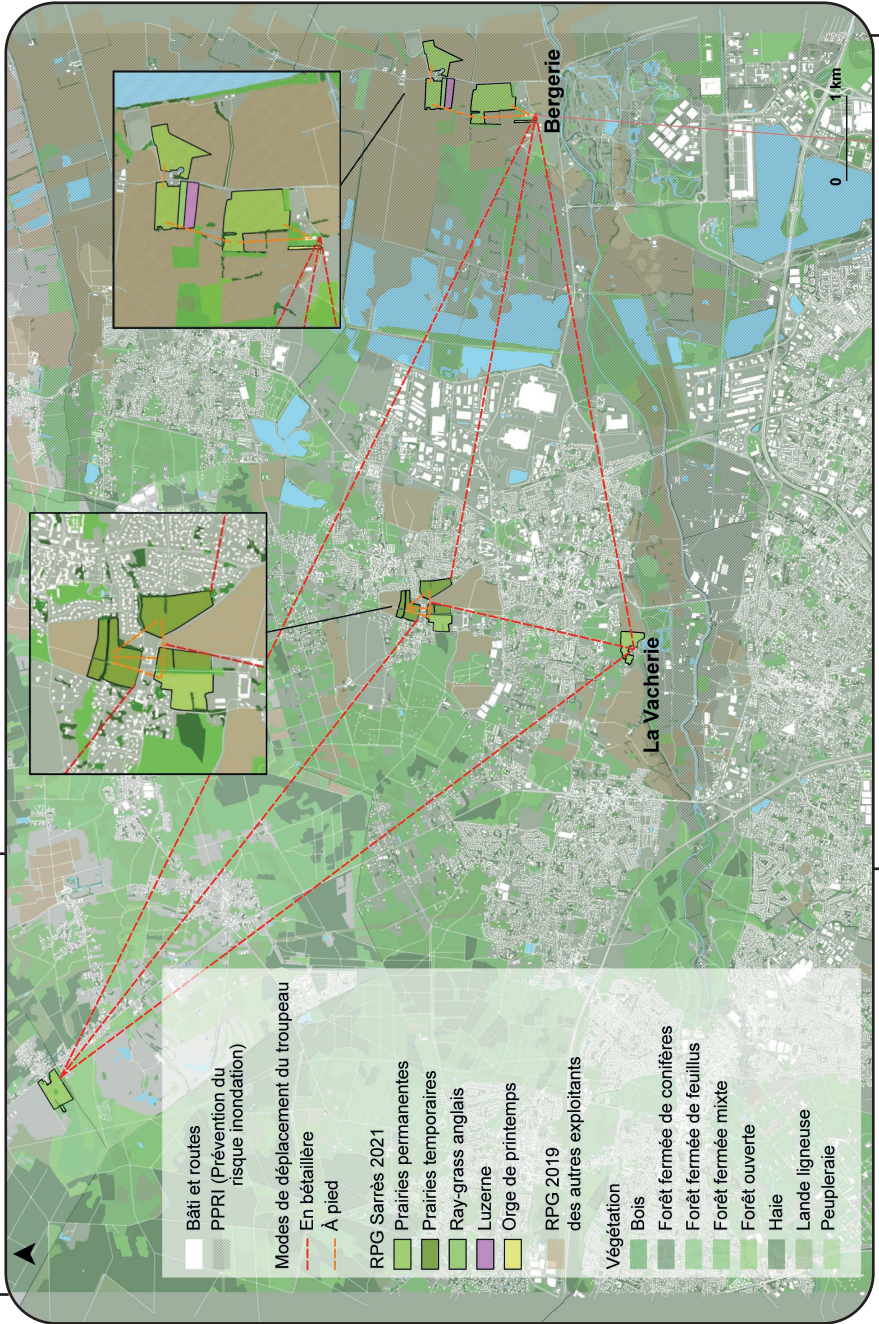
L'exemple de la bergerie de La Vacherie

« Que le berger soit seul ou qu'il ait des compagnons, c'est un métier de solitude et de célibat qui tient les hommes très loin des agglomérations », écrivait Paul Veyret en 1951. L'exploitation à laquelle nous nous intéressons est bien loin de cette description, même si son exercice remobilise des éléments de folklore destinés à projeter le citadin dans l'univers suranné des bergers d'autrefois. Le berger qui nous intéresse s'est récemment installé sur la commune de Blanquefort, au nord de la métropole bordelaise, au lieu-dit La Vacherie. Il produit lui-même des fromages qu'il vend en direct sur l'exploitation. Désormais des brebis, autrefois des vaches d'après la toponymie ; de tout temps des animaux pour l'alimentation de la ville.

En dépit du discours urbain qui tend à invisibiliser l'élevage, la commune de Blanquefort a orienté son investissement dans cette direction : imaginaire associé au nom du lieu-dit La Vacherie ? Caractère monumental du bâtiment d'élevage du XIX^e siècle parfaitement conservé, imposant sa vocation au paysage ? Tempérament original du personnel politique ? Conscience pragmatique de l'impossibilité d'occuper les très grandes surfaces extraites des zones urbanisables du Plan local d'urbanisme, sinon par l'élevage ? Tout cela à la fois. La commune a racheté en 2008 le domaine de La Vacherie, dont la destination était immobilière, pour le maintenir dans sa vocation agricole. Le bâtiment a été aménagé pour accueillir des événements sur les thèmes de l'agriculture, de la culture et de la nature. Les terres ont grossi le patrimoine herbager de la collectivité, patrimoine conséquent mais éclaté en plusieurs îlots. Un certain temps a été nécessaire pour que la candidature d'un éleveur soit jugée crédible par la collectivité, qui a alors construit les bâtiments d'exploitation : une bergerie en bord de Garonne, un atelier de transformation du lait, un local de vente et une habitation à La Vacherie. La mise à disposition de l'ensemble s'est effectuée sous la forme d'un bail rural à clauses environnementales de neuf ans renouvelables.

49. On dénombre 215 hectares et 475 parcelles, c'est-à-dire 45 ares par parcelle de maraîchage en moyenne ; 1 574 hectares et 3 410 parcelles équivalent à 46 ares par parcelle de prairie en moyenne (Référéntiel néo-aquitain d'occupation du sol 2020, et BD Parcellaire IGN).

Figure 10. Structuration de l'exploitation



Source : © L. Billard, juillet 2021 ; sources : déclaration PAC 2021, RPG 2019, IGN BD Topo 2018.

Même si le paysage autour de ces implantations est marqué par l'abandon et la friche, la rétention foncière rend difficile l'accès à la terre. L'exploitation est ainsi éclatée sur trois secteurs de la commune, distants de 5 à 10 km et isolés les uns des autres par le tissu urbain (figure 10). Un îlot complète l'exploitation, un peu plus au nord, sur la commune d'Arsac.

Les circuits nécessaires au fonctionnement de l'exploitation sont ainsi longs et compliqués. La distance élevée est ici relative au type de production agricole. Elle serait relativement courte pour un viticulteur, voire pour un maraîcher. Elle est longue pour un berger : agriculture de proximité, mais agriculture de mobilités motorisées.

■ Les mobilités urbaines

Pour mieux comprendre le fonctionnement de l'exploitation, nous avons consacré deux mois à suivre le mouvement de son troupeau (Billard, 2021).

La transhumance, du latin *trans* (« au-delà ») et *humus* (« terre »), se définit comme la migration périodique des troupeaux vers des pâturages pour y trouver de la nourriture durant une période donnée. Il en existe deux types : la transhumance hivernale, ou « gazaïlle », qui conduit les troupeaux vers la plaine où les bergers louent des terres ; la transhumance estivale, qui consiste en la montée des troupeaux vers des pâturages d'altitude. Cette pratique conditionne le plus souvent la survie d'exploitations dont la superficie est insuffisante pour nourrir le cheptel à l'herbe (Caremouze-Morlas, 1997, cité dans Aragon, 2018).

■ Les circuits courts

Une reconstitution urbaine de cette transhumance s'effectue jusqu'au centre de la ville de Bordeaux. Relayée par les médias, elle relève de l'événement promotionnel, de la fête, et n'a bien entendu aucun fondement technique. Les transhumances quotidiennes, elles, n'ont rien d'une partie de plaisir, et c'est en bétailière que les centaines d'animaux de l'exploitation passent d'un îlot à un autre, traversant les quartiers résidentiels et le centre de Blanquefort (figure 11).

Les paysages de Blanquefort réservent encore de beaux herbages (figure 12A). Le quotidien du berger est pourtant marqué par les routes, la circulation et les barrières (figure 12B).

Figure 11. Brebis au pâturage dans un paysage marqué par l'industrie des hommes



Source : © L. Billard, 2021.

Figure 12. Les facteurs du rallongement des circuits

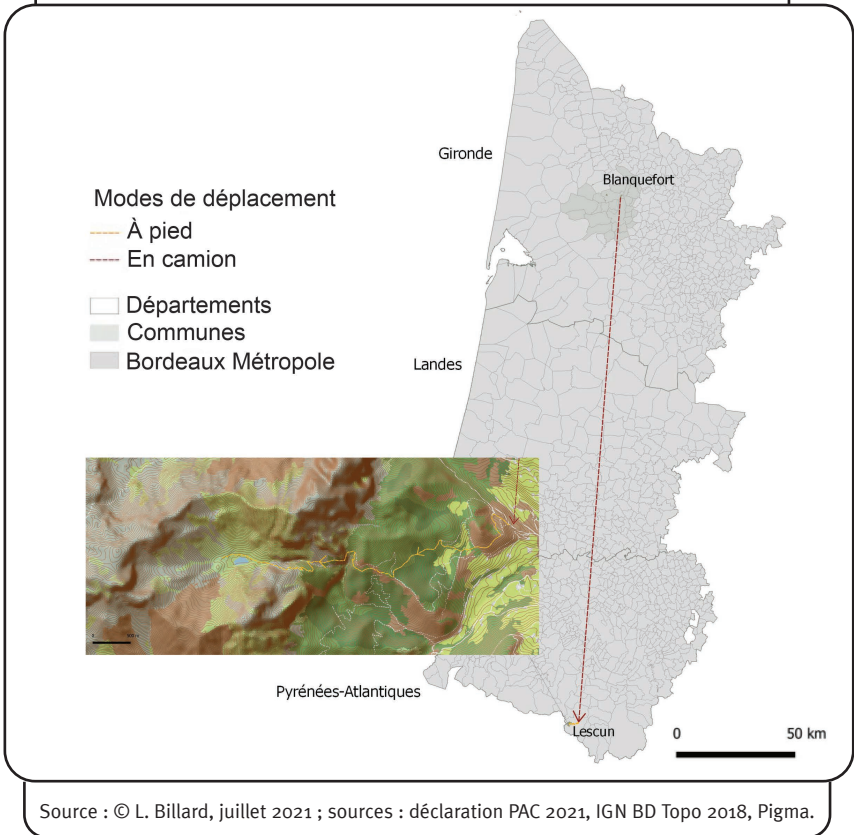


Source : © L. Billard, 2021.

■ Le circuit long

Les surfaces dédiées à l'élevage sont conséquentes dans la périphérie bordelaise, mais le cheptel grossissant, la sécheresse des étés s'est traduite dès 2010 par un déficit de ressource fourragère. Les origines béarnaises du berger l'ont alors amené à imaginer une transhumance de son troupeau vers les cimes pyrénéennes. L'exemple de cette transhumance n'est pas unique, des troupeaux pyrénéens descendant en direction des vignes bordelaises l'hiver, d'autres troupeaux de plaine pouvant monter vers les sommets pyrénéens en été : c'est la gazaille. La situation que nous décrivons n'est pas moins spectaculaire. La grande transhumance traduit une autre forme de discontinuité de l'élevage, cette fois à l'échelle régionale (figure 13).

Figure 13. Les déplacements de la transhumance de l'élevage de Sarrès. Circuit long, de Blanquefort au lac de Lhurs



C'est ainsi que depuis plus de dix ans, des centaines de brebis sont embarquées au début de la belle saison dans des camions pour effectuer près de 300 km d'autoroute en direction de Lescun, dans le Béarn, avant d'entamer la montée à pied vers le cirque du lac de Lhurs, à près de 2 000 mètres d'altitude (figure 14).

La transhumance est, cette fois, plus discrète que lorsqu'elle s'adresse aux habitants de Bordeaux. La montée des brebis vers les estives est un événement important pour la famille du berger, jour de fête même si le moment est difficile et redouté.

En montagne, il faudra poursuivre la traite et l'élaboration du fromage, comme à Blanquefort. Même si l'équipement y est plus sommaire, il nécessite de déplacer du matériel et, en l'absence de route, c'est en hélicoptère que le transport est effectué (figure 15).

Figure 14. La transhumance vers l'estive



Source : © L. Billard, 2021.

Figure 15. L'équipement de l'estive



Source : © L. Billard, 2021.

Mouvements réguliers de bétailière à Blanquefort, transport du cheptel en semi-remorque par autoroute sur plusieurs centaines de kilomètres, montée du matériel en hélicoptère, l'agriculture urbaine de proximité est aussi génératrice de mobilités motorisées et émettrice de gaz à effet de serre.

À l'estive, plus de bétailière pendant des semaines, le pâturage s'effectue sur près de 200 hectares d'un seul tenant, que les brebis fréquentent à leur guise dans la journée avant de revenir à l'enclos et à la traite le soir. Le cirque est occupé par deux bergers qui doivent partager la ressource fourragère avec un troupeau de chevaux. La fermeture des paysages pastoraux de montagne, redoutée par la société avec la disparition

des exploitations locales, est désormais une vieille inquiétude grâce à l'intervention d'éleveurs urbains. La pression du bétail est telle que la ressource fleurie et délicieuse en viendrait à manquer en fin de saison, justifiant déjà la redescente vers la ville.

Conclusion

Les agricultures alternatives sont parées de vertus. Elles proposent des aliments de meilleure qualité et n'ont pas les effets négatifs sur l'environnement que peut avoir l'agriculture conventionnelle. L'agriculture de proximité rapproche les consommateurs des producteurs (Prally *et al.*, 2009). L'alimentation est territorialisée, le raccourcissement des circuits réduit les transports et donc les émissions de gaz à effet de serre. L'étude que nous avons conduite montre que derrière cette image d'Épinal se jouent des pratiques qui lui sont contradictoires. Pourtant, si elle n'est pas aussi exemplaire qu'on pourrait l'imaginer sur le registre de la lutte contre le changement climatique, la brebis bordelaise l'est sur celui du paysage, des aménités urbaines et de la conservation de la biodiversité. Elle est en effet auxiliaire d'entretien et de revitalisation des espaces marginaux de la ville et de l'espace montagnard. Elle multiplie ainsi les fonctions bien au-delà de sa vocation nourricière initiale, qui semble désormais accessoire.

Pour autant, à côté du maraîchage, l'élevage n'est pas facilité en ville. La ville fragmente les espaces susceptibles d'accueillir du bétail : l'accès au foncier est difficile, le déplacement des troupeaux est compliqué. La moindre qualité et quantité de pâturage justifie la transhumance. Mais, même dans les Pyrénées, la brebis urbaine reste urbaine. Comme tous les urbains, elle a droit à la villégiature, voilà tout.

L'exemple bordelais que nous présentons justifie une transhumance de centaines de brebis sur près de 300 km par autoroute, le transport des équipements par hélicoptère vers l'estive. De quelle proximité est-il alors question ? Une proximité de fonction, argumenterait certainement Robert Chapuis (1986).

Le parcours de la brebis décrit de multiples paradoxes : quelle territorialisation de l'agriculture lorsque le territoire est une contrainte pour l'exploitation ? Quel territoire si l'espace de la brebis se compose de prairies urbaines morcelées et de vastes estives distantes les unes des autres de centaines de kilomètres ?

Cette agriculture est bien urbaine, même dans sa transhumance pyrénéenne. Est-elle territoriale ? Qu'est-ce que le territoire ? Quelle définition donner au « T » des PAT, au regard de l'étude de l'exploitation fromagère de La Vacherie ? Notre pérégrination en suivant les brebis montre que les explications simplificatrices de ce qu'est le PAT sont très insuffisantes⁵⁰. La contribution environnementale et territoriale de cette agriculture est manifeste, mais elle ne se situe sans doute ni là où on l'attend, ni là où on la prétend.

50. <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>

11. Les paysages renforcent-ils la spécificité des projets alimentaires territoriaux ?

Axel Charré, Jean-Louis Yengué

Plusieurs dispositifs existent pour accompagner la mise en place d'un PAT (Guillot et Blatrix, 2021). Depuis 2014 par exemple, l'appel à projets national, en lien avec les objectifs du Programme national pour l'alimentation (PNA), permet de soutenir des projets qui peuvent soit s'inscrire dans les enjeux du PNA (en lien avec la justice sociale et l'éducation alimentaire entre autres), soit aboutir à l'émergence de nouveaux PAT qui prennent en compte différentes thématiques (approvisionnement de la restauration collective, réduction du gaspillage alimentaire, lutte contre la précarité alimentaire, etc.). Depuis le 1^{er} mars 2017, une labellisation est proposée par le ministère de l'Agriculture⁵¹. Au niveau régional, la Région Nouvelle-Aquitaine accompagne aussi les porteurs de projet à travers l'Agence de l'alimentation Nouvelle-Aquitaine (AAN-A) dans le cadre de Néo Terra, feuille de route régionale dédiée à la transition énergétique et écologique⁵².

Si l'obtention de ces labels donne une reconnaissance aux projets et des moyens supplémentaires, elle a aussi pour conséquence de les orienter par le biais des objectifs imposés. Ceux-ci concernent l'ancrage territorial, le développement des circuits courts, en particulier ceux relevant de l'agriculture biologique (objectifs du PNA), mais aussi la structuration de l'économie agricole et territoriale ou encore le développement de l'agriculture sur un territoire (objectif du Plan régional de l'agriculture durable). La transversalité du projet est également une chose essentielle ; toutes les fonctions en lien avec l'alimentation sont concernées : agricoles, sociales, environnementales, éducatives. La bonne gestion du projet est également un critère pris en compte, notamment sur le suivi et l'évaluation du projet.

Toutefois, ces orientations générales doivent être mises en œuvre dans des contextes locaux fort différents, avec des caractéristiques paysagères et environnementales particulières (Epaud, 2022). Se pose ainsi la question de savoir si les PAT sont plutôt orientés par les caractéristiques paysagères du territoire concerné par le projet, ou

51. Les porteurs qui répondent aux différents critères détaillés dans la notice du dispositif de reconnaissance obtiendront alors une reconnaissance et bénéficieront d'outils pratiques comme des conseils et des appuis techniques.

52. <https://www.neo-terra.fr/> (consulté le 16 mars 2023).

si ce sont plutôt les directives générales, telles que proposées par la procédure de labellisation, qui les guident. Le paysage est compris ici dans le sens de la Convention européenne de Florence de 2000, qui le définit comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (Déjeant-Pons, 2019). Il s'agit donc d'arrangements ou d'agencements matériels d'objets tels qu'appréhendés par un observateur. Les interactions entre ces arrangements et les productions agricoles fabriquent un paysage alimentaire (Buyck et Meyfroidt, 2020). Dans ce chapitre, c'est sa dimension « objet » qui est considérée, à travers notamment l'occupation du sol et son support, le foncier.

Les caractéristiques paysagères des PAT étudiés

Nous avons étudié l'occupation du sol et les paysages de la Nouvelle-Aquitaine grâce à l'analyse, dans un système d'information géographique, du Registre parcellaire graphique (RPG) et de Corine Land Cover (CLC) (Charré, 2020). Pour apporter des éléments de réponses à notre question, nous avons retenu 4 PAT : un dans le Limousin, un autre dans le Poitou-Charentes, et les deux derniers en Aquitaine (dans le vignoble autour de Libourne, et dans le sud de la forêt des Landes). Leur choix a été motivé non seulement par leur diversité en matière de localisation géographique et paysagère, mais également par leur étendue spatiale.

Le PAT de Limoges Métropole couvre 20 communes sur une superficie de 520 km². Il concerne plus de 200 000 habitants et correspond à la communauté urbaine de Limoges Métropole, qui est le porteur principal du projet. Ce PAT, qui a été officiellement reconnu par le ministère de l'Agriculture le 20 juin 2019, vise à promouvoir une agriculture novatrice axée sur le maraîchage, dans un paysage où les terres agricoles sont rares pour ce type d'activité. Il s'inscrit dans l'entité paysagère des marches et bas plateaux limousins (*Atlas des paysages de la Nouvelle-Aquitaine*, Dreal⁵³). Ce paysage, en grande partie urbanisé, correspond à la ville de Limoges et à ses communes limitrophes (telle Couzeix, où l'urbanisation est continue dans la partie nord). Il devient ensuite plus rural avec des prairies bocagères, des cultures céréalières et des bois. Le maraîchage ne représente que 2 % des parcelles agricoles. Le déficit en production maraîchère couplé à une forte demande des consommateurs en produits locaux et de qualité ont été des éléments déclencheurs du PAT.

Le PAT de La Rochelle rassemble 20 communes sur une superficie de 327 km² avec environ 168 000 habitants. Ces communes sont toutes situées dans la communauté d'agglomération de La Rochelle, qui est le porteur principal du projet. Ce PAT n'était

53. <https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/les-atlas-de-paysage-en-nouvelle-aquitaine-r1345.html> (consulté le 23 mai 2024).

pas labellisé au moment de l'étude. Les habitants du territoire ont une forte demande en produits locaux et de qualité, ce qui encourage le développement de diverses initiatives. Le but de ce projet est donc d'organiser les circuits courts de proximité et l'agriculture urbaine, mais aussi de promouvoir des pratiques biologiques dans un contexte où l'agriculture est dominée par les cultures céréalières. Sur le plan paysager, ce PAT est entièrement situé dans l'entité des plaines de l'Ouest. On est donc sur un paysage ouvert de type *openfield* et plutôt plat, avec par endroits quelques haies (marques de présence ancienne de polyculture, voire d'élevage). L'urbain est présent sur la commune de La Rochelle et tout le long du littoral atlantique (comme à Châtelaiillon-Plage). Le reste de l'urbain est dispersé sous forme de petites villes et de villages entourés de champs de céréales⁵⁴.

Le PAT du Grand Libournais s'étend sur 137 communes, sur une superficie de 1 379 km² avec plus de 158 000 habitants. Il concerne 5 intercommunalités différentes : la communauté d'agglomération du Libournais ainsi que les communautés de communes Castillon-Pujols, du Fronsadais, du Grand Saint-Émilionnais et du Pays Foyen. Ces intercommunalités sont regroupées au sein du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Grand Libournais, créé en 2017, structure porteuse du PAT. Ce projet a pour but général de développer une économie alimentaire de proximité pour améliorer l'accès pour tous à une alimentation de qualité et locale, tout en soutenant une agriculture à la fois viable sur le plan économique et responsable pour le respect de l'environnement. Le projet, qui n'est pas labellisé au niveau national au moment de l'étude⁵⁵, a toutefois obtenu la labellisation du PNA niveau 1 en 2023 (tableau 6).

Au niveau paysager, le territoire est partagé entre le vignoble (66 % des parcelles) et un réseau de bois et de clairières. Les vignobles du bordelais et du bergeracois offrent des paysages avec des plants à perte de vue. La partie nord du territoire, intégrée dans La Double et le Landais, représente une entité paysagère plutôt fermée, avec un boisement dense et des clairières accueillant des élevages (autour de la commune de Coutras). Des villes ont une empreinte notable, comme l'agglomération de Libourne ou encore Coutras. L'urbanisation est également présente dans la vallée de la Dordogne à la limite des vignobles (depuis Libourne jusqu'à Sainte-Foy-la-Grande, en passant par Castillon-la-Bataille). Elle est ensuite plus morcelée dans le vignoble sous forme de petits villages.

On se retrouve face à une situation agricole, là encore, très différente des deux autres PAT. Ici la vigne est très présente et domine les autres cultures. Finalement, ce territoire est marqué par un manque de cultures maraîchères pour nourrir une population qui demande de plus en plus de produits locaux et de qualité. Le PAT propose justement de trouver des terrains adaptés pour le maraîchage, et ainsi lancer véritablement une production nourricière locale.

54. Les parcelles céréalières, essentiellement de blé, constituent 46 % des parcelles agricoles selon le RPG.

55. Il a néanmoins été retenu en 2019 dans le cadre de l'appel à projets régional « Développement des circuits courts et des projets alimentaires territoriaux ».

Le PAT du Pays Adour Landes Océanes (PALO) regroupe 75 communes sur une superficie de 1 489 km² avec environ 170 000 habitants. Il est géré par 4 intercommunalités (la communauté d'agglomération du Grand Dax, et les communautés de communes Marenne Adour Côte-Sud, du Seignanx et du Pays d'Orthe et Arrigans) qui forment ensemble le Pays Adour Landes Océanes. Ses objectifs généraux sont à la fois d'accroître l'efficacité des initiatives qui se développent sur le territoire, de diffuser la dynamique sur tout le territoire (convaincre les acteurs locaux de participer au projet) et de favoriser la transversalité entre tous les acteurs de la filière alimentaire. Le territoire du projet englobe plusieurs entités paysagères différentes, dont les Landes de Gascogne (paysage de forêt), le Tursan et Marches du Béarn (céréaliculture et prairie) ainsi que le grand cordon dunaire atlantique. L'agriculture, déjà peu présente, est fortement dominée par la culture du maïs et l'élevage bovin. Se pose donc, comme ailleurs, la question de la disponibilité en foncier pour le maraîchage.

Malgré une grande diversité, résumée dans le tableau 6, les interrelations entre le PAT et le paysage sont marquées par quelques constantes.

Tableau 6. Comparatif des quatre projets alimentaires territoriaux étudiés

| PAT | Typologie des paysages | Occupation du sol agricole | Place du maraîchage |
|---------------------------|---|---|---------------------|
| Limoges Métropole | Urbain, bocages | Prairies (67 % des parcelles) | 2 % (116 parcelles) |
| La Rochelle Agglomération | Urbain, <i>openfields</i> , littoral atlantique | Céréales (46 % des parcelles), principalement du blé | 1 % (58 parcelles) |
| Grand Libourmais | Urbain, vignes, bocages | Vignes (66 % des parcelles) | 1 % (207 parcelles) |
| Pays Adour Landes Océanes | Urbain, bocage, cordon dunaire atlantique, forêt des Landes | Céréales (36 % des parcelles), principalement du maïs | 2 % (603 parcelles) |

Dans chacun d'eux, le maraîchage ne dépasse pas 2 % du nombre de parcelles. L'offre potentielle en légumes et petits fruits locaux est donc faible. De plus, l'agriculture du territoire repose presque toujours sur une seule culture dominante (céréales, vigne, prairie). Ces productions s'écoulent à l'exportation nationale ou internationale, et ne profitent donc pas directement à la population locale. À la faible diversification de la production agricole s'ajoute la forte concurrence entre les surfaces imperméabilisées des villes et les terres agricoles, qui continuent d'être envisagées comme une réserve foncière pour l'urbanisation.

C'est donc dans un paysage-contrainte que les actions des PAT doivent être mises en œuvre.

Entre particularités paysagères et uniformisation due à la labellisation

Dans les PAT que nous avons étudiés, le paysage est la trame de fond qui oriente le projet. Le diagnostic partagé, obligatoire pour mettre en place un PAT, va déterminer quels sont les besoins et les manques du territoire, et donc les orientations générales que prendra le projet. L'obstacle du manque de diversification reste essentiel. Pour répondre à cette situation, les PAT proposent de développer le maraîchage soit de manière exclusive (c'est le cas pour Limoges), soit avec d'autres produits comme la viande ou le lait (c'est le cas pour PALO). La quête de foncier disponible devient alors un enjeu majeur. Dans le contexte des agglomérations, celui-ci est souvent largement convoité ou déjà occupé par une agriculture support de l'activité économique locale (viticulture, grandes cultures céréalières) ou encore par des prairies potentiellement pâturées.

Aussi, les PAT étudiés proposent un modèle de transition fondé sur une coordination des différents acteurs du territoire concerné. Cette coordination implique une connaissance fine des acteurs et de leurs volontés de participer au projet, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou même citoyens, plus ou moins liés au domaine de l'alimentation (voir **partie 2**). S'assurer de l'engagement d'acteurs fiables et construire des partenariats sont essentiels pour obtenir des financements et concourir à la labellisation. Dans le contexte des agglomérations, cette coordination participe du développement d'une agriculture périurbaine, voire urbaine.

Dans le PAT de Limoges Métropole, un espace test centré sur le maraîchage a été installé à Verneuil-sur-Vienne, aux portes de Limoges. Le projet final consiste à créer une ceinture maraîchère autour de la ville. Dans ce PAT, la coordination des acteurs est bien en place ; le problème du foncier y est pris en main par la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) locale, qui est chargée de la veille pour trouver des terrains pour les nouveaux porteurs de projets. Pour le PAT de La Rochelle, il est clairement mentionné un projet de pâturage urbain, ainsi que la volonté d'avoir une stratégie tournée vers l'agriculture périurbaine (une feuille de route à ce sujet a été approuvée en 2018 par le conseil communautaire). Dans le PAT du PALO, le projet prend la direction d'une forme d'agriculture urbaine ou périurbaine, même si cette stratégie n'est pas clairement mentionnée, car pour l'instant le projet est axé sur l'animation territoriale et la mise en relation entre les acteurs et les initiatives à l'œuvre. Seul le cas du Grand Libournais fait un pas de côté, car le foncier fait défaut, le paysage étant dominé par la viticulture. Ici, il s'agit plutôt d'accompagner les agriculteurs vers la diversification de leur production.

Le développement de l'agriculture urbaine dans les PAT répond non seulement aux normes imposées par le ministère, aux enjeux locaux en matière de contraintes paysagères, mais aussi aux compétences des collectivités locales, plus aisément mobilisables pour l'accompagnement de ce type d'agriculture.

Conclusion

Depuis 2014, un appel national est lancé chaque année à l'initiative du ministère en charge de l'Alimentation (PNA) et de ses partenaires (Ademe, etc.) pour inciter le développement de PAT. Le cahier des charges de cet appel, révisé annuellement, donne un cadre et une orientation aux projets. En y répondant, les porteurs de projet s'inscrivent dans une dynamique d'homogénéisation. Les projets déposés, nous l'avons vu, sont pourtant fortement contraints par les paysages qui les accueillent. Les particularités paysagères imposent donc aux porteurs de projet de redoubler d'ingéniosité pour répondre aux enjeux locaux de la question alimentaire, tout en s'inscrivant dans les objectifs nationaux. Ce compromis donne une place privilégiée aux projets qui promeuvent des formes d'agriculture nourricières pouvant être directement appuyées par les collectivités porteuses (ceinture maraîchère, espaces tests), ainsi qu'à la coordination des acteurs et des initiatives existantes.

12. Quel apport des projets alimentaires territoriaux aux représentations du foncier agricole ?

Mayté Banzo, Marie Lemarié-Boutry

Vecteurs d'intermédiation (Corade et Lemarié-Boutry, 2020), les projets alimentaires territoriaux constituent des espaces politiques de (re)mise en lien d'acteurs, aux intérêts et aux représentations parfois divergents, où se révèle la transversalité de la problématique alimentaire. Les PAT constituent dès lors un cadre de questionnement des objectifs, des pratiques, des modèles, et donc des politiques existantes, en lien notamment avec l'usage des ressources du territoire, et en particulier des terres agricoles.

Dans le cadre du programme Appal, l'analyse de plusieurs PAT en Nouvelle-Aquitaine (émergents ou mis en œuvre) met en évidence le poids de la ressource foncière dans les diagnostics, les débats entre acteurs, les feuilles de route et les programmes d'action. La concertation multi-acteurs, érigée en principe dans les PAT, est propice à requestionner la place laissée à la terre agricole dans les territoires et dans l'action publique locale. À travers l'exemple de deux cas d'étude girondins situés aux limites de la métropole bordelaise, le pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (Barval) et le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Cœur Entre-deux-Mers (CE2M), nous regardons comment ces PAT réinterrogent la place du foncier agricole dans leur développement territorial.

Le PAT du Pays Barval, qui regroupe 17 communes (coopérant en 3 intercommunalités), a été labellisé par le Programme national de l'alimentation en janvier 2023. Il a été initié par un collectif de citoyens qui s'est constitué en association en 2016, le Collectif Aliment-Terre (voir **chapitre 5**). Le PAT du CE2M est, lui, porté par un PETR regroupant 90 communes (coopérant en 5 communautés de communes). Initié en 2017-2018 avec une première phase de diagnostic et d'élaboration du programme d'action, le projet a été labellisé par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en 2020.

Portés par l'idée que la population devrait pouvoir se nourrir de produits proposés par l'agriculture de leur territoire, quelle place redonnent les acteurs, parties prenantes de ces deux PAT, aux terres agricoles dans l'action publique territoriale ?

Redécouvrir la rareté de la terre agricole pour se nourrir

Depuis les années 1960, l'usage agricole intensif de la terre nourrit le mirage d'une ressource foncière disponible en quantité suffisante pour permettre de satisfaire les besoins alimentaires des populations, en même temps qu'elle peut être utilisée pour répondre à d'autres usages (résidentiel, industriel, transports, etc.). Longtemps considérées dans les politiques d'aménagement du territoire comme une réserve foncière, les terres agricoles deviennent un bien rare qu'il convient de protéger (zone agricole protégée, ZAP, périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, PPEANP, etc.), voire de reconquérir par une réappropriation tant agronomique (défrichement, aménagement des parcelles), économique (valorisation) que juridique — classement en zone agricole (A) ou zone naturelle (N) dans le plan local d'urbanisme (PLU). La mise en œuvre des PAT souligne de manière très concrète cette rareté. Ainsi, la mesure des capacités nourricières des territoires, avec des outils tels que Parcel⁵⁶ et CRATER⁵⁷, met en évidence de façon assez systématique la très faible disponibilité du foncier agricole, et surtout le « foncier alimentaire » mobilisable, c'est-à-dire disponible pour produire une alimentation de proximité (Margetic *et al.*, 2016). Pour rendre compte de cette rareté, il est nécessaire de distinguer celle qui est absolue (stock foncier) de celle qui est relative (modèle agricole, qualité des sols).

Le territoire du Pays Barval n'est pas un territoire agricole. Bien qu'il se caractérise par un espace non bâti fortement majoritaire (à 89 %), la superficie agricole ne correspond qu'à 7,6 % de la superficie du territoire. Le non-bâti recouvre majoritairement la forêt cultivée (67 % de la superficie totale) et les espaces naturels (15 %). Cela signifie que les productions agricole et forestière, des activités relevant de la campagne, occupent la majorité de la superficie du territoire. Pourtant, sur le plan du foncier alimentaire, le Barval se trouve dans une situation très similaire à celle de la métropole de Bordeaux, où la place des espaces artificialisés est beaucoup plus prégnante. En effet, la faible superficie agricole, conjuguée à l'orientation de la production, explique la rareté des terres agricoles à destination de l'alimentation de la population locale. Les terres arables, situées en périphérie, concernent pour l'essentiel les grandes cultures (maïs, céréales, oléagineux) et les légumes de plein champ destinés à la conserverie. Ces activités agricoles et forestières sont avant tout orientées vers l'agro-industrie, avec des débouchés extérieurs au territoire. Des parcelles de petite taille et plus morcelées demeurent près des espaces urbanisés. Elles correspondent à des prairies permanentes, du maraîchage et de la production de fruits. Le foncier destiné à l'alimentation de proximité est donc très peu présent. Sur l'ensemble de ces terres agricoles du Pays Barval, les parcelles

56. Voir note 42, p. 110.

57. Voir note 41, p. 110.

certifiées en agriculture biologique sont minoritaires, avec 7,8 % des terres agricoles (données RPG, 2017 ; données Agence Bio, 2017)⁵⁸.

De son côté, le territoire du CE2M présente une situation un peu différente. Sur le plan quantitatif, les terres destinées à l'agriculture constituent une partie importante : la surface agricole utile (SAU) représente 36 746 hectares en 2020, soit 45 % du territoire (données du Recensement agricole, 2020). La rareté des terres agricoles nourricières à destination de la population locale est liée essentiellement au modèle agricole viticole favorisé : deux tiers de la SAU (Recensement agricole, 2020) ; le tiers restant est, lui, essentiellement consacré aux grandes cultures ou à des prairies. Très peu de surfaces sont destinées au maraîchage ou à l'arboriculture (1 % de la SAU). L'orientation technico-économique des exploitations agricoles explique donc une rareté relative des terres destinées à la production nourricière. Mais l'Entre-deux-Mers doit également composer avec une concurrence entre usages agricole et non agricole des terres, qui s'est traduite par une diminution des stocks de surfaces agricoles à un rythme supérieur à la moyenne nationale pour la décennie 2000-2010 (Diagnostic du PAT du CE2M, 2018)⁵⁹. Cette diminution aura affecté avant tout les grandes cultures et les prairies, renforçant davantage le caractère viticole et donc la spécialisation du territoire.

Les deux PAT étudiés prennent ainsi forme dans des territoires où le lien entre agriculture et alimentation se pose différemment. Pour le Barval, il s'agit de développer une activité qui n'existe pas vraiment et qui n'est pas essentielle à la dynamique territoriale. Pour le CE2M, il s'agit de promouvoir une diversification des modèles agricoles pour donner plus de place à une agriculture nourricière. L'agriculture est dès le départ un moteur essentiel de la dynamique territoriale. Cette distinction a des implications dans les choix opérés par les PAT concernant le foncier.

Développer les connaissances sur une ressource foncière mal connue

La rareté du foncier agricole alimentaire semble révélée par les diagnostics réalisés en lien avec les PAT (en amont ou en aval) ou les autres formes de projets territoriaux, comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) par exemple. Le plus souvent, cette situation n'est pas réellement une découverte pour les acteurs du territoire. Mais ce constat devient dorénavant un problème nécessitant sinon une solution, du moins une mise à l'agenda de la politique locale. À cette nécessité vient s'adjoindre

58. Cette proportion de 7,8 % des terres agricoles certifiées en agriculture biologique est légèrement supérieure à la moyenne nationale, mais la progression est très récente et marquée par la conversion d'un îlot cultural de plus de 300 hectares (Diagnostic agricole du Sybarval, 2019, <https://www.sybarval.fr/le-scot/etudes-thematiques-scot/diagnostic-agricole/> (consulté le 21 juin 2023).

59. Diagnostic du PAT du CE2M, 2018 : <https://www.coeurentre2mers.com/espace-agrialim> (consulté le 22 juin 2023).

la méconnaissance du sujet par les porteurs de projets, qui sont souvent des collectivités locales (établissements publics de coopération intercommunale, EPCI, collectivités territoriales) ou des territoires de projet (PNR, PETR/Pays). Dans les deux PAT étudiés, le PETR comme le collectif de citoyens n'ont pas de connaissances particulières, au début de leur engagement, sur le foncier agricole, qu'il s'agisse des superficies disponibles ou de leur potentiel agronomique. Dans les deux cas, le foncier agricole a été considéré comme un point important dans la démarche de PAT, ainsi qu'un sujet imposant d'acquérir des connaissances.

Du côté du PETR, la protection et la mobilisation de foncier agricole « pour l'installation de nouveaux agriculteurs et de nouvelles productions » ont été positionnées comme un des quatre enjeux majeurs du territoire à l'issue du diagnostic. Opérationnellement, cela suppose une maîtrise foncière qui passe par l'observation foncière. Démarche empirique et inductive, l'observation foncière permet tout d'abord d'établir un état de la ressource, de ses usagers et de ses titulaires, en fonction de variables d'intérêt établies par les observateurs. L'observation peut porter à la fois sur des stocks (occupation et usages du sol, division de la propriété foncière, etc.) et sur des flux (changements d'usage du sol, volumes échangés et prix pratiqués sur les marchés du foncier, etc.) (Lemarié-Boutry, 2013). Le PETR a ainsi formalisé un observatoire pour mesurer la répartition actuelle et l'évolution des terres agricoles entre productions, identifier les dynamiques (de départ, installation, transmission), recenser le foncier agricole communal et privé, et identifier les friches agricoles. Ce dernier point a particulièrement mobilisé le PETR, dans la mesure où ces « friches » constituaient potentiellement une marge de manœuvre intéressante pour développer une agriculture nourricière sur le territoire. Le repérage d'un foncier agricole mobilisable pour une production alimentaire locale a impliqué une ingénierie articulant analyse et mise en convergence de bases de données existantes, observations de terrain auprès de propriétaires et animations territoriales avec les élus et les structures partenaires (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, Safer, et chambre d'agriculture) (Bordeaux Sciences Agro-Apteria, 2019).

Le Collectif Aliment-Terre, lui, n'a pas les moyens de mettre en œuvre un outil de ce type. Le recensement des friches potentiellement agricoles a été néanmoins une des premières actions engagées par le collectif, en partenariat avec des étudiants de géographie de l'université Bordeaux Montaigne. La méthode élaborée a permis de préciser les critères liés à l'idée de « potentiellement agricole », mais aussi de mettre en avant une catégorie d'espaces sous-valorisés (exemple des prairies non exploitées à des fins agricoles ou mobilisées pour le pacage des chevaux). Au-delà du constat de la rareté quantitative, il s'agit de questionner, voire de réfuter, les critères utilisés pour évaluer le potentiel agricole d'une terre. Ainsi, pour le collectif : les terres sableuses ne sont pas un problème pour la production (apport de matière organique) ; celles en zone urbaine (U) ou en zone à urbaniser (AU) peuvent aussi être prises en compte lorsqu'elles ne sont pas encore bâties ; les terres forestières ou protégées pour des zonages environnementaux ne sont pas à écarter non plus ; enfin, les micro-fermes peuvent

s'adapter également à un foncier de taille réduite. L'objectif clairement affiché est de partir à la reconquête des terres agricoles. Si le Collectif Aliment-Terre a initié le PAT, le portage de celui-ci s'est opéré institutionnellement par les communautés de communes qui composent le Pays. Tandis que le collectif citoyen, en tant que membre du PAT, continue de porter cette logique de reconquête des terres agricoles, les porteurs du PAT Barval sont sensibilisés à la complexité de l'intervention sur le foncier agricole par des acteurs dotés de compétences et/ou de missions relatives aux terres agricoles (Safer, chambre d'agriculture, Draaf, région, département, Terre de Liens). Acteurs qui sont également invités à participer à l'arène agri-alimentaire du PAT (voir **chapitre 5**). Les réunions organisées autour des PAT, réunissant des acteurs diversifiés, sont considérées comme essentielles pour prendre conscience des enjeux fonciers de chacun (Vergnaud, 2020). Dans le cas du PAT du CE2M, l'observatoire a été et continue d'être le support de cette intermédiation entre différents acteurs : dans un premier temps, chargés de mission du PETR, élus des communes pilotes, Safer, Chambre d'agriculture de Gironde, puis, dans un second temps, ensemble des communes du PETR. La mise en lien d'acteurs dotés de compétences et de missions différentes, tant pour la question foncière que pour la question agricole, participe dès lors progressivement à la mise en discussion des choix de gestion publique et des logiques d'allocation des terres.

La place des terres dans le projet territorial : des visions différenciées

L'observation des projets alimentaires du Pays Barval et du CE2M montre une remise en question progressive de la manière dont le foncier agricole est conventionnellement compris et géré. Cela passe tout d'abord par la reconsidération de la terre agricole comme une ressource nécessaire au développement du territoire : *a minima* sur un plan économique, avec le maintien d'un tissu agricole ; et sur un plan social, avec la satisfaction des besoins de la population à une alimentation de qualité. Le foncier agricole redevient l'objet d'un travail politique mêlant à la fois des acteurs historiques (élus, organismes professionnels agricoles, OPA, etc.) et de « nouveaux » acteurs (associations, citoyens, etc.).

Dans le cas du CE2M, le diagnostic agricole du PAT a servi à souligner les menaces qui pesaient sur les terres agricoles du territoire, entre artificialisation et déprise agricole et/ou concentration avec le départ non renouvelé d'agriculteurs à la retraite. La décision de créer un observatoire pour mieux connaître et maîtriser le foncier agricole a été l'un des premiers marqueurs politiques car engageant des moyens humains et financiers (chargé de mission « foncier agricole », demande d'études, etc.). L'observatoire du foncier agricole est devenu ensuite, progressivement, l'outil d'une remise en discussion (bien que progressive et inégale) du foncier agricole entre communes, intercommunalités et PETR. Cette remise en discussion a débuté avec quelques communes

pilotes, volontaires en 2019 pour participer à une identification des terres mobilisables pour une production nourricière locale. Ces communes, au travers de leurs élus, ont participé en coconstruisant la méthode d'identification des terres avec les chargés de mission du PETR, en étant actifs lors des ateliers de repérage collectif des terres « en friche », en communiquant auprès de leurs administrés, en conventionnant avec la Safer et la chambre d'agriculture. Initialement cinq, elles sont aujourd'hui une trentaine à être impliquées sur les 90 communes du territoire.

Si l'observatoire du CE2M permet d'animer ce début de remise à l'agenda politique local des questions agricoles, les documents d'urbanisme restent le support de la compétence des communes en matière d'aménagement du territoire. L'une des missions du chargé de mission « Foncier agricole » du CE2M reste ainsi le conseil aux communes et communautés de communes en matière de prise en compte des projets agricoles et alimentaires dans les documents d'urbanisme.

Dans le cas du Pays Barval, lors des réunions plénières qui se sont déroulées en 2018 et 2019, les élus ou les représentants des élus communaux justifiaient le faible engagement dans la démarche par le fait que la part des surfaces classées en zonage A était très faible sur leur territoire. Ils faisaient également état des contraintes qui verrouillaient cette situation, notamment les zones N, terres protégées par la loi Littoral. Initialement, une seule commune propose un autre discours en envisageant l'agriculture comme une voie de diversification de l'économie locale ; elle propose de créer un zonage A d'une centaine d'hectares sur sa commune en empiétant sur des terres forestières. Pour le Collectif Aliment-Terre, il s'agit d'aller plus loin. Pour contrer la rareté, il faut prendre la terre où elle est, indépendamment de son statut, mais au regard de sa qualité agronomique. C'est le sens de l'acte de désobéissance civile qu'il a mené le 18 juin 2020 (« La pelle du 18 juin »). Selon le collectif, soutenir une agriculture et une alimentation locales doit mener à un changement profond et à une remise en cause du modèle de développement adopté sur le bassin depuis le XIX^e siècle. Celui-ci est fondé sur l'exploitation des ressources pour leur exportation (agricoles, forestières) et sur le tourisme. L'urbanisation continue, associée au tourisme et, surtout depuis les années 1990, à la métropolisation bordelaise, renforce la concurrence et la pression foncières. L'annulation du SCoT de 2015, jugé comme envisageant une croissance urbaine trop forte, en inadéquation avec le respect de l'environnement, témoigne bien des difficultés à remettre en question ce modèle. Dans la mouvance du PAT, d'autres communes vont proposer des projets visant à préserver des terres agricoles à des fins nourricières. Une réflexion est menée pour considérer les possibilités d'associer espaces naturels et agricoles (agroforesterie, élevage dans les zones humides). PAT et développement d'une agriculture de proximité sont mentionnés dans le nouveau projet de SCoT⁶⁰.

60. Il s'agit de l'objectif 11 du projet d'aménagement stratégique « Valoriser les ressources primaires qui façonnent le paysage et renforcent l'identité du territoire », Plan d'aménagement stratégique du SCoT débattu et adopté le 17 novembre 2022.

C'est donc une affirmation de l'usage agricole dans le développement de ces deux territoires qui progresse sensiblement, malgré leurs différences de configuration géographique. Si la représentation du foncier comme une composante de l'aménagement du territoire s'affaiblit mais demeure présente dans l'Entre-deux-Mers, il s'agit dans le cas du Pays Barval d'une nouveauté.

Dans le cas de l'Entre-deux-Mers, même si le diagnostic agricole et alimentaire avait été l'occasion de réaffirmer la position de l'agriculture comme composante du développement territorial⁶¹ et du besoin de protéger les terres agricoles de l'artificialisation et de la déprise, c'est peut-être aujourd'hui davantage la destination même des terres agricoles qui fait l'objet de discussions. En effet, si ce territoire n'est pas dépourvu de terres agricoles, celles-ci restent peu utilisées pour une production nourricière à destination des populations locales, du fait notamment de la spécialisation viticole qui s'est affirmée depuis la seconde moitié du xx^e siècle. Aujourd'hui, à l'instar d'autres vignobles bordelais, le vignoble de l'Entre-deux-Mers est fragilisé tant par des aléas climatiques que par des difficultés à valoriser économiquement la production sur le marché national et international. Une voie possible est celle de la diversification, du territoire certes, mais aussi des exploitations. Dans la mesure où de plus en plus de viticulteurs s'intéressent à cette voie, en concomitance avec le dispositif d'arrachage⁶², l'intérêt du PETR est d'accompagner cette diversification vers la production nourricière, face à d'autres formes de diversification non agricoles (injections énergétiques par exemple).

Au cours des discussions dont elles font l'objet, sur leur disponibilité, leurs usages, leurs qualités, etc., et parce que ces discussions débouchent sur des enjeux de développement territorial, les terres agricoles glissent parfois et progressivement, au moins sur un plan discursif, vers un autre statut : celui de bien commun. Cela est rappelé par un fait simple : le foncier comprend, certes, la terre, mais aussi le système juridique qui permet sa gestion, délimite les droits d'usage, et définit le rapport entre propriété et usage (Guéringer *et al.*, 2017). Or la propriété privée est très vite identifiée comme un obstacle au développement du foncier agricole nourricier. Les entretiens réalisés par les étudiants de Bordeaux Sciences Agro auprès des propriétaires fonciers du CE2M ont mis en évidence trois principaux points de blocage : les propriétaires pour qui le foncier est un patrimoine dont ils ne souhaitent pas se détacher ; les propriétaires pour qui le foncier est un investissement et une source potentielle de revenus (spéculation) ; les propriétaires qui craignent la proximité de nouvelles activités (nuisances paysagères, sonores, etc.) (Bordeaux Sciences Agro-Aptéria, 2019). Ces résistances, que l'on retrouve dans le bassin d'Arcachon, justifient dès lors un réinvestissement politique des collectivités qui peut aller de la préservation des terres agricoles jusqu'à leur mobilisation par l'acteur public, devenant alors partie prenante de projets d'installation agricole (Terre de Liens, 2018 ; Baysse-Lainé, 2021).

61. L'agriculture est d'ailleurs prise en compte dans les deux SCoT du territoire.

62. Annonce du 5 juin 2023 du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Marc Fesneau.

Conclusion

Les PAT, par leur méthode d'ingénierie fondée sur un diagnostic agricole et alimentaire et leurs fonctions de remise en lien entre acteurs, créent des arènes de discussion propices au questionnement de la place faite aux terres agricoles dans les projets territoriaux. Face au constat de rareté et/ou de raréfaction des terres, à vocation nourricière locale, le besoin d'une meilleure connaissance de ces terres, longtemps invisibilisées derrière le statut « A » des documents d'urbanisme, s'impose dans les collectivités. C'est dès lors le point de départ de l'émergence de visions différenciées des terres agricoles dans le projet de développement territorial. Sur les deux territoires présentés ici, le pays Bassin d'Arcachon-Val de Leyre et le PETR Cœur Entre-deux-Mers, ces discussions aboutissent notamment à une remise à l'agenda politique du devenir et de l'usage de ces terres, à une réaffirmation de l'usage agricole comme composante du développement territorial, voire, plus timidement, à une représentation des terres agricoles comme bien commun. Il s'agit surtout de frémissements, à remettre en perspective face à l'ensemble des enjeux de développement territorial dont certains restent très concurrentiels en matière d'usages des sols (énergie, mobilité, etc.). Mais le début d'une renégociation des terres agricoles et de leur rôle dans la sécurité alimentaire et la résilience des territoires semble se mettre en œuvre.

13. Les projets alimentaires territoriaux réaffirment-ils les catégories de ville et de campagne ?

Mayté Banzo, Nathalie Corade, Edwige Garnier,
Marie Lemarié-Boutry, Diana Rios-Rivera,
Greta Tommasi

La reterritorialisation des systèmes alimentaires que promeuvent les PAT est un bon exemple du renouvellement des liens entre monde urbain et monde rural (Melot *et al.*, 2021). La déconnexion de cette relation s'est affirmée dans la seconde moitié du xx^e siècle. Elle est en grande partie liée au développement dans les campagnes d'une agriculture tournée vers des marchés internationaux et vers l'agro-industrie, ainsi qu'à la place prépondérante du système alimentaire mondialisé dans l'approvisionnement des villes (Bognon, 2015). Les ceintures maraîchères, qui traduisaient le lien le plus immédiat entre agriculture et ville, ont cédé face à la pression urbaine. En même temps, un brouillage des catégories de ville et de campagne s'opère sous l'effet de la périurbanisation (forme d'urbanisation de faible densité où de plus en plus d'espaces agricoles se trouvent intégrés dans les aires fonctionnelles urbaines), de l'urbanisation des campagnes (transformation des modes de vie, moindre place de l'agriculture dans l'économie et dans la société rurales) et des nouvelles formes d'agricultures urbaines, menant à la reconnaissance de l'obsolescence des catégories ville-campagne et urbain-rural (Mathieu, 2017). Si les PAT permettent de retisser des liens entre villes et campagnes, conduisent-ils à réaffirmer ces deux catégories spatiales ?

Les sept études de cas⁶³ sur lesquelles s'appuie l'argumentation suivante montrent que la manière de concevoir la distinction ville-campagne est très différente d'un PAT à l'autre.

63. Adour Chalosse Tursan, Bordeaux Métropole, Bassin d'Arcachon-Val de Leyre, Grand Bergeracois, Grand Châtelleraut, Médoc, Périgord-Limousin (tableau 5).

Les PAT révèlent une forte déconnexion entre territoire et agriculture

Lorsque les projets se mettent en place, avec ce souhait de reterritorialiser l'agriculture et l'alimentation, les acteurs se confrontent très souvent à la réalité d'une déconnexion entre ville et campagne de proximité qui n'a cessé de se renforcer à partir de la seconde moitié du xx^e siècle. La reterritorialisation souhaitée fait face à une agriculture qui ne produit plus vraiment pour la ville proche et, souvent, même pas pour le territoire où elle se développe.

Cette déconnexion est logiquement forte dans les territoires où l'agriculture est absente. Les espaces métropolitains, qui concentrent de fortes densités de population, de bâtis et d'activités, laissent une place résiduelle aux espaces agricoles. Bordeaux Métropole est un espace densément peuplé (1 353 hab/km²) où l'agriculture occupe une faible superficie : 5 500 hectares, soit à peine 10 % de la superficie totale (données du PLU3.1 2016⁶⁴). Cette agriculture est peu nourricière, et ne s'adresse par ailleurs qu'à une infime partie de la population. La surface agricole utilisée concerne en majorité des surfaces toujours en herbe (à 42 %), des terres labourables occupées (à 41 %, surtout pour des céréales) et des cultures permanentes (à 17 %, essentiellement de la vigne) (Bordeaux Métropole, 2018). L'agriculture occupe des espaces résiduels dont les principales superficies sont situées dans les zones inondables de la vallée des Jalles et de la presqu'île d'Ambès, au nord du territoire. En 2018, 176 exploitations sont recensées sur le territoire. L'objectif du PAT est avant tout de renforcer l'autonomie alimentaire du territoire, en développant l'agriculture urbaine et en cherchant de nouvelles sources d'approvisionnement. Pourtant, la part des espaces non bâtis n'est pas négligeable (56 % de la superficie) (PLUi, 2016). Ces espaces non bâtis, bien que significatifs, ne font néanmoins pas « campagne » dans le cas de la métropole. Il s'agit d'espaces ouverts, c'est-à-dire d'espaces intégrés à la dynamique urbaine : leurs fonctionnalités de gestion et leur devenir à court et à moyen terme dépendent des acteurs parties prenantes des dynamiques métropolitaines (Banzo, 2015). Qu'il s'agisse d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, ils participent au projet de territoire et sont caractérisés par leur multifonctionnalité (récréative, paysagère, éducative, etc.).

Cette déconnexion existe également dans les territoires où l'agriculture est présente mais où elle n'est pas destinée à une alimentation directe des populations locales. Le cas du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Adour Chalosse Tursan peut être pris en exemple. Sur ce territoire, l'agriculture spécialisée (volailles et céréales) reste structurante pour l'économie locale et pourvoyeuse d'emplois. Cette activité s'est ainsi construite sur une logique de filière, marquée par les circuits longs, avec une forte intégration dans l'industrie agroalimentaire (maïs, céréales, filière gras). Elle a toutefois

64. https://fichiers.bordeaux-metropole.fr/plu/PLU31_interactif (consulté le 16 novembre 2018).

été fragilisée par les différentes crises sanitaires portées par la grippe aviaire, le territoire ayant perdu 22 % de ses exploitations agricoles en dix ans (Recensement général agricole, 1988-2000). Se pose dès lors la question du maintien de l'agriculture par l'installation de jeunes agriculteurs (schéma de cohérence territoriale, SCoT, du PÉTR Adour Chalosse Tursan, 2018). Ainsi, dans le cadre du programme européen Liaison entre action de développement de l'économie rurale (Leader) défini pour 2014-2020⁶⁵, le territoire a choisi d'investir dans trois orientations stratégiques pour le développement rural, dont la valorisation des éléments identitaires forts comme l'agriculture. Dans ce contexte, les élus ont décidé de lancer une démarche de « soutien à l'agriculture locale » en la centrant sur l'approvisionnement en produits locaux de la restauration collective publique. Cette orientation est notamment à relier à la nature très rurale du territoire. En effet, si la restauration collective publique n'est absolument pas l'apanage de ces communes rurales, leur maîtrise de sa mise en œuvre les conduit à la privilégier dans le cadre de leur PAT, d'autant plus qu'elle apparaît dans ce cas comme le débouché le plus évident pour l'agriculture locale en l'absence d'un bassin de consommation important (position intermédiaire entre les agglomérations de Dax et de Mont-de-Marsan).

L'absence de villes suffisamment attractives pour les débouchés d'une agriculture de proximité peut également être un facteur de cette déconnexion. L'exemple du Grand Châtelleraut illustre ce point. Avec 84 000 habitants aujourd'hui, la communauté d'agglomération de Grand Châtelleraut (CAGC) correspond au second ensemble urbain le plus important du département de la Vienne. Les terres à destination agricole représentent près de 58 % de la superficie du territoire (113 390 ha), soit une surface agricole utile (SAU) de 63 600 hectares au total (données du RPG, 2021)⁶⁶. Toutefois, selon la Chambre d'agriculture de la Vienne, cette SAU reste majoritairement consacrée aux grandes cultures (71 %), visant des débouchés externes, et laisse donc très peu de place au maraîchage (0,95 %), aux prairies (7,44 %) et aux vergers (0,11 %). Dans le même temps, la ville de Châtelleraut perd des habitants et fait face à une faible présence des magasins de produits locaux ; les habitants des communes périphériques et les producteurs locaux ont ainsi développé davantage de liens avec Poitiers et les villes moyennes proches, et des circuits de vente directe en zone rurale. De ce fait, Châtelleraut présente le cas d'une distanciation entre ville et agriculture de proximité liée à deux facteurs : une spécialisation de l'agriculture (filières de céréales et du melon dominantes) et des caractéristiques économiques de la ville représentant un débouché peu attractif pour les productions nourricières de proximité.

65. Le programme Leader est un programme européen de développement rural qui vise à soutenir le développement des territoires ruraux et qui est financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

66. Ce qui suffirait largement à nourrir la population du territoire si une diversification de la production y était opérée.

Les PAT pour refaire « campagne »

Les PAT ont pour finalité de reconstruire localement ce lien entre agriculture et alimentation. L'objectif est de réintroduire l'agriculture dans les territoires qui en sont dépourvus, ou de développer une agriculture nourricière dans le but de redynamiser le secteur et le territoire. Pour illustrer ces deux aspects, nous prenons les exemples du pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (Barval) et du PNR Périgord-Limousin.

Sur le territoire du Pays Barval, où l'agriculture est minoritaire (voir **chapitre 12**), la volonté première du collectif citoyen qui engage la démarche de PAT (voir **chapitre 5**) est bien de promouvoir une agriculture nourricière sur le territoire. Cette agriculture a autrefois existé, mais a disparu sous l'effet conjoint du développement de l'activité sylvicole, d'une agriculture industrielle et d'une importante urbanisation, particulièrement dense dans les communes littorales. Pour le collectif citoyen, les témoignages, les traces de cette activité perdue, abandonnée, oubliée, sont des indicateurs pour signaler, face à certains détracteurs, que cultiver sur cette terre sableuse est possible. Au-delà des données historiques, les entreprises contemporaines y sont engagées, telle la ferme du P'tit Panier Bio⁶⁷. Les expériences montrent qu'il est non seulement possible de cultiver cette terre, mais que celle-ci peut être assez productive pour nourrir des familles en légumes frais (pour son cas), en petit élevage (dans d'autres cas). Concevoir le développement d'une agriculture nourricière sur le territoire, c'est proposer une alternative pour le développement territorial. Cela ouvre une voie pour la valorisation des espaces non bâtis, au-delà des options que sont la protection environnementale, la réserve du foncier pour l'urbanisation, l'exploitation forestière pour l'industrie ou la culture de maïs et de légumes de plein champ pour l'agro-industrie.

Dans le cas du PNR Périgord-Limousin, territoire rural et agricole, l'objectif n'est pas de développer une activité productive en vue d'approvisionner les villes, mais plutôt, comme le Pays Barval, de favoriser une agriculture destinée à l'alimentation des habitants et des usagers du territoire (touristes). Les démarches alimentaires initiées au sein du PNR Périgord-Limousin ne se sont d'ailleurs pas construites en lien avec les agglomérations de Limoges, d'Angoulême ou de Périgueux (et *vice versa*). Le PAT est avant tout un moyen de maintenir et de dynamiser une agriculture locale. Comme dans la plupart des territoires, l'accent est mis en premier lieu sur la restauration collective pour atteindre cet objectif. Le PNR s'appuie également sur le tourisme comme une voie pour la valorisation des produits locaux, et notamment par le biais d'une marque, « Valeurs Parc naturel régional ».

67. Voir Appal et ALGA-Médiation, 2023b, entretien avec Jeanne Duprat.

Les PAT pour (re)tisser des liens ville-campagne

Les nouveaux liens que les PAT sont susceptibles de tisser entre ville et campagne dépendent des configurations géographiques (paysagères, physiques, mais aussi administratives) des territoires qui les portent. Pour le premier point, la métropole de Bordeaux présente un cas extrême de dépendance aux sources d'approvisionnement alimentaire. Pour le deuxième point, l'exemple des reconfigurations des périmètres institutionnels comme facteurs de recomposition des relations ville-campagne est éloquent.

Dans la recomposition des liens ville-campagne, les espaces métropolitains occupent une place particulière. En effet, le processus de métropolisation a conduit à promouvoir une certaine autonomie de ces espaces urbains au regard de leur arrière-pays. Ceux-ci n'ont eu de cesse de favoriser leur attractivité au sein d'un système monde : la compétitivité internationale est l'horizon privilégié pour assurer leur développement. Le souhait des grandes agglomérations de devenir des acteurs de la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation conduit à un réel changement de perspective. À la recherche de sources d'approvisionnement plus proches, les métropoles entrent dans une dynamique de collaboration avec les espaces producteurs environnants. Pour la métropole bordelaise, le département de la Gironde n'offre pas de grandes opportunités du fait de la place prépondérante occupée par la viticulture. Par ailleurs, autour de la métropole, de nombreux PAT voient le jour, revendiquant aussi une autonomie alimentaire pour leur territoire⁶⁸. C'est donc avec les départements voisins que des collaborations sont recherchées. Il s'agit de développer une « gouvernance alimentaire interterritoriale » qui « désigne un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire » (Bordeaux Métropole, 2023). Ainsi, en octobre 2018, Bordeaux Métropole a signé une convention de partenariat avec le territoire de Val de Garonne Agglomération (VGA)⁶⁹ (voir **chapitre 9**). Pour VGA, cette coopération répond à une stratégie de consolidation des débouchés pour l'agriculture locale vers Bordeaux Métropole. Celle-ci se traduit prioritairement par la mise en place d'infrastructures logistiques sur le territoire et d'outils de transformation locaux. La métropole présente un débouché attractif, car elle constitue un marché conséquent, solide et régulier, qui peut conduire à réorganiser des flux en les détournant de la logique de filière et du passage par le marché central de Rungis (Paris). La contrepartie pour les espaces de productions, comme c'est le cas pour le Grand Bergeracois (vers Bordeaux) ou le Grand Châtelleraut (vers Poitiers), est que cette attractivité de la métropole entre en

68. PAT du Pays Barval, PAT du Cœur Entre-deux-Mers, PAT du Cubzaguais Nord Gironde, PAT de l'Estuaire, PAT du Grand Libournais, PAT de la communauté de communes de Montesquieu, PAT de la Rive droite, PAT Sud Gironde, démarche alimentaire du PNR du Médoc.

69. Val de Garonne Agglomération est un territoire d'un peu plus de 60 000 habitants répartis sur 43 communes, dont Marmande, commune comptant plus de 15 000 habitants.

concurrence avec les autres villes (moyennes et petites), qui offrent *a priori* des marchés stables mais moins rémunérateurs, car sur de plus faibles volumes.

Les reconfigurations des périmètres institutionnels peuvent aussi conduire à repenser la relation ville-campagne. Les cas du Grand Châtelleraut et du Grand Bergeracois expriment différemment cette idée.

Suite aux réformes territoriales, la communauté d'agglomération du Grand Châtelleraut (CAGC) passe de 7 communes en 1993 à 47 communes en 2016. Cette recomposition du périmètre intercommunal conduit le repositionnement progressif de la question agricole et alimentaire locale dans la définition des enjeux stratégiques des élus. Le PAT devient un projet transversal qui soutient une stratégie de développement, s'appuyant sur la complémentarité entre ville et campagne. L'agriculture et l'alimentation sont ainsi mentionnées dans quatre des neuf volets stratégiques du projet de territoire ; l'agriculture est notamment associée aux volets de relance de l'économie et de l'adaptation au changement climatique. Mais, à ce jour, la connaissance qu'ont les acteurs de l'agglomération des producteurs engagés dans les circuits courts reste faible. Peu de liens directs existent entre consommateurs urbains et producteurs locaux. Dans les zones urbaines, l'intermédiation est assurée par les artisans des métiers de bouche ; la relation directe entre producteurs et consommateurs semble plus développée dans les communes rurales. Un des objectifs du PAT reste donc de maintenir et de développer les circuits courts et la restauration collective pour renforcer l'attractivité de la ville et, par là, les liens intercommunaux entre la ville et l'agriculture de proximité des communes rurales du territoire.

Le Pays du Grand Bergeracois constitue, lui, le périmètre à partir duquel a été construit le projet alimentaire. Suite à la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République de 2015 (NOTRe), le Pays ne s'est pas transformé en PETR, et le syndicat mixte porteur du Pays a été dissous en 2018 pour se transformer en Délégation générale du Grand Bergeracois. Cette délégation générale est une structure de coopération entre les quatre intercommunalités composant le territoire de l'ancien pays, à savoir la communauté d'agglomération de Bergerac (CAB), constituée de 38 communes et rassemblant 60 581 habitants, et les trois autres communautés de communes (soit 90 communes et 39 130 habitants) (données Insee, 2018). Le PAT est donc actuellement co-porté par la CAB d'un côté et les trois communautés de communes, plus rurales, de l'autre. La logique institutionnelle a ainsi conduit à distinguer l'urbain et le rural, la CAB portant administrativement le PAT aujourd'hui. Ses besoins sont en priorité tournés vers l'alimentation, alors que les intercommunalités rurales souhaitent privilégier le maintien de l'agriculture sur leur territoire. Le PAT conduit ici à discuter les complémentarités d'actions entre ville et campagne dans un souci de cohésion et de cohérence territoriales supposant des collaborations entre les intercommunalités, même si cela alourdit la démarche. Des tensions peuvent également naître. Ainsi, la volonté affichée de concevoir le territoire du PAT bergeracois comme un bassin d'approvisionnement potentiel de la métropole bordelaise peut entrer en contradiction

avec la volonté de favoriser le lien de proximité ville-campagne pour répondre à la fois aux enjeux de maintien de l'agriculture et aux enjeux alimentaires à forte dimension sociale de l'agglomération Bergeracoise, mais aussi des communes rurales.

Conclusion

Les PAT réaffirment-ils les catégories de ville et de campagne ?

L'argumentation qui précède semble conduire à une réponse affirmative à cette question. L'objectif de la reconstruction du lien entre agriculture et alimentation locales permet bien de réaffirmer, sur les plans politique et idéal (Mathieu, 2017), des lieux qui produisent (les campagnes) et des lieux qui consomment (les villes), dans une logique d'interactions et de proximité. Il y a ainsi les PAT qui privilégient la sécurité alimentaire (PAT des villes) et ceux qui privilégient le maintien de l'agriculture sur leur territoire (PAT des champs) (Corade *et al.*, 2019). L'orientation du PAT de la métropole bordelaise se distingue ainsi clairement du PAT du PNR Périgord-Limousin ou encore du PETR Adour Chalosse Tursan, territoires pour lesquels l'activité agricole reste essentielle à leur économie.

Pour certains territoires, les orientations des PAT ne sont pas si dichotomiques : les PAT qui associent agglomérations urbaines et communes rurales et agricoles conjuguent les finalités. Les catégories ville-campagne peuvent alors être réaffirmées à l'échelle du territoire. Pour la ville, il s'agit de mobiliser les flux de production alimentaire ; pour la campagne, il s'agit de profiter de ce marché proche pour favoriser la diversification des modèles agricoles et renforcer la dynamique du secteur économique. Cette opportunité peut également être vécue comme une contrainte pour les communes agricoles : les villes (proches ou plus lointaines) sont des marchés concurrentiels qui imposent l'exportation des ressources alimentaires. Que ces dynamiques conduisent à des coopérations ou à des tensions, elles participent à la réaffirmation d'un positionnement des espaces qui se vivent comme « ville » et de ceux qui se vivent comme « campagne ». Les PAT du Grand Bergeracois ou du Grand Châtellerault correspondent plus particulièrement à ces cas de figure.

Enfin, on peut également répondre à la question par l'affirmative en considérant un autre plan, qui relève moins des flux engagés dans le projet que des représentations que révèle l'action. Quelle que soit la campagne (urbaine, périurbaine, rurale), elle est potentiellement porteuse d'une agriculture nourricière dotée d'une valeur, économique mais également symbolique. Les PAT donnent sans doute aux territoires la possibilité de prendre conscience de cette valeur : la campagne s'affirme et met alors en avant sa différence identitaire. De son côté, la ville, dans les PAT, est moins conduite à s'identifier à son pouvoir qu'à sa dépendance. Les chiffres donnés en permanence sur les jours d'autonomie alimentaire des villes rendent compte d'une situation qui

n'a rien de nouveau ; ce sont les peurs réveillées par les crises environnementales et sanitaires qui révèlent cette vulnérabilité dite « nouvelle ».

La diffusion des PAT dans tous les types de territoire et à différentes échelles vient toutefois nuancer la réponse à la question. On comprend alors que les projets alimentaires ne cherchent pas forcément à remettre en lien les villes et les campagnes, car ils sont avant tout des projets pour les territoires qui les conçoivent. Tous les territoires, sans aucune exception, prennent conscience qu'ils sont dépendants sur le plan alimentaire. Et que s'acheminer vers une plus grande autonomie implique des évolutions dans les pratiques, les formes de gouvernance et de coopération entre acteurs, le positionnement du territoire au regard des autres. Le PAT permet alors de reconsidérer les potentialités du territoire, quelles que soient ses caractéristiques géographiques. Dans les villes, la place des espaces nourriciers s'affirme dans les interstices, sur le bâti : les toits, les façades, les caves, les friches offrent ainsi des possibilités à l'agriculture de se développer. L'agriculture n'est pas seulement professionnelle, elle intègre toute forme de production végétale ou animale destinée à l'alimentation. Les jardins, qu'ils soient familiaux, partagés ou individuels, sont valorisés dans cette production. Dans les campagnes où l'agriculture nourricière n'est plus, on envisage une diversification des modèles. Aujourd'hui, la question des agricultures à privilégier se pose lorsqu'on arrache des pieds de vigne, par exemple, ou encore celle d'associer cultures nourricières en circuit court et cultures de filières dans une même exploitation. Dans les espaces où la forêt a conquis ou reconquis les terres agricoles, les interrogations portent sur le fait de rouvrir les paysages, de regagner la terre agricole, d'évoluer vers une agroforesterie. Si les possibilités d'évolution sont multiples, elles appellent à des innovations qui ne s'appuient pas nécessairement sur la catégorisation ville-campagne, mais bien davantage sur la place à accorder à une agriculture nourricière, de proximité au sein de nos territoires, urbains comme ruraux.

Conclusion générale

L'histoire (récente) des conditions d'émergence des projets alimentaires territoriaux (PAT) et de leur développement sur le territoire national est désormais de mieux en mieux documentée. Cet ouvrage participe à cette dynamique de diffusion des connaissances. À travers les cadrages théoriques et les exemples de PAT analysés, nous avons souhaité rendre compte des transformations induites par ces dispositifs.

Il nous est apparu tout d'abord nécessaire de positionner la notion de PAT vis-à-vis de la notion de système alimentaire (SA), et plus particulièrement de système alimentaire territorialisé (SAT). Si ces deux représentations de la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation sont souvent intuitivement associées, les argumentaires qui les justifient invitent à beaucoup de prudence. Le système alimentaire se construit sur le développement d'une agriculture productiviste portée par des objectifs essentiellement quantitatifs, et plaçant d'emblée son fonctionnement sous la tutelle d'interrelations entre les grands acteurs de l'économie agricole et agroalimentaire française (coopératives, industries agroalimentaires, distributeurs). Cette vision a simplifié et amplifié le rôle du marché comme régulateur central du lien agriculture-alimentation, à une échelle globale. Les SAT font bien référence au territoire (changement d'échelle), mais la logique reste similaire. Les PAT, en revanche, par leurs enjeux et leurs constructions, ouvrent des brèches importantes dans cette mécanique sur au moins trois points : la question de la composition des collectifs d'acteurs engagés, qui pose l'enjeu des transformations de comportements acceptés par chacun des participants ; celle des valeurs mises en jeu par ces acteurs dans la tentative de projection dans un futur partagé ouvrant sur la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation ; enfin la dimension territoriale, qui tend à délimiter la « zone d'influence » concernée par le projet.

Chacune à leur manière en effet, les études de terrain réalisées soulignent la complexité des processus de construction d'une action collective. Plusieurs éléments participent de cette complexité.

Les ambitions et les actions se construisent ainsi au fil du temps et des rencontres. Chaque nouvelle arrivée d'acteurs requiert des adaptations, des transformations, voire des innovations dans le comportement de chacun des participants et dans sa contribution à l'action collective. Ainsi, la question de l'insertion de nouveaux acteurs, telle la grande distribution ou les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (Onvar), remet potentiellement en chantier le contenu de l'action collective. C'est par la pérennisation de ces interactions que peuvent se structurer les PAT. C'est la raison pour laquelle la durée des processus de construction de l'action collective constitue une donnée majeure de leur succès.

Les PAT s'élaborent à partir d'arènes de discussion, de formes d'intermédiation et plus généralement de modalités de gouvernance originales entre les acteurs engagés. Les différentes études mobilisées dans cet ouvrage montrent la réalité des oppositions d'intérêts et d'objectifs entre les acteurs. Ces tensions créent des incertitudes qui pèsent constamment sur les initiatives collectives. C'est le revers de la médaille d'une temporalité résolument ouverte ; le projet est alors une perspective dont le contenu est en permanence à (re)construire. Au regard de la domination des marchés, qui se satisfont d'une adhésion tacite de chacun des protagonistes à l'idée d'une réalisation de l'intérêt personnel par l'échange marchand, l'action collective *via* le projet représente, on le comprend, un objectif particulièrement ambitieux.

Dans la structuration de ces actions collectives, l'État et le marché continuent à jouer un rôle non négligeable qui s'articule avec l'impulsion donnée par les acteurs territoriaux. L'État intervient notamment à travers le processus de labellisation des PAT et la normalisation que tend à imposer celle-ci. Le marché reste très prégnant, en particulier à travers les contraintes économiques auxquelles un certain nombre d'acteurs ne peuvent se soustraire et qui, bien souvent, sont mises en avant pour limiter leur participation.

Les incertitudes mettent en exergue l'importance de la question des valeurs en jeu et de leur rôle dans la consolidation ou l'affaiblissement des interactions entre les acteurs. Plusieurs études de terrain présentées dans cet ouvrage soulignent en particulier les difficultés à construire des proximités institutionnelles, organisationnelles comme géographiques. La diversité des valeurs est en effet consubstantielle à celle des acteurs engagés (citoyens-consommateurs, collectivités locales, groupements de producteurs, etc.), mais également à celle des objectifs poursuivis. Ceux-ci peuvent porter à la fois sur le maintien, voire le développement d'une agriculture locale, l'ancrage de la production alimentaire, le raccourcissement des circuits d'échange, la lutte contre les inégalités d'accès à une alimentation de qualité, la réinsertion économique de populations en difficulté, l'éducation à l'alimentation ou encore l'attachement à une démocratie alimentaire et à la participation des citoyens à l'orientation des politiques publiques (cette liste n'étant pas exhaustive, bien entendu). Cette diversité des valeurs est également issue du statut des acteurs participant aux PAT, et des formes d'encastrement dans lesquelles ils se positionnent dans le cadre de leur activité.

La portée transformatrice des PAT se trouve également dans des changements qu'ils semblent initier, au niveau des dynamiques spatiales et des représentations de l'espace, même si les signaux peuvent encore apparaître faibles. Le foncier est envisagé dans sa rareté et dans sa complexité. Les documents d'urbanisme ne se limitent plus aux problématiques de développement urbain, mais sont incités à associer l'agriculture et les questions de sécurité alimentaire au projet territorial. PAT et plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), voire PAT et schéma de cohérence territoriale (SCoT) doivent être compatibles. Les paysages participent de la

dynamique collective portée par les PAT ; ils sont invités à devenir nourriciers. Les fonctionnalités des espaces ne sont pas nécessairement remises en question, mais l'engagement dans des démarches de reterritorialisation promues par les PAT favorise de nouvelles formes d'interdépendances entre les territoires (interterritorialités) ; de nouvelles formes de contractualisation voient le jour. Ces changements ont également un impact sur les représentations des catégories ville-campagne, qui peuvent se trouver réifiées alors qu'elles étaient considérées, jusqu'à il y a peu encore, comme obsolètes.

Au cœur des enjeux agricoles et alimentaires des territoires, les PAT proposent une forme de réponse diverse, structurante, et soumise à des conditions de réussite du lien agriculture-alimentation. Ils constituent aujourd'hui une réaction territorialisée à des questions qui ont longtemps été vues (et le sont encore souvent) comme plus globales, et pour lesquelles on a longtemps considéré le marché inséré dans un système alimentaire comme une voie incontournable.

L'échec relatif de la politique agricole commune (PAC) actuelle à maintenir un tissu productif vivant et des conditions de vie acceptables pour la plupart des agriculteurs est aujourd'hui manifeste. Le renforcement de la précarité alimentaire en France, comme dans d'autres pays développés (Llobet Estany *et al.*, 2020), et ce malgré une production abondante, témoigne du fait que le modèle PAC ne remplit plus sa principale fonction qui est de nourrir la population. Par ailleurs, l'incertitude et la volatilité des marchés agricoles, soumis aux aléas des événements climatiques, du prix des énergies fossiles et des conflits, pèsent sur l'alimentation des consommateurs. Au-delà de la vulnérabilité aux évolutions des prix, c'est la qualité que ces derniers remettent en cause (sanitaire comme environnementale). C'est donc souvent par l'alimentation que les consommateurs, et les collectivités locales aussi, prennent conscience de la déconnexion entre agriculture et alimentation. Les PAT sont donc initiateurs de nouvelles connexions entre des acteurs du système alimentaire ainsi recréé, reliant plus fortement agriculture et alimentation à partir d'une échelle géographique choisie.

Nous avons souligné dans cet ouvrage le rôle essentiel des collectivités locales dans le portage et l'animation de ces projets. Les PAT constituent-ils des points d'articulation entre la volonté politique et la demande des mangeurs pour une reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation ? Théoriquement, les conditions seraient réunies pour que ce soit le cas. Dans la réalité, cette articulation reste difficile. Les initiatives citoyennes pour la transition, bien que nombreuses, n'arrivent pas toujours à trouver une place dans les projets de développement territorial que deviennent les PAT. Cette articulation constitue un point d'attention pour les recherches sur les approches territorialisées de la transition agricole et alimentaire, et plus largement les travaux sur les différentes formes de transitions.

Le PAT ouvre un processus dont il est encore à ce jour bien incertain de cerner les rouages et l'horizon. Le projet peut-il conduire à la politique ? Les PAT sont-ils en

mesure de promouvoir un mouvement de relocalisation de la politique agricole et alimentaire ? À quelle échelle celle-ci doit-elle s'affirmer pour gagner en efficacité ? Comment les politiques nationales et internationales peuvent-elles appuyer cette dynamique, plutôt que la concurrencer ? Le chemin de l'agir local pour relier agriculture, alimentation et territoire reste à poursuivre.

Références bibliographiques

- Amalric M., Anselme B., Bécu N., Delay E., Marilleau N. *et al.*, 2017. Sensibiliser au risque de submersion marine par le jeu ou faut-il qu'un jeu soit spatialement réaliste pour être efficace ? *Sciences du jeu*, (8).
- Amblard L., Guy-El-Karim B., Houdart M., Lardon S., 2018. L'action collective dans les territoires. Questions structurantes et fronts de recherche. *Géographie, économie, société*, 20 (2), 227-246.
- Appal et ALGA-Médiation, 2023a. *Du projet de territoire à la dynamique citoyenne au projet de territoire ? Projet alimentaire territorial, le cas de Tulle Agglo*, film, 11 min 34 s. <https://videos-passages.huma-num.fr/c/appal/videos?s=1> (consulté le 13 juin 2023).
- Appal et ALGA-Médiation, 2023b. *D'une dynamique citoyenne au projet de territoire ? Projet alimentaire territorial, le cas du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre*, film, 9 min 43 s. <https://videos-passages.huma-num.fr/c/appal/videos?s=1> (consulté le 13 juin 2023).
- Appal et ALGA-Médiation, 2023c. *APPAL, des chercheurs, un collectif*, film, 10 min 29 s. <https://videos-passages.huma-num.fr/c/appal/videos?s=1> (consulté le 13 juin 2023).
- Aragon A., 2018. La transhumance ovine dans les Pyrénées : pratique ancestrale et solution d'avenir, aspects zootechniques et sanitaires. Thèse d'exercice de médecine vétérinaire, École nationale vétérinaire de Toulouse, 146 p. https://oataa.univ-toulouse.fr/21273/1/Aragon_21273.pdf (consulté le 12 mars 2022).
- Arts B., Leroy P., van Tatenhove J., 2006. Political modernisation and policy arrangements: A framework for understanding environmental policy change. *Public Organization Review*, (6), 93-106
- Banzo M., 2015. L'espace ouvert pour recomposer avec la matérialité de l'espace urbain. *Articulo: Journal of Urban Research*, (6), [en ligne]. <http://articulo.revues.org/2708> (consulté le 10 février 2021).
- Banzo M., Cazals C. (coord.), 2018. Le bassin d'Arcachon entre attractivité et protection. *Sud-Ouest européen*, (45), 13-174.
- Banzo M., Couderchet L., 2008. Agriculture et gestion de l'espace urbain, entre inertie et innovation, filière et territoire. Le cas du parc des Jalles, dans la périphérie bordelaise. In : *Vers des projets de territoires* (Fleury A., coord.), *Actes du colloque Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*, vol. 2, ENSP, université de Nanterre.
- Banzo M., Corade N., Lemarié-Boutry M., 2022. Que se cache-t-il derrière le T des PAT (Projets alimentaires de territoire) ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains. *Économie rurale*, 382, 95-110.
- Barataud F., Petit C., Garnier J., de La Haye Saint Hilaire L., Billent G., Noûs C., 2022. Pour penser la territorialisation alimentaire, intégrer les inter-territorialités. *Géocarrefour*, 96 (4).
- Baysse-Lainé A., 2021. *Terres agricoles et relocalisation alimentaire : des formes nouvelles de propriété et d'accès au foncier*, Agreste Analyse, 165 p.
- Bazzoli L., 1999. *L'Économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 234 p.
- Bazzoli L., Dutraive V., 2014. D'une démocratie créatrice à un capitalisme raisonnable. Lecture croisée de la philosophie de J. Dewey et de l'économie de J.R. Commons. *Revue économique*, 65 (2), 357-372.
- Bazzoli L., Dutraive V., 2015. Sciences sociales, économie et démocratie : redécouvrir Dewey et Commons. *L'Économie politique*, 65 (1), 100-112.
- Beaurain C., Chevallier M., Issaka Y., 2022. Transition agricole et alimentaire : le rôle de Tulle Agglo dans la structuration d'une action collective territoriale. *Géocarrefour*, 96 (4), [en ligne]. <http://journals.openedition.org/geocarrefour/21016> (consulté le 20 mars 2023).

- Billard L., 2021. L'élevage dans l'agriculture territoriale, étude des spatialités concernées depuis la métropole bordelaise. Mémoire de fin de stage de licence 3, UMR Passages/université Bordeaux Montaigne, 29 p.
- Billion C., 2017. La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de trois démarches en France. *Géocarrefour*, 91 (4), [en ligne]. <https://journals.openedition.org/geocarrefour/10288> (consulté le 3 mai 2019).
- Billion C., Baritaux V., Lardon S., Loudiyi S., 2016. Les acteurs de la distribution. Quel rôle dans la gouvernance alimentaire territoriale ? In : *Alimentation et proximités. Jeux d'acteurs et territoires* (P. Mundler, J. Rouchier, eds), Dijon, Educagri, coll. Transversales, 343-363.
- Bognon S., 2015. Nourrir Paris : trajectoire de l'approvisionnement alimentaire de la métropole capitale, de la fin de l'Ancien Régime à nos jours. *Géocarrefour*, 90 (2), [en ligne]. <http://journals.openedition.org/geocarrefour/9776> (consulté le 15 février 2021).
- Bonnefoy S., Brand C., 2014. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour*, 89 (1-2), 95-103.
- Bordeaux Métropole, Direction de la Nature, 2018. Diagnostic de l'agriculture sur le territoire de Bordeaux Métropole et orientations partagées pour une politique agricole, 54 p.
- Bordeaux Métropole, 2022. *Le parc des Jalles, guide découverte*. <https://www.bordeaux-metropole.fr/sites/MET-BXMETRO-DRUPAL/files/export/media/pdf/publications/guides/Guide%20du%20Parc%20des%20Jalles.pdf> (consulté le 14 mars 2024).
- Bordeaux Métropole, 2023. Coopérations territoriales : des solutions partagées. <https://www.bordeaux-metropole.fr/metropole/projets-en-cours/metropole-solidaire/cooperations-territoriales-solutions-partagees> (consulté le 13 février 2024).
- Bordeaux Sciences Agro-Apteria, 2019. Identification du foncier mobilisable pour une production alimentaire locale. Étude sur le territoire du Cœur Entre-deux-Mers. Rapport pour le PETR Cœur Entre-deux-Mers, 28 p.
- Bricas N., Conaré D., Walser M., 2021. *Une écologie de l'alimentation*, Versailles, éditions Quæ, 312 p.
- Brunier S., 2013. Les techniques de conseil ont-elles un genre ? Le métier de conseillère agricole dans les années 1960. In : *Genre et techniques, XIX^e-XXI^e siècle* (F. Knittel, P. Raggi, eds), Presses universitaires de Rennes, 85-100.
- Buyck J., Meyfroidt A., 2020. Explorer les paysages alimentaires pour régénérer la fabrique agriurbaine. *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, 44-45, [en ligne]. <http://journals.openedition.org/tem/6071> (consulté le 14 mai 2024).
- Camus S., 2004. Proposition d'échelle de mesure de l'authenticité perçue d'un produit alimentaire. *Recherche et applications en marketing*, 19 (4), 39-63.
- Capelli S., Sabadie W., 2005. La légitimité d'une communication sociétale : le rôle de l'annonceur. *Recherche et applications en marketing*, 20 (4), 53-70.
- Caremouze-Morlas R., 1997. Les problèmes sanitaires liés à la transhumance en vallées d'Aure et de Louron. Brucellose ovine, épiphyse contagieuse du bœuf, myiases ovines. Thèse de doctorat vétérinaire, École nationale vétérinaire de Toulouse, université Paul-Sabatier, 101 p.
- Carter C., 2018. *The Politics of Aquaculture: Sustainability Interdependence, Territory and Regulation in Fish Farming*, London, Routledge/CRC Press, 246 p.
- Cefaï D., Trom D., 2001. *Les Formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, nouvelle édition [en ligne], Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales. <https://books.openedition.org/editionsehess/10846?lang=fr> (consulté le 3 juillet 2020).
- Chambelland B., 2019. Une gestion jardinière des paysages : le « parc des Coteaux » en recherche et en projet : expérimentations, retours réflexifs et propositions d'actions sur la rive droite de Bordeaux. Thèse de doctorat en architecture et paysage, université de Bordeaux, 504 p. <https://theses.hal.science/tel-02434438> (consulté le 14 mai 2024).

- Chambelland B., Corade N., Davasse B., Tozzi P., d'Andrea N. (coord.), 2021. Une alimentation de qualité dans la restauration collective publique comme levier d'une transition agricole, écologique et sociale. Une recherche-action sur la Rive droite de la métropole bordelaise. Rapport de recherche, Bordeaux, UMR 5319 Passages/CNRS et UR ETBX/INRAE, 117 p. <https://hal.science/hal-03354272> (consulté le 20 novembre 2022).
- Chapuis R., 1986. *Les Ruraux français*, Masson, coll. Géographie, 224 p.
- Charré A., 2020. Étude de la contextualisation paysagère des Projets Alimentaires Territoriaux de la Nouvelle-Aquitaine. Mémoire de M2 de géographie, université de Poitiers, 72 p.
- Chevallier M., Dellier J., 2020. Quels pouvoirs informels au sein des circuits courts et locaux agroalimentaires ? Le cas du Limousin. *RECMA*, 2 (356), 68-83. <https://www.cairn.info/revue-recma-2020-2-page-68.htm> (consulté le 10 janvier 2022).
- Chevallier M., Dellier J., Plumecocq G., Richard F., 2014. Dynamiques et structuration des circuits courts agroalimentaires en Limousin : distance institutionnelle, proximités spatiale et relationnelle. *Géographie, économie, société*, 16 (3), 339-362.
- Chevallier M., Malphettes A., Ros É., Rospabé S., 2022. L'animation de coopératives d'éducation à l'entrepreneuriat collectif : une identité professionnelle problématique. In : *Animation socioculturelle professionnelle : acteurs et enjeux contemporains, pour quelles perspectives ?* (L. Greffier, dir.), Carrières sociales Éditions, coll. Des paroles et des actes, 321-338.
- Chevassus-au-Louis B., 2020. Vers des systèmes alimentaires durables. *Annales des Mines – Réalités industrielles*, (2), 51-56.
- Chiffolleau Y., 2019. *Les circuits courts alimentaires : entre marché et innovation sociale*, Éditions Erès.
- Chiffolleau Y., Dourian T., 2020. Sustainable food supply chains: Is shortening the answer? A literature review for a research and innovation agenda. *Sustainability*, 12 (23). <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/23/9831> (consulté le 16 octobre 2021).
- Chlous-Ducharme F., Gourmelon F., Rouan M., 2008. Modélisation et jeu de rôles sur l'île d'Ouessant : questions de sociologie. *Socio-logos*, (3).
- Collart Dutilleul F., 2021. *Nourrir. Quand la démocratie alimentaire passe à table*, Paris, Les Liens qui libèrent, 224 p.
- Commons J.R., 1934. *Institutionnal Economics*, New York, Mac Millan.
- Commons J.R., 1950. *The Economics of Collective Action*, New York, Mac Millan.
- Commons J.R., 2006 [1925]. Droit et économie. *Économie et institutions*, (8), 119-132.
- Corade N., Lemarié-Boutry M., 2020. Les projets alimentaires de territoire : entre reconfiguration des territoires et nouvelles relations villes/campagnes. *Géographie, économie, société*, 22 (3-4), 373-397.
- Corade N., Gomez A., Lailliau J., Lemarié-Boutry M., 2019. PAT des villes, PAT des champs : l'alimentation peut-elle bouleverser les territorialités ? In : *56^e Colloque ASRDLF*, Iași, Roumanie, 4-6 juillet.
- Corade N., Lailliau J., Lemarié-Boutry M., Noël J., 2021. L'intégration de la dimension sociale dans une politique alimentaire métropolitaine. L'exemple de Bordeaux Métropole. *Pôle Sud*, 55 (2), 35-54.
- Corade N., Ugaglia A.A., Lemarié-Boutry M., Smith A., Carayon D. *et al.*, 2022. PSDR4 Perfecto : la performance des circuits courts de proximité : une approche compréhensive des attentes des acteurs. *Innovations agronomiques*, (86), 375-389.
- Darrot C., Marie M., Hochedez C., Guillemin P., 2022. Chronologie de la transition vers l'alimentation locale dans quatre villes de l'Ouest : quels enseignements ? *Économie rurale*, (382), 111-131.

- Darrot C., Guillermin P., Maxime M., Guillemin P., Hochedez C., 2019. Frises chronologiques de la transition agricole et alimentaire dans 4 villes de l'ouest de la France : quels enseignements ? Communication aux 13^{es} Journées de recherches en sciences sociales, Bordeaux, 12 décembre 2019. https://www.sfer.asso.fr/source/jr2019/articles/A12_Darrot.pdf (consulté le 20 janvier 2020).
- Davias X., 2020. Le vieil homme et la terre. *Revue Far Ouest*, n° 1 : Courage, 20 juillet 2020. <https://www.revue-farouest.fr/feuilletons/courage/le-vieil-homme-la-terre-autonomie-alimentaire/> (consulté le 20 mars 2023).
- Déjeant-Pons M., 2019. La Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe : pour une approche paysagère de la gestion durable de la biodiversité. *Revue juridique de l'environnement*, 44, 505-516.
- Dellier J., Chevallier M., Garnier E., Tommasi G., 2022. Analyser et accompagner la gouvernance alimentaire territoriale : les apports du jeu sérieux « L'Alimentation locale en projet ». *Norois*, 262 (1), 115-134.
- Draaf Auvergne, 2015. *Repères et outils pour construire votre Projet Alimentaire Territorial*, [en ligne]. https://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Reperes_et_outils_pour_construire_votre_Projet_Alimentaire_Territorial_auvergne_cle813e8a.pdf (consulté le 10 juillet 2023).
- Draaf Nouvelle-Aquitaine, 2020. Mémento de la statistique agricole. <https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/memento-de-la-statistique-agricole-edition-2020-a2035.html> (consulté le 20 février 2024).
- Enthoven L., Van den Broeck G., 2021. Local food systems: Reviewing two decades of research. *Agricultural Systems*, 193.
- Epaud G., 2022. Une coopérative habitante de paysage (CHP) en Haute Gironde : agir ensemble pour un projet alimentaire territorial. *Norois*, (262), 151-168.
- Esnouf C., Russel M., Bricas N., 2011. DuALLne. Durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux. Questions à la recherche. Rapport Inra-Cirad [en ligne]. <https://hal.inrae.fr/hal-02810457> (consulté le 15 février 2021).
- Étienne M., 2010. *Modélisation d'accompagnement*, Versailles, éditions Quæ, 384 p.
- Follet-Sinoir F., Letrouit J., Lorigou D., Marie C., 2013. Au sein des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), l'accompagnement : favoriser le partage pour mieux (se) cultiver, (se) nourrir et vivre ensemble. *Pour*, (219), 211-218.
- Fraser N., 2011. *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 182 p.
- Gislain J.J., 2002. Causalité institutionnelle : la futurité chez J.R. Commons. *Économie et institutions*, (1), 47-66.
- Gislain J.J., 2010. Pourquoi l'économie est-elle nécessairement instituée ? Une réponse commonsienne à partir du concept de futurité. *Interventions économiques*, 42.
- Guéringer A., Perrin C., Barthes C., 2017. Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage. *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, 17 (1).
- Guillot L., Blatrix C., 2021. Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des projets alimentaires territoriaux (2014-2021). *Géographie, économie, société*, (23), 437-459.
- Granovetter M., 2008. *Sociologie économique*, Paris, Le Seuil.
- Hasnaoui Amri N., Michel L., Soulard C.-T., 2020. Une politique alimentaire à Montpellier. La transition agroécologique, vecteur de compromis politique ? In : *Quand l'alimentation se fait politique(s)* (E. Fouilleux, L. Michel, dir.), Presses universitaires de Rennes, 253-269.

- Hédoïn C., 2013. *L'Institutionnalisme historique et la relation entre théorie et histoire en économie*, Garnier, 236 p.
- Houdart M., 2022. Société civile et transition alimentaire dans les territoires : état des lieux, enjeux et conditions. *Géocarrefour*, 96 (3), [en ligne]. <http://journals.openedition.org/geocarrefour/20384> (consulté le 21 décembre 2023).
- Houdart M., Le Bel P.-M., Lardon S., 2020. Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial. *Géographie, économie, société*, 22 (2), 159-182.
- Houdart M., Baritoux V., Iceri V., Lardon S., Loudiyi S., 2023. L'articulation de ressources mobilisées à différentes échelles dans les processus de reterritorialisation de l'alimentation. *Développement durable et territoires*, 14 (1), [en ligne]. <http://journals.openedition.org/developpementdurable/22723>
- Insee, 2023. La grille communale de densité au 1^{er} janvier 2023. <https://www.insee.fr/fr/information/6439600> (consulté le 20 février 2024).
- Ipsos, 2020. 63 % des Français se disent prêts à consommer le plus de produits locaux possibles pour soutenir l'économie. Rapport pour l'Observatoire E. Leclerc des Nouvelles Consommations, 8 juin 2020. <https://www.ipsos.com/fr-fr/63-des-francais-se-disent-prets-consommer-le-plus-de-produits-locaux-possibles-pour-soutenir> (consulté le 22 janvier 2023).
- Issaka Y., 2022. Dynamiques d'action collective dans les circuits agroalimentaires de proximité : réseaux d'acteurs et configurations territoriales à partir de cinq initiatives en Nouvelle-Aquitaine. Thèse en géographie et aménagement, université de Limoges, 300 p. <https://www.theses.fr/s200055> (consulté le 10 février 2023).
- Jabiot I., Delfosse C., 2021. Élevages urbains. Approches interdisciplinaires. *Études rurales*, 207, 10-21.
- Lacour C., 1996. La tectonique des territoires : d'une métaphore à une théorisation. In : *Dynamiques territoriales et mutations économiques* (B. Pecqueur, coord.), Paris, L'Harmattan, 25-48.
- Lailliau J., 2016. Analyse et évaluation de l'accompagnement des territoires à la mise en place d'un projet alimentaire territorial. Mémoire de fin d'études, Bordeaux Sciences Agro, 48 p.
- Lailliau J., Cairtrion C., Corade N., Lemarié-Boutry N., 2022. La mise à l'agenda de la question alimentaire au Conseil départemental de la Gironde : une lecture de l'intégration d'une politique alimentaire locale par les interdépendances. *Géocarrefour*, 96 (4), [en ligne]. <http://journals.openedition.org/geocarrefour/21100> (consulté le 25 mars 2023).
- Latour B., 2007. *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 406 p.
- Laville J.L., 2015. Fait associatif et démocratie plurielle. *Les Politiques sociales*, 1-2 (1), 9-16.
- Le Bel P.-M., Houdart M., 2022. Régime de justification et processus de reterritorialisation de l'alimentation. *Norois*, 1 (262), 15-29.
- Le Bel P.-M., Lardon S., 2022. Introduction. Les défis de la gouvernance alimentaire : rapports de force, précarité et participation citoyenne. *Norois*, 1 (262), 7-13.
- Le Galès P., 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 454 p.
- Lemarié-Boutry M., 2013. Entrées : observatoire, cadastre, prix. In : *Les Mots du foncier. Dictionnaire critique* (G. Boulay, C. Buhot, coord.), Paris, ADEF Éditions, 38-39, 50-51, 84-85.
- Lémery B., 2006. Nouvelle agriculture, nouvelles formes d'exercice et nouveaux enjeux du conseil aux agriculteurs. In : *Conseiller en agriculture* (J. Rémy, H. Brives, B. Lémery, eds), Dijon, Éducagri Éditions, 235-252.
- Lequin J., 2022. Participation des citoyens à l'élaboration d'un projet alimentaire territorial (PAT) : l'expérience des ateliers de cuisine de rue. *Cahiers de l'action*, 58 (1), 67-76.

- Liu T., 2023. Reterritorialisation of agricultural activities in land-use and food planning policies. Thèse de doctorat en sciences sociales, université Paris-Saclay, 393 p. <https://theses.fr/2023UPASBo02> (consulté le 16 juin 2023).
- Llobet Estany M., Durán Monfort P., Rocío Magaña González C., Muñoz García A., Piola Simioli E., 2020. Précarisation alimentaire, résistances individuelles et expériences pratiques : regards locaux, régionaux, transnationaux. *Anthropology of Food*, n° spécial 15. <https://journals.openedition.org/aof/10931> (consulté le 20 juin 2022).
- Loudiyi S., 2020. Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernance. Habilitation à diriger des recherches, vol. 2, université Clermont-Auvergne.
- Loudiyi S., Margétic C., Dumat C., 2022. Pour des transitions alimentaires ancrées dans les territoires : nouvelles questions et perspectives de recherche (partie 1). *Géocarrefour*, 96 (3).
- Lussault M., 2016. Le rural, de l'urbain qui s'ignore. *Tous urbains*, 14, 37-43.
- Malassis L., 1994. *Nourrir les hommes : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Paris, Flammarion, coll. Dominos.
- Marchesnay M., 1998. Confiances et logiques entrepreneuriales. *Économies et sociétés*, (32), 99-118.
- Maréchal G., Noël J., Wallet F., 2018. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? *Pour*, 2 (234-235), 261-270.
- Margetic C., Rouget N., Schmitt G., 2016. Le foncier agricole à l'épreuve de la multifonctionnalité : desseins environnementaux et alimentaires dans les métropoles lilloise et nantaise. *Norois*, 4 (241), 87-104.
- Marin C., 2023. Sauvage en ville, le sanglier bordelais. Thèse de doctorat de géographie, université Bordeaux Montaigne, 609 p. <https://theses.fr/2023BOR30018> (consulté le 12 décembre 2023).
- Mathieu N., 2017. *Les Relations villes-campagnes. Histoire d'une question politique et scientifique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 240 p.
- Maucourant J., 2011. *Avez-vous lu Polanyi ?*, Paris, Flammarion, coll. Champs essais, 264 p.
- Mayer E., Goetzmann P., 2023. La consommation de produits locaux : de l'héritage à la valeur productive. Institut IRI pour la Fondation Jean-Jaurès, 20 janvier 2023. <https://www.jean-jaures.org/publication/la-consommation-de-produits-locaux-de-lheritage-a-la-ricesse-productive/> (consulté le 10 mars 2023).
- Melot R., Bourdeau-Lepage L., Bonnefond M., 2021. Introduction. Réinterroger les liens entre urbain et rural : interconnexions et coordinations des territoires. *Géographie, économie, société*, 23 (4), 357-366.
- Muchnik J., Requier-Desjardins D., Sautier D., Touzard J.-M., 2007. Les SYAL : introduction. *Économies et sociétés*, 7 p.
- Mundler P., Rouchier J., 2016. *Alimentation et proximités, jeux d'acteurs et territoires*, Dijon, Educagri Éditions, coll. Transversales, 462 p.
- Nadou F., 2013. Intermédiation territoriale et spatialisations des activités économiques : cohérences et contradictions de l'action publique locale : investigation par la planification stratégique. Thèse de doctorat en aménagement, université de Tours, 687 p. <https://theses.fr/2013TOUR1803> (consulté le 12 octobre 2022).
- North D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parrisse J., Porte E., 2022. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) au service d'une approche systématique : entretien avec Hervé Hazard et Paul Mazerand. *Cahiers de l'action*, 1 (58), 58-66.
- Paturel D., 2018. Précarité alimentaire : quel rôle pour le travail social. *Forum*, 153 (1), 3.
- Paturel D., Ndiaye P., 2020. *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Nîmes, Champs social Éditions, 242 p.

- Paul M., 2004. *L'Accompagnement : une posture professionnelle spécifique*, Paris, L'Harmattan, 351 p.
- Perrin C., Soulard C.T., 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour*, 89 (1-2), 125-134.
- Pinaud G. et al., 2023. *Alimentation et territoires : les scientifiques d'INRAE en appui aux projets alimentaires territoriaux*, INRAE, Appui aux politiques publiques, 22 p.
- Plouchard E., 2022. Les départements au cœur de la construction d'un système alimentaire de proximité : leur saisie des Projets alimentaires territoriaux (PAT). *Pour*, 243 (2), 7-18.
- Polanyi K., 1983. *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, trad. française.
- Polanyi K., 2008. L'économie en tant que procès institutionnalisé. In : *Essais* (K. Polanyi), textes réunis et présentés par M. Cangiani et J. Maucourant, Le Seuil, 53-77.
- Polanyi K., 2011. *La Subsistance de l'homme. La place de l'économie dans l'histoire et la société*, Paris, Flammarion, trad. française.
- Pouzargue C., 2023. La difficulté de passer du projet à l'action : le cas du PAT du PNR de l'Aubrac. Mémoire de master 2 en gestion territoriale du développement durable, université Bordeaux Montaigne, 104 p.
- PQN-A, 2021. *Mobiliser les élus sur l'agriculture et l'alimentation à travers une démarche territoriale*, Pays et Quartier de Nouvelle-Aquitaine [en ligne], février 2021, 42 p. <https://www.pat-cvl.fr/wp-content/uploads/2021/03/guide-elus-pqna.pdf> (consulté le 25 avril 2022).
- Praly C., Chazole C., Delfosse C., Bon N., Cornée M., 2009. La notion de « proximité » pour analyser les circuits courts. In : *XLVI^e Colloque de l'ASRDLF*, juillet 2009, Clermont-Ferrand. <https://shs.hal.science/halshs-00617164/document> (consulté le 30 avril 2023).
- Rastoin J.L., 2021. Qu'est-ce qu'un « système alimentaire » ? *Encyclopédie de l'Académie*, janvier 2021.
- Rastoin J.L., Ghersi G., 2010. *Le Système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Versailles, éditions Quæ, 584 p.
- Requier-Desjardins D., 2021. L'évolution du débat sur les SYAL : le regard d'un économiste. *Revue d'économie régionale et urbaine*, (4), 651-668.
- Réseau Civam, 2017. Replacer l'alimentation au cœur des territoires. *Dossier CIVAM*.
- Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P. et al., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref/CNRS/Geyser/INRA/SupAgro/Université Montpellier 1, 155 p.
- Schultz M., 2013. Les représentations de la proximité d'un magasin par les distributeurs et les consommateurs : une contribution à la stratégie de l'enseigne. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université de Bourgogne, 467 p. <https://theses.fr/2013DIIJ0E004> (consulté le 12 mars 2023).
- Serrano J., Tanguay C., Yengué J.-L., 2021. Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial Tours Métropole-Val de Loire. *Économie rurale*, (375), 41-59.
- Servigne P., De Schutter O., 2017. *Nourrir l'Europe en temps de crise : vers des systèmes alimentaires résilients*, Arles, Actes Sud, coll. Babel.
- Sèze B., 2022. La lutte contre la précarité alimentaire. *Études*, (2), 43-54.
- Smith A., 2019. Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse. *Sociologie du travail*, 61 (1).
- Sobal J., Kettel Khan L., Bisogni C., 1998. A conceptual model of the food and nutrition system. *Social Science and Medicine*, 47 (7), 853-863.
- Talbot D., 2008. Les institutions créatrices de proximités (Institutions as creators of proximities). *Revue d'économie régionale et urbaine*, (3), 289-310.

- Tchernonog V., Prouteau L. (dir.), 2019. *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Dalloz/Juris Éditions, 286 p.
- Terre de Liens, 2018. *Agir sur le foncier agricole. Un rôle essentiel pour les collectivités agricoles*, 91 p.
- Vanier M., 2005. La relation « ville/campagne » excédée par la périurbanisation. *Les Cahiers français : documents d'actualité*, (328), 13-17.
- Veblen T., 1898. The beginnings of ownership. *American Journal of Sociology*, 4 (3), 352-365.
- Veyret P., 1951. *Géographie de l'élevage*, Paris, Gallimard, 244 p.
- Vergnaud R., 2020. Les représentations du foncier dans les Projets alimentaires territoriaux. Mémoire de master 2 en médiation territoriale, images et expérimentations (MIME), université Bordeaux Montaigne, 87 p.
- Wiskerke J., 2009. On places lost and places regained: Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 14 (4), 369-387.
- White H.C., 2011. *Identité et contrôle*, Aubervilliers, Éditions EHESS, 496 p.

Liste des auteurs et autrices

Mayté Banzo, professeure de géographie à l'université Bordeaux Montaigne et chercheuse au laboratoire Passages UMR 5319, CNRS
mayte.banzo@u-bordeaux-montaigne.fr

Christophe Beaurain, professeur de géographie à l'université de Limoges, Faculté des lettres et des sciences humaines, et chercheur au laboratoire Géolab UMR 6042
christophe.beaurain@unilim.fr

Didier Bertholy, retraité, ancien chef de projet agriculture à Tulle Agglo

Lucie Billard, étudiante de licence 3 en géographie (2020-2021), université Bordeaux Montaigne

Fabrice Cassou, maître de conférences en marketing à l'IUT de Bordeaux (site Périgueux), université de Bordeaux
fabricecassou@gmail.com

Alex Charré, étudiant de master en géographie (2019-2020), université de Poitiers

Marius Chevallier, maître de conférences en économie à l'université de Limoges, IUT du Limousin (Guéret), et chercheur au laboratoire Géolab UMR 6042
marius.chevallier@unilim

Benjamin Chambelland, jardinier et paysagiste DPLG, maître de conférences associé à l'IUT Bordeaux Montaigne, rattaché au laboratoire Passages UMR 5319, CNRS
bchambelland@iut.u-bordeaux-montaigne.fr

Nathalie Corade, maître de conférences en économie territoriale à Bordeaux Sciences Agro et chercheuse rattachée à l'UR INRAE 1456 ETTIS
nathalie.corade@agro-bordeaux.fr

Laurent Couderchet, professeur de géographie à l'université Bordeaux Montaigne et chercheur au laboratoire Passages UMR 5319, CNRS
laurent.couderchet@u-bordeaux-montaigne.fr

Bernard Del'homme, maître de conférences en sciences de gestion à Bordeaux Sciences Agro et chercheur rattaché à l'UR INRAE 1456 ETTIS
bernard.delhomme@agro-bordeaux.fr

Julien Dellier, maître de conférences en géographie à l'université de Limoges et chercheur au laboratoire Géolab UMR 6042
julien.dellier@unilim

Edwige Garnier, maître de conférences en géographie à l'université de Limoges et chercheuse au laboratoire Géolab UMR 6042
edwige.garnier@unilim

Marie-France Gauthier-Peiro, maître de conférences en sciences de gestion à l'université de Limoges, IUT du Limousin, et chercheure à l'UR Creop
marie-france.gauthier@unilim.fr

Hervé Georges, paysan retraité

Yacoubou Issaka, docteur en géographie de l'université de Limoges, thèse soutenue en 2022
issaka.yacoubou@gmail.com

Julie Lailliau, doctorante en sciences politiques à l'université de Bordeaux, rattachée à l'UR INRAE 1456 ETTIS
julie.lailliau@inrae.fr

Marie Lemarié-Boutry, maître de conférences en économie territoriale à Bordeaux Sciences Agro et chercheure rattachée à l'UR INRAE 1456 ETTIS
marie.boutry@agro-bordeaux.fr

Benjamin Maugey, salarié de l'association La Smalah, Saint-Julien-en-Born

Bruno Mazières, maître de conférences en sciences de gestion à l'université de Limoges, IUT du Limousin, et chercheur à l'UR Creop
bruno.mazieres@unilim.fr

Lucie Ouvrard, coordinatrice de la Coopérative du Born

Alban Perennes, entrepreneur, ancien salarié de l'association La Smalah, Saint-Julien-en-Born

Diana Rios-Rivera, doctorante en géographie à l'université de Poitiers, chargée du projet alimentaire territorial de Châtelleraut
diana.rios@grand-chatelleraut.fr

Greta Tommasi, maître de conférences en géographie à l'université de Limoges et chercheure au laboratoire Géolab UMR 6042
greta.tommasi@unilim

Damien Toublant, docteur en géographie de l'université Bordeaux Montaigne, thèse soutenue en 2024, rattaché au laboratoire Passages UMR 5319, CNRS
damien.toublant@gmail.com

Jean-Louis Yengué, professeur de géographie à l'université de Poitiers et chercheur au laboratoire Ruralités
jean.louis.yengue@univ-poitiers.fr

Illustrations

Dessins parties 1, 2 et 3

L'io


Dessin d'humour et de presse : actualité, société, technologie et autres dystopies.
Comme disait Épicure : « Il faut rire en philosophant. »

lesfablio sur les réseaux sociaux instagram, telegram, mastodon

Mail de contact : lio87@pm.me

Coordination éditoriale : Aude Boufflet

Édition : Juliette Blanchet

Mise en page :  **EliLoCom**

Instaurés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont connu ces dernières années un engouement sans précédent. Alors qu'en juillet 2019 seulement 27 PAT étaient reconnus par le ministère de l'Agriculture, on en compte 435 en 2024. Cet enthousiasme, ranimé par la crise de la Covid-19, exprime une volonté conjointe — entre action publique et souhait citoyen — de promouvoir la territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation. Le dispositif PAT invite les collectivités locales et les territoires de projet à participer activement à cette dynamique.

Fruit d'une collaboration entre une vingtaine de chercheurs issus de cinq laboratoires de recherche, cet ouvrage offre des éclairages sur les principaux enjeux, interrogations et controverses liés à la mise en œuvre des projets alimentaires territoriaux. Il combine des éléments de cadrage théorique avec des études de cas localisées en région Nouvelle-Aquitaine, tout en donnant la parole aux divers acteurs territoriaux concernés par ces projets.

Destiné aux collectivités territoriales, mais aussi aux enseignants, étudiants et citoyens intéressés par les relations agriculture-alimentation, ce livre invite à renforcer les liens entre recherche et actions opérationnelles, essentiels pour le succès de ce type d'initiatives collectives.

Mayté Banzo est géographe, professeure à l'université Bordeaux Montaigne, rattachée à l'UMR Passages.

Christophe Beaurain est économiste, professeur à l'université de Limoges, rattaché à l'UMR Geolab.

Bernard Del'homme est agro-économiste, maître de conférences en gestion à Bordeaux Sciences Agro, rattaché à l'UR ETTIS INRAE.

Marie Lemarié-Boutry est économiste, maître de conférences en économie territoriale à Bordeaux Sciences Agro, rattachée à l'UR ETTIS INRAE.

En couverture : aquarelle de Cyrielle Vaillant, doctorante en sociologie à ETTIS INRAE, Bordeaux.



éditions
Quæ

Éditions Cirad, Ifremer, INRAE
www.quae.com

INRAE

28 €

ISBN : 978-2-7592-3787-6



9 782759 237876

ISSN : 2115-1229

Réf. : 02914