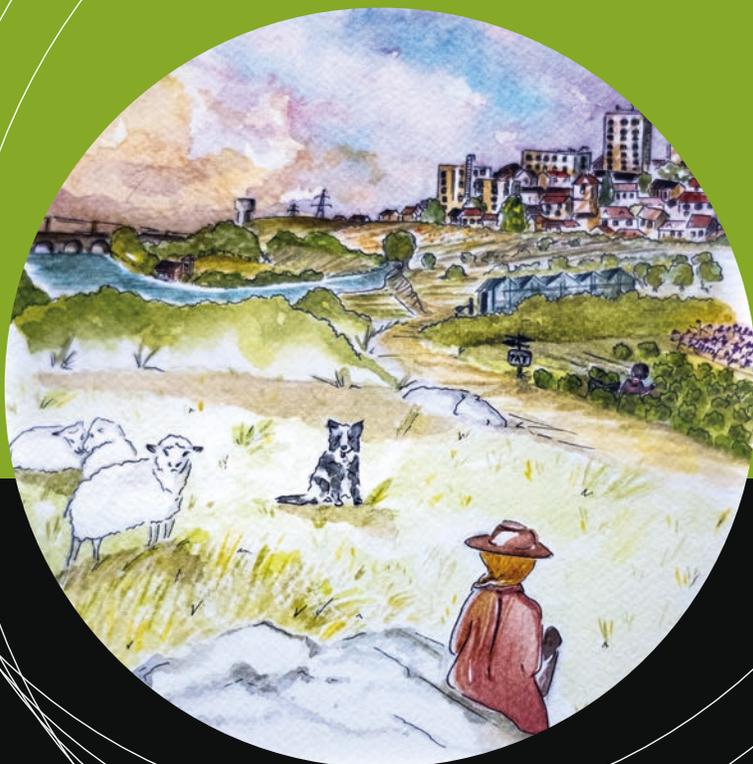


Les projets alimentaires territoriaux

Vers des actions collectives

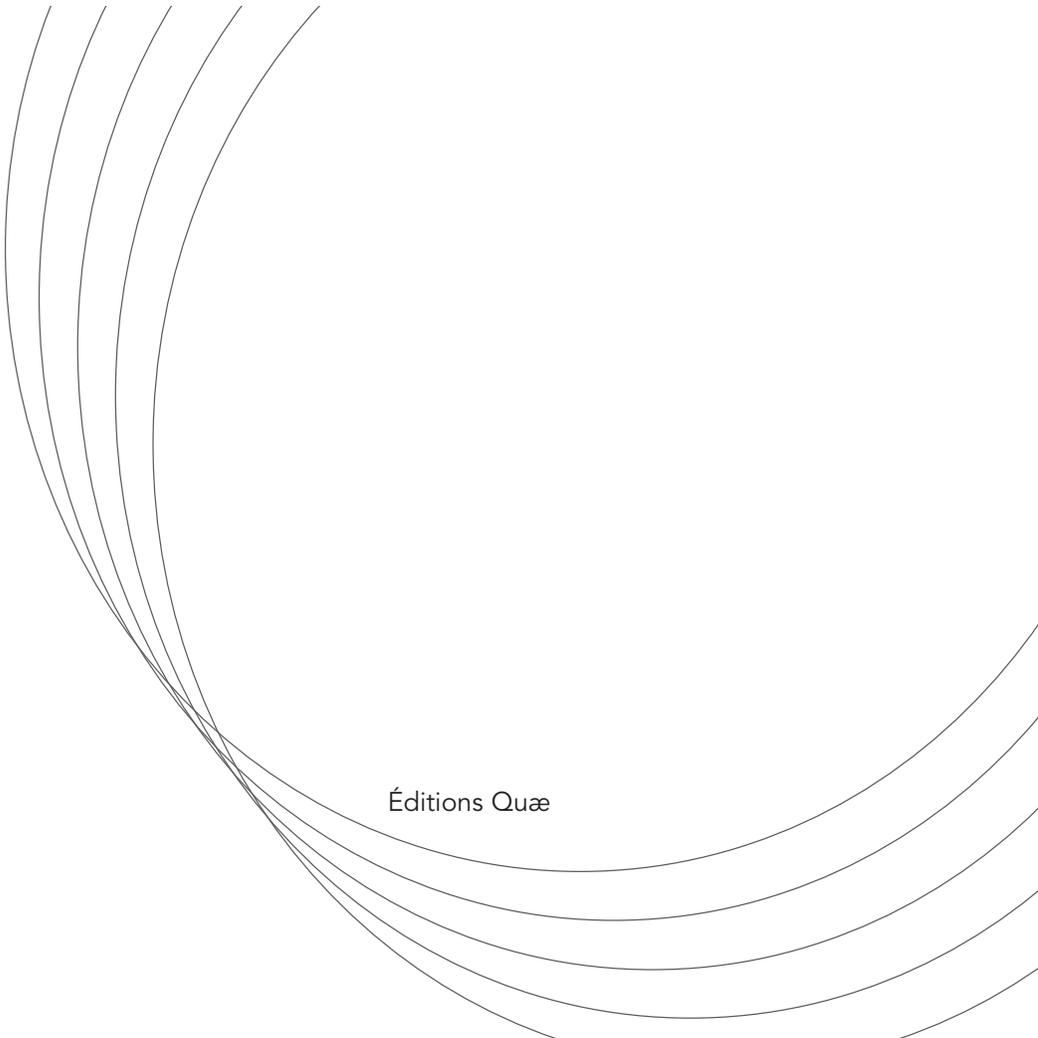
Mayté Banzo, Christophe Beaurain,
Bernard Del'homme, Marie Lemarié-Boutry, coord.



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 proximate	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.

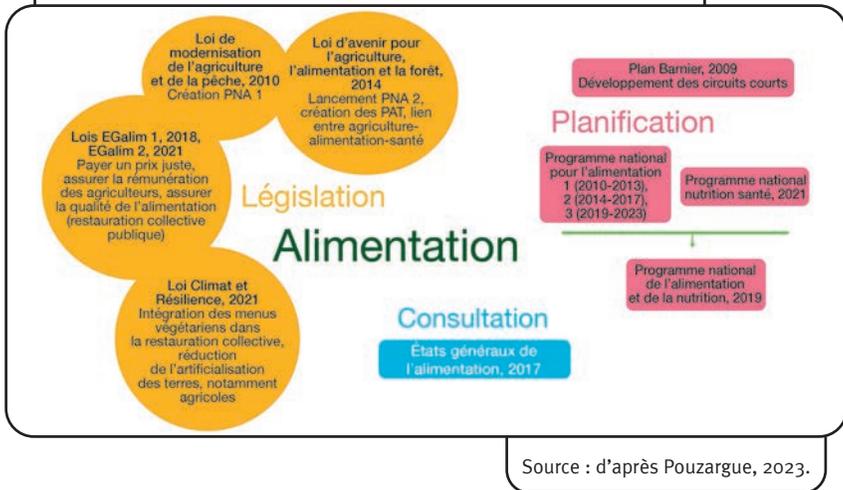
Pourquoi cet intérêt, somme toute assez récent, pour un sujet qui ne semble pas particulièrement innovant ? N'est-il pas évident d'associer les termes « agriculture », « alimentation » et « territoire » ? L'agriculture est nécessaire pour l'alimentation des populations et s'inscrit inévitablement dans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



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 mangeurs 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.

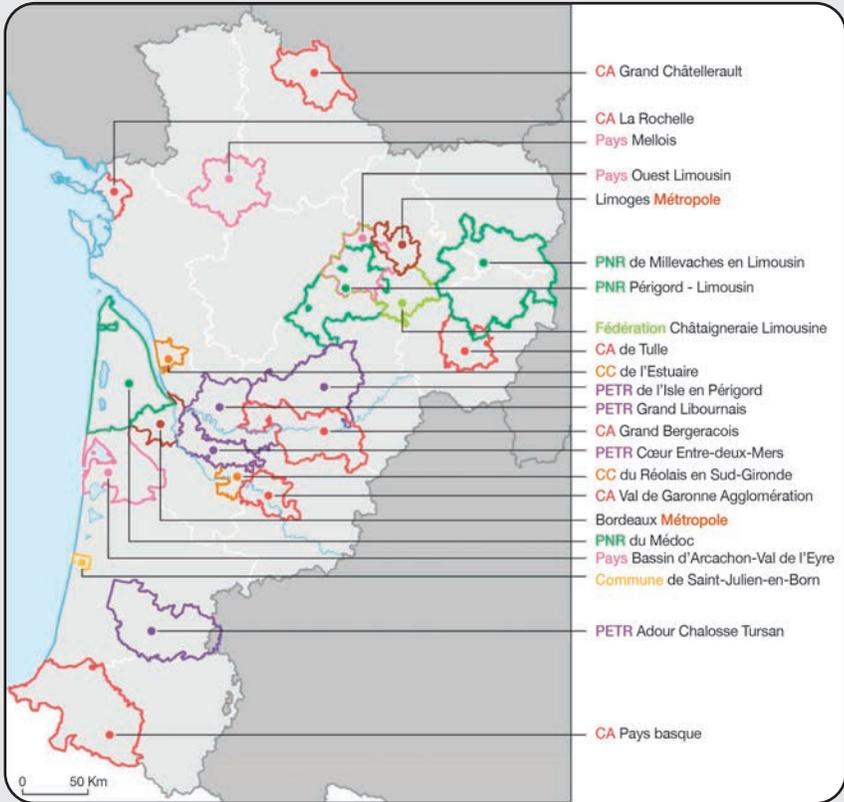
5. Les trois films ont été réalisés en collaboration entre les membres d'Agriculture de proximité et politiques alimentaires locales (Appal) et d'ALGA-Médiation. Ils portent sur deux études de cas en particulier, ainsi que sur la manière de faire de la recherche dans le programme Appal (Appal et ALGA-Médiation,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