



HAL
open science

Construire un projet alimentaire territorial en milieu rural : enjeux et spécificités dans deux pays de l'Hérault

Claire Néel, Coline Perrin, Christophe-Toussaint Soulard

► To cite this version:

Claire Néel, Coline Perrin, Christophe-Toussaint Soulard. Construire un projet alimentaire territorial en milieu rural : enjeux et spécificités dans deux pays de l'Hérault. *Annales de géographie*, 2023, 749-750, pp.14-37. 10.3917/ag.749.0014 . hal-04053533

HAL Id: hal-04053533

<https://hal.inrae.fr/hal-04053533v1>

Submitted on 21 Aug 2024

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

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

ARTICLE – Néel C., Perrin C., Soulard C. (2023). Construire un projet alimentaire territorial en milieu rural : enjeux et spécificités dans deux pays de l’Hérault. *Annales de géographie*, 749-750, 14-37. <https://doi.org/10.3917/ag.749.0014>

Construire un Projet Alimentaire Territorial en milieu rural : enjeux et spécificités dans deux Pays de l’Hérault

Building a territorial food policy in French rural areas

Claire Néel

Doctorante en géographie, Université Paul Valéry Montpellier 3 / UMR Innovation

Coline Perrin

Chargée de recherche, INRAE / UMR Innovation

Christophe-Toussaint Soulard

Directeur de recherche, INRAE / UMR Innovation

Résumé

Cet article interroge les enjeux et les spécificités de la territorialisation des politiques alimentaires en milieu rural à travers l’exemple de deux territoires de l’arrière-pays montpelliérain porteurs d’un Projet Alimentaire Territorial (PAT) : le Pays Haut-Languedoc et Vignobles et le Pays Cœur d’Hérault. Les trajectoires de l’action publique de ces territoires en matière d’alimentation se caractérisent par le passage de politiques thématiques ciblées, en particulier autour des circuits courts, vers une approche systémique. Cet élargissement repose sur la mobilisation de ressources disponibles aux échelons supra-territoriaux, ainsi qu’au sein de réseaux inter-territoriaux qui émergent autour des PAT. Cependant, l’appropriation de ces politiques alimentaires par les acteurs des échelons infra-territoriaux et les habitants apparaît comme un défi restant à relever. Ces difficultés s’expliquent en partie par le poids des contextes ruraux, marqués par des moyens (humains, financiers) inégaux, par la distance et la faible densité engendrant des difficultés logistiques, de mobilité et de mobilisation des acteurs, et par la structuration institutionnelle de ces territoires sous la forme du Pays.

Abstract

This article questions the issues and specificities of the territorialization of food policies in rural areas through the example of two territories located in the hinterland of Montpellier (France): the Pays Haut-Languedoc et Vignobles and the Pays Cœur d'Hérault. These case studies are involved in the national program of the Territorial Food Projects, which supports the development of local food policies. They show food public action trajectories that are characterized by a shift from targeted thematic policies, in particular around short food supply chains, to a systemic approach. This development is based on the mobilization of resources available at supra-territorial levels, as well as within inter-territorial networks built on proximity relations emerging around the Territorial Food Projects. However, the appropriation of these food policies by sub-territorial actors and residents appears to be a challenge still to be met. Mayors in particular have mixed reactions of rejection, opportunism or adherence. These difficulties can be partly explained by the weight of rural contexts, marked by unequal financial and human means, by distance and low density, which generate barriers in terms of logistics, mobility, and mobilization of actors, and by the institutional structure of these territories in the form of Pays.

Mots-clefs : politique alimentaire, Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), Pays, territoires ruraux, Hérault

Key words : food policy, Territorial Food Projects, Pays, rural areas, Hérault

Introduction

L'alimentation est aujourd'hui une question politique de premier plan (Fouilleux & Michel, 2020). Sa mise à l'agenda de l'action publique s'est traduite par un déploiement de politiques, projets et stratégies alimentaires locaux qui ont d'abord émergé dans les villes, au Nord (Ilieva, 2016) comme au Sud (Mougeot, 2006). En résulte une forme de tropisme urbain des études sur ce sujet, les territoires ruraux restant assignés à leurs fonctions productives, résidentielles et de nature (Perrier-Cornet & Frémont, 2002). On assiste cependant aujourd'hui à un engagement croissant des territoires ruraux dans la construction de politiques alimentaires, notamment à travers des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) portés majoritairement par des territoires de projet (Parcs Naturels Régionaux, Pôles d'Équilibre Territorial et Rural,

Pays¹). Issus de la loi française d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) de 2014, les PAT sont conçus comme des leviers de territorialisation de l'action publique en matière d'alimentation, censés favoriser des politiques transversales et concertées, et *in fine* un changement d'échelle des initiatives locales (Moore *et al.*, 2015). Comment ces politiques émergent-elles et se déclinent-elles dans des cadres territoriaux ruraux marqués par la distance, le poids de l'activité agricole et des moyens limités ? Les Pays constituent-ils des espaces d'intervention aptes à la mise en œuvre de politiques alimentaires territoriales ? Moyennant quelles interdépendances avec d'autres niveaux d'action publique ?

Pour répondre à ces questions, nous avons étudié la construction des PAT de deux territoires-Pays situés dans l'arrière-pays montpelliérain, dans l'Hérault. La première partie précise le contexte géographique de l'étude et la démarche de recherche. Nous comparons ensuite les trajectoires d'émergence et de déploiement de ces deux PAT, puis les interdépendances entre niveaux d'action publique qui ont influencé ce processus de construction de politiques alimentaires rurales.

1. Une analyse des politiques alimentaires en milieu rural à l'aune des trajectoires de deux Pays

Les cas des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault, tous deux porteurs d'un PAT, permettent d'interroger la dynamique à l'œuvre de prise en charge de la question alimentaire par des territoires de projet ruraux.

1.1. Les Pays, cadres de déploiement des PAT en milieu rural

La transition vers des systèmes alimentaires durables est aujourd'hui présentée comme une priorité à différents niveaux d'action publique, se traduisant par le déploiement de politiques alimentaires territoriales (Michel & Soulard, 2021). Cette mise à l'agenda local de l'enjeu alimentaire a été marquée par une prédominance des acteurs et des territoires urbains. Les grandes agglomérations des Nord, qui concentrent les moyens nécessaires à la construction et à la mise en œuvre de ces politiques alimentaires (Lardon & Loudiyi, 2014), y ont joué un rôle pionnier. Cette géographie de la territorialisation des politiques alimentaires a conduit à un tropisme urbain dans les travaux abordant cette thématique, qu'ils soient francophones (Brand *et al.*, 2017 ; Perrin *et al.*, 2018 ; Darrot *et al.*, 2019b ; Corade *et al.*, 2021) ou anglophones, structurant un champ de recherche autour de l'*urban food planning* (Blay-Palmer, 2009;

¹ Depuis 2010, la loi ne permet plus la création de nouveaux Pays. Nombre de Pays se sont aujourd'hui transformés en PETR, autre forme de territoire de projet créée par la loi MAPTAM de 2014.

Morgan, 2013). Alors que « *l'urbain s'affirme comme le foyer d'une transition vers des systèmes alimentaires durables* » (Vandenbroucke & Delfosse, 2019), les politiques impulsées en milieu rural sont peu documentées, hormis quelques travaux sur des territoires précurseurs comme le Pays de Figeac ou le Val de Drôme (Lamine & Chiffolleau, 2016). Pourtant, l'alimentation constitue un enjeu majeur pour les espaces ruraux (Delfosse, 2019). Au-delà de leur fonction productive, qui les positionne en tant que source d'approvisionnement pour les villes, ce sont également des espaces de consommation, touchés par des difficultés d'accès à l'alimentation de certains habitants (Brand *et al.*, 2022).

En France, l'engagement d'acteurs locaux dans la construction de politiques alimentaires territoriales a connu une forte accélération depuis quelques années, notamment au travers des PAT. L'ancrage territorial affirmé de ce dispositif ainsi que sa dimension partenariale ont suscité des interrogations sur les dynamiques de construction d'une gouvernance alimentaire territoriale (Perrin & Soulard, 2014 ; Maréchal *et al.*, 2018 ; Nougaredes *et al.*, 2022 ; Serrano *et al.*, 2021). La dimension intégrative des PAT a également été questionnée, qu'il s'agisse d'une intégration sectorielle (construction d'une politique transversale), verticale entre différents niveaux d'action publique (Loudiyi, 2020), ou encore horizontale à travers les reconfigurations de liens entre territoires (Corade & Lemarié-Boutry, 2020). Cependant, les spécificités dans l'appropriation du dispositif PAT en fonction des types d'espaces et des structurations institutionnelles des territoires ont été peu abordées (Guillot & Blatrix, 2021). Un rapport sur l'état des lieux des PAT (Darrot *et al.*, 2019a) souligne pourtant que derrière un cadre juridique commun, les enjeux et les potentialités diffèrent entre les espaces urbains et ruraux. Les effets de densité et de distance en milieu rural ont particulièrement été mis en évidence : difficultés logistiques, de mobilité et de structuration des acteurs accrues, moindre concurrence, poids de l'interconnaissance. Des différences s'observent également dans les modalités de financement (avec des capacités moindres dans les espaces ruraux) et d'organisation de la concertation et de la décision politique. La plus forte présence de pratiques d'autoproduction et de certaines formes de sociabilité autour de l'alimentation constitue aussi un marqueur des espaces ruraux susceptible de peser sur le contenu des politiques alimentaires.

Cette distinction entre types d'espaces s'avère d'autant plus pertinente que si ce sont d'abord principalement des villes qui ont développé des PAT, les territoires ruraux sont de plus en plus nombreux à être engagés dans cette démarche. Sur les 65 PAT recensés par

l'Observatoire national des PAT, 26 sont portés par des territoires ruraux². Les PAT s'inscrivent dans la plupart des cas dans des contours territoriaux institutionnels (Banzo *et al.*, 2019), qui correspondent majoritairement en milieu rural à des territoires de projet³. Cet article s'intéresse plus particulièrement aux instances que constituent les Pays, en faisant l'hypothèse que leurs caractéristiques agissent sur les modalités de construction des politiques alimentaires. Émergeant dès 1975 à travers les contrats de pays, puis définis en 1995 par la loi Pasqua (LOADT) et en 1999 par la loi Voynet (LOADDT), les Pays sont pensés pour être des instruments de développement territorial souples et ouverts devant soutenir des dynamiques ascendantes d'innovation à l'échelle de territoires présentant « *une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* »⁴ (Angeon et Bertrand, 2009 ; Capt *et al.*, 2014). Ces principes fondateurs en font ainsi des cadres pertinents pour la mise en œuvre des PAT. Les Pays constituent cependant des instances fragiles, dont l'espace se réduit avec le renforcement d'autres formes de coopérations locales, notamment à l'échelle intercommunale (Fournis, 2020). Critiqués comme « l'échelon de trop » dans le mille-feuille territorial français (Berriet-Solliec & Barbut, 2010), les Pays posent la question de l'articulation des actions menées à différents échelons d'action publique. Cet enjeu, d'autant plus présent que l'alimentation n'est pas définie comme une compétence spécifique à une collectivité territoriale (Bodiguel *et al.*, 2018), se pose à la fois avec les échelons supra-territoriaux et infra-territoriaux. Les Pays sont en effet très dépendants de l'investissement des élus communaux, qui restent souvent dans une posture de défense des territoires qu'ils représentent. Le risque est alors que le Pays se limite à être « *une juxtaposition d'espaces d'action publique plutôt qu'un espace d'action publique en soi* » (Douillet, 2003), en décalage avec le discours d'élaboration d'un projet de territoire commun à l'origine de la création de ces instances.

Il s'agira donc, à travers deux cas d'étude, d'envisager à la fois les effets du contexte rural et du choix du cadre du Pays sur l'appropriation territoriale de l'outil PAT.

1.2. Deux PAT reconnus dans l'arrière-pays héraultais

L'analyse repose sur deux cas d'étude illustrant l'essor de politiques alimentaires territoriales portées par des territoires de projet ruraux : le Pays Haut-Languedoc et Vignobles et le Pays Cœur d'Hérault (figure 1), localisés dans l'arrière-pays montpelliérain et porteurs

² Site Internet du RnPAT (Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux) (<https://rnpat.fr/>), consulté le 15/02/2022.

³ Le PATnorama n°2, réalisé par le RnPAT, précise que 30 % des PAT recensés au 31 décembre 2020 étaient portés par des territoires de projet.

⁴ Article 22 de la LOADT (1995).

d'un PAT. Ces Pays ont été retenus du fait de l'ancienneté de leurs actions en matière d'alimentation, qui justifie l'analyse dans le temps des processus de construction de leurs politiques alimentaires, et de la reconnaissance institutionnelle dont ils ont fait l'objet. Ces deux Pays ont notamment été identifiés en 2015 par la DRAAF⁵ Occitanie pour leur engagement jugé pionnier sur les enjeux alimentaires. Au niveau national, le PAT du Pays Haut-Languedoc et Vignobles a obtenu la reconnaissance du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en 2019. Le Pays Cœur d'Hérault fait quant à lui partie des neuf territoires pilotes du programme TETRAA⁶, qui vise à accompagner la transition agroécologique et alimentaire dans les territoires. Leur structuration institutionnelle commune, sous la forme du Pays, permet également d'interroger la pertinence et les limites de cet échelon pour une action publique visant la transformation des systèmes alimentaires.

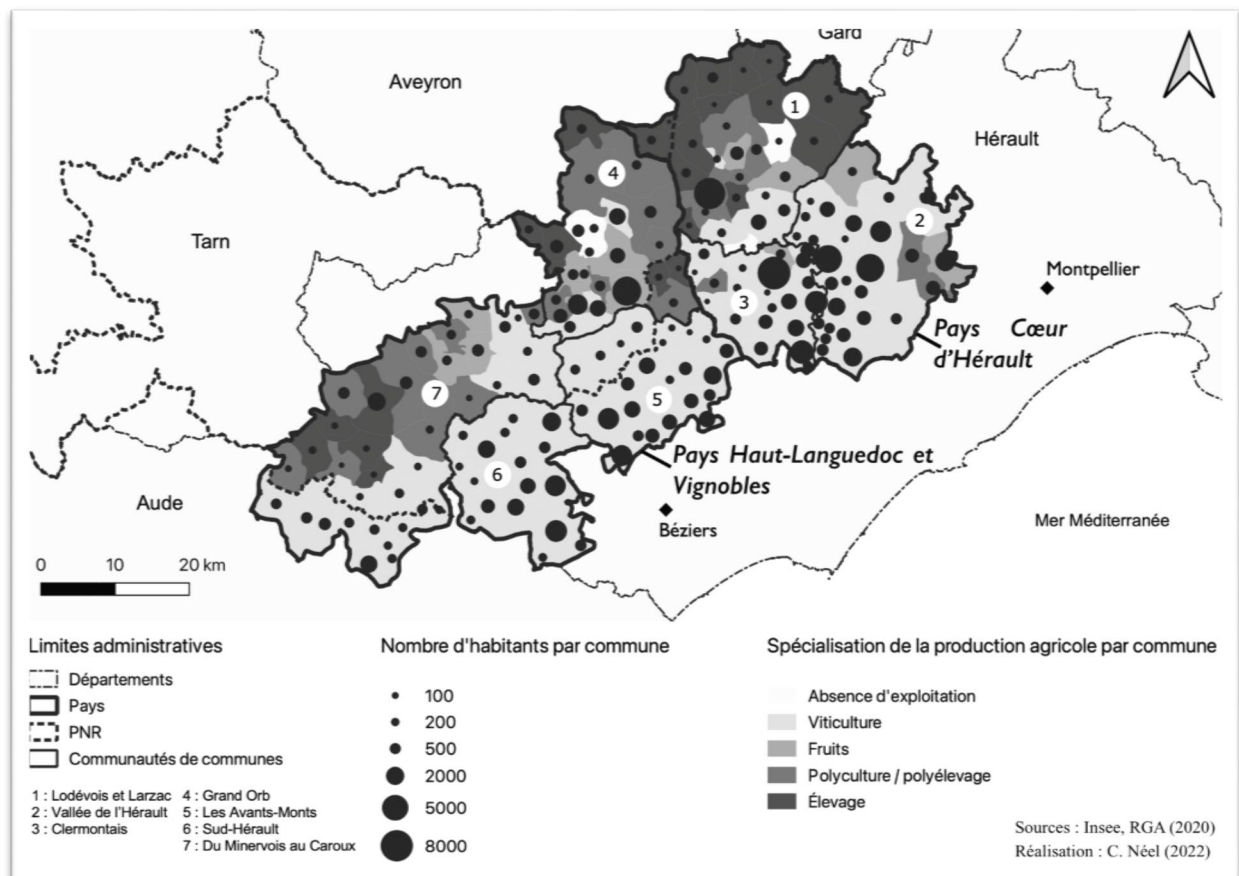


Fig. 1 Les Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault, deux territoires de l'espace rural héraultais marqués par une forte spécialisation viticole

Pays Haut-Languedoc et Vignobles and Pays Cœur d'Hérault: two wine-producing areas in the rural part of Hérault

⁵ Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.

⁶ Ce programme a été fondé en 2020 par la Fondation Carasso et AgroParisTech.

Les Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault constituent deux territoires contigus partageant un certain nombre de caractéristiques (tableau 1). Il s'agit d'entités géographiques très vastes, regroupant respectivement 102 et 77 communes, pour un total de 160 000 habitants environ. Sur le plan agricole, ces territoires présentent une forte spécialisation viticole, notamment dans leur partie sud, située dans la plaine littorale languedocienne (figure 1). Les espaces localisés plus au nord, dans les périmètres des communautés de communes Du Minervois au Caroux, Grand Orb et Lodévois et Larzac, se caractérisent par une moindre occupation agricole des sols et par la présence d'activités d'élevage (Doreau *et al.*, 2012 ; Nougaredes *et al.*, 2022). Le maraîchage, l'arboriculture et la céréaliculture sont très minoritaires. Ces territoires sont donc agricoles sans pour autant être nourriciers. La prédominance du secteur viticole entraîne une inadéquation entre offre et demande alimentaire locale et un rapport de force entre acteurs agricoles qui constituent des freins à la dynamique de relocalisation alimentaire, soutenue par un intérêt des consommateurs (habitants mais aussi touristes) pour les produits locaux.

Les caractéristiques socio-spatiales de ces territoires soulèvent également des enjeux d'inégalités d'accès à l'alimentation. Les faibles densités posent la question de l'accessibilité physique aux lieux d'approvisionnement alimentaire, qui peuvent se trouver éloignés des lieux de résidence. Les indicateurs socio-économiques témoignent quant à eux de la vulnérabilité de certains publics, en situation de précarité monétaire et sociale (taux de pauvreté et de chômage élevés) ou présentant des fragilités liées à l'âge (phénomène de vieillissement de la population). Ces difficultés sont toutefois inégalement réparties sur ces territoires. Les communes les plus proches de Montpellier (et de Béziers dans une moindre mesure) sont aujourd'hui intégrées aux couronnes périurbaines de ces pôles. Elles se caractérisent par un dynamisme démographique et économique plus important, qui explique les disparités entre Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Pays Cœur d'Hérault en termes de densité et de croissance démographique. Au sein des deux Pays, ce sont les espaces les plus éloignés du littoral, appartenant au rural isolé, qui sont touchés le plus fortement par des difficultés socio-économiques et disposent d'un accès moindre aux commerces et services.

	Pays Haut-Languedoc et Vignobles				Pays Cœur d'Hérault				France
Nombre de communes	102				77				34 955
Nombre de communautés de communes	4				3				992
Nombre d'habitants	79 196				81 034				67 813 396
Densité de population (habitants au km ²)	41				64				106
Taux d'évolution annuel de la population 2012-2017	0,32 %				1,41 %				0,35 %
Répartition des communes selon leur densité ⁷	Densément peuplées	Densité intermédiaire	Peu denses	Très peu denses	Densément peuplées	Densité intermédiaire	Peu denses	Très peu denses	
	0	3	60	39	0	4	46	26	
Part des 75 ans et plus dans la population	13,1 %				9,6 %				9,3 %
Taux de chômage des 15-64 ans	16,9 %				15,6 %				13,4 %
Part de cadres et professions intellectuelles supérieures	4 %				6,8 %				9,5 %
Taux de pauvreté par communauté de communes	Grand Orb	Du Minervois au Caroux	Les Avants-Monts	Sud-Hérault	Vallée de l'Hérault	Clermontais	Lodévois et Larzac		
	20,1 %	26,2 %	17,3 %	19,4 %	15,2 %	19,6 %	25,3 %	14,9 %	

Tab. 1 Éléments de contexte territorial des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault (Insee)
Local contexts characteristics of Pays Haut-Languedoc et Vignobles and Pays Cœur d'Hérault

1.3. Une analyse processuelle de deux politiques alimentaires territoriales

Ce travail se fonde sur une analyse documentaire des politiques publiques alimentaires menées à différentes échelles : nationale, régionale et territoriale. Il mobilise également des entretiens semi-directifs⁸ réalisés avec des acteurs en charge de ces politiques à plusieurs échelons (DRAAF, Conseil départemental, techniciens et citoyens engagés dans la gouvernance des PAT des Pays) ainsi qu'avec des élus municipaux. Les entretiens ont abordé les

⁷ Cette classification correspond à la grille communale de densité proposée par l'Insee depuis 2020.

⁸ 28 entretiens ont été menés entre mars 2020 et mars 2022. Une partie de ces entretiens a été réalisée par Julie Solans, stagiaire dans le cadre du projet GATO (Gouvernances Alimentaires Territorialisées en Occitanie).

problématiques locales en matière d'agriculture et d'alimentation, la trajectoire des politiques alimentaires et les enjeux de gouvernance des PAT. Ces matériaux ont été complétés par de l'observation (participante ou non) au sein des instances de pilotage des PAT des Pays et lors d'événements de présentation des projets alimentaires ouverts à l'ensemble de la population. Nous avons ainsi analysé le traitement des questions agricoles et alimentaires par les Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault selon une double approche diachronique et multiscale, qui rend compte des temporalités mais aussi des interactions entre niveaux d'action publique qui caractérisent et informent les processus de construction des politiques alimentaires (Darrot *et al.*, 2019b). Ces éléments ont permis de dessiner les trajectoires de la mise à l'agenda de l'enjeu alimentaire dans les deux Pays.

2. Deux trajectoires de politiques alimentaires territoriales rurales pionnières

Des premières actions ciblées à l'élaboration de politiques alimentaires systémiques, les trajectoires des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault témoignent du rôle des PAT comme cadres d'intégration sectorielle autour de l'alimentation.

2.1. Pays Haut-Languedoc et Vignobles : de la valorisation du patrimoine agricole à une politique alimentaire systémique reconnue par les institutions

La question alimentaire fait partie des thématiques abordées par le Pays Haut-Languedoc et Vignobles dès sa création, en 2005, à travers une entrée par un prisme agricole et économique. La Charte du Pays place l'agriculture au cœur de l'identité et du développement du territoire, notamment via l'activité touristique. Cette vision se traduit par des actions de promotion et de valorisation des productions locales et du patrimoine agricole, qui ciblent principalement le secteur viticole, dominant sur le territoire. À partir de ces premières actions, poursuivies jusqu'à ce jour, le Pays a opéré un élargissement vers une politique alimentaire systémique, de manière progressive mais non linéaire (figure 2). Deux moments charnières marquent cette trajectoire. Le premier s'observe en 2008, lorsque les acteurs du Pays décident de lancer une politique de développement des circuits courts. Après une phase de diagnostic (Fritsch, 2012), ce sont les marchés de plein vent qui sont ciblés pour la mise en œuvre d'un programme d'actions visant une meilleure information des consommateurs, ainsi qu'une sensibilisation aux enjeux de l'alimentation locale. Le second tournant dans la trajectoire de construction de la politique alimentaire du Pays s'opère en 2015, avec l'engagement dans une démarche de PAT qui rassemble l'ensemble des acteurs du système alimentaire territorial. En 2019, le PAT du Pays est labellisé pour un projet se déclinant en quatre axes : développement

des circuits de proximité, promotion des produits locaux et du patrimoine agricole, amélioration de l'accès des plus fragiles à une bonne alimentation, sensibilisation des populations. Cette reconnaissance ministérielle a cependant été suivie d'un moment d'essoufflement de la politique, sans moyens financiers et humains dédiés à l'animation et à l'opérationnalisation du PAT, la chargée de mission du Pays affectée à sa coordination étant plus largement en charge du développement économique. L'année 2022 marque un nouveau tournant. L'obtention de financements dans le cadre du Plan de relance permet au Pays de redynamiser le projet alimentaire en recrutant une animatrice et en allouant des moyens financiers pour la réalisation d'actions concrètes.

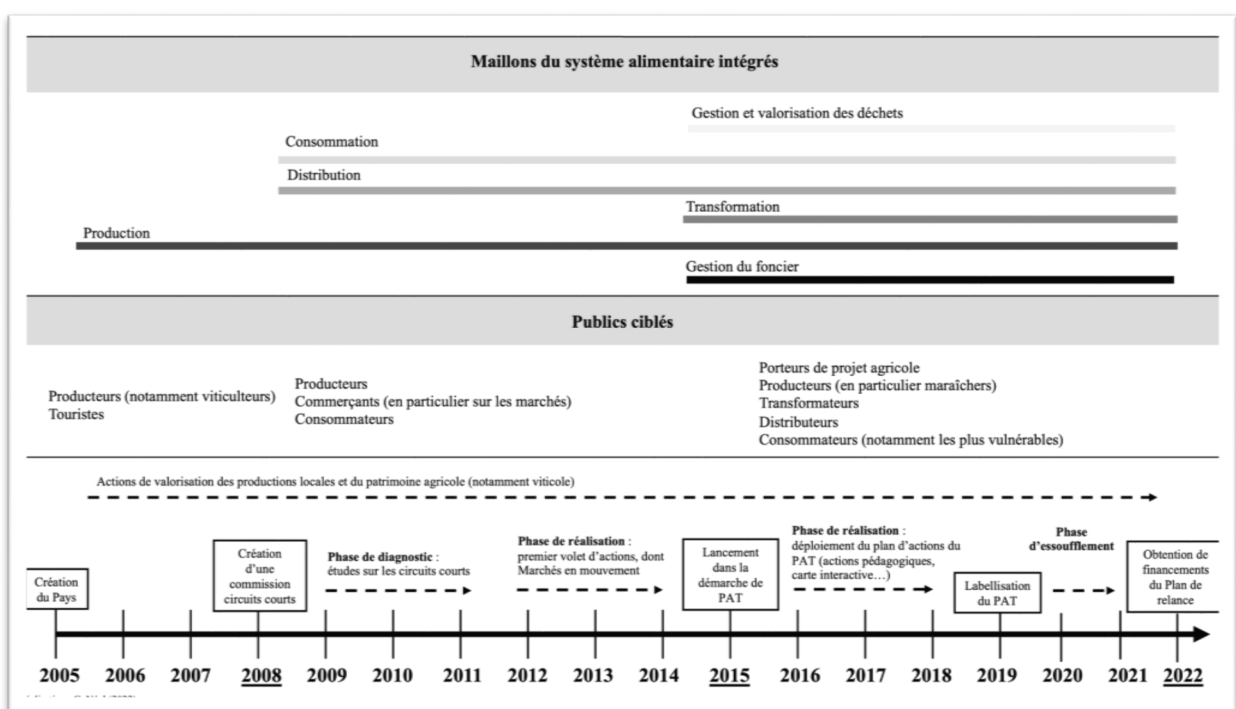


Fig. 2 Trajectoire de la politique alimentaire du Pays Haut-Languedoc et Vignobles
The food policy trajectory of the Pays Haut-Languedoc et Vignobles

2.2. Pays Cœur d'Hérault : des circuits courts à un projet alimentaire systémique à visée démocratique

La première mise à l'agenda des enjeux alimentaires par le Pays Cœur d'Hérault, constitué en 2000, remonte au tournant des années 2010, avec le développement d'une politique en faveur des circuits courts témoignant d'une approche à la fois économique et sociale (figure 3). Après une phase de diagnostic, une série d'actions est lancée afin de sensibiliser les consommateurs et de mieux mettre en relation l'offre et la demande. Cette première étape débouche en 2012 sur la formalisation d'un premier projet alimentaire. Dans le cadre de

l'élaboration du SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), qui a aussi pour périmètre le Pays, la problématique du foncier agricole est également soulevée. À partir de 2014, le projet alimentaire du Pays se recentre autour de la dimension santé, en lien avec la signature du Contrat Local de Santé (CLS)⁹. Des actions sont en particulier engagées autour de la nutrition des jeunes enfants et de la restauration collective. Cette orientation du projet alimentaire, doublée d'un déficit de moyens d'animation et de volonté politique, entraîne un abandon progressif des autres domaines d'actions (Nougarèdes *et al.*, 2022). Une phase de renouveau débute en 2018 lorsque le Conseil de développement (CoDev)¹⁰ décide de se saisir de cette question et organise les États Généraux de l'Agriculture et de l'Alimentation Durable (EGAAD), une vaste démarche de concertation territoriale qui débouche sur un nouveau projet alimentaire, désormais inscrit au rang des priorités politiques du Pays. Ce PAT dit 3D, pour « Démocratique, Durable et Décloisonné », propose une approche systémique et intégrée de l'enjeu alimentaire. Il s'articule autour d'un axe transversal de gouvernance partagée et de quatre axes thématiques : diversification agricole, innovation agroécologique, accès à l'alimentation de qualité pour tous, coordination des différents maillons du système alimentaire. L'obtention de plusieurs financements (PNA, Fondation Carasso et plus récemment plan France Relance) permet au Pays de bénéficier de moyens en ingénierie et en animation, avec le recrutement de trois chargées de mission.

⁹ Le CLS est défini comme « un outil porté conjointement par l'agence régionale de santé et une collectivité territoriale pour réduire les inégalités territoriales et sociales de santé. » (<https://www.ars.sante.fr/les-contrats-locaux-de-sante>, consulté le 25/10/2022).

¹⁰ Le Conseil de développement constitue l'instance de participation citoyenne des Pays.

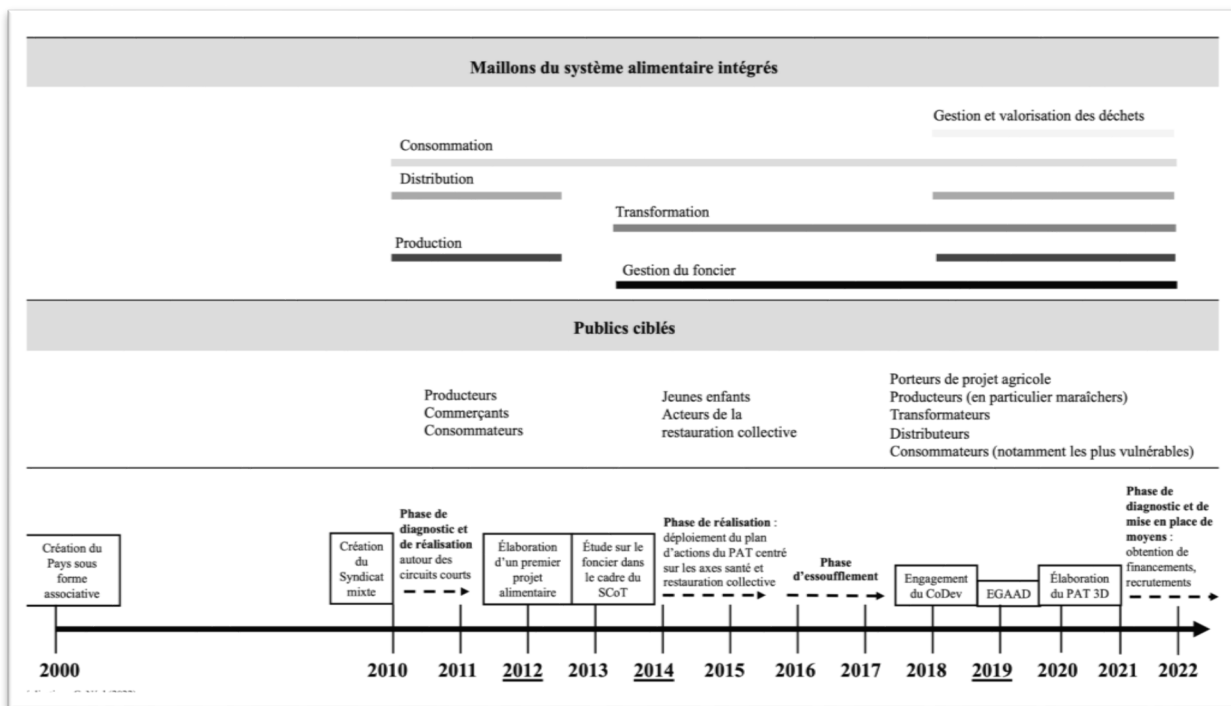


Fig. 3 Trajectoire de la politique alimentaire du Pays Cœur d'Hérault

The food policy trajectory of the Pays Cœur d'Hérault

2.3. Un processus d'intégration sectorielle autour de l'alimentation

Ces deux trajectoires montrent un processus progressif d'intégration de différents enjeux autour de l'alimentation pour aboutir à une politique qui prenne en compte l'ensemble des maillons du système alimentaire territorial, de l'accès au foncier agricole à la gestion et à la valorisation des déchets alimentaires. Dans les deux cas, on observe un élargissement des thématiques traitées et des acteurs ciblés (figures 2 et 3). D'une entrée par un prisme agricole et économique (valorisation patrimoniale des ressources agri-alimentaires pour le Pays Haut-Languedoc et Vignobles, structuration d'une offre alimentaire en circuits courts pour le Pays Cœur d'Hérault), qui correspond au traitement politique historique du fait alimentaire en France (Bonnefoy & Brand, 2014), les Pays ont construit des projets plus larges, qui traduisent une approche systémique de l'alimentation. Le PAT du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, qui fait partie de l'échantillon d'analyse constitué par le RnPAT pour réaliser un panorama des PAT, a d'ailleurs été classé dans la catégorie des PAT systémiques, par opposition à des PAT agri-alimentaires qui abordent l'alimentation à partir du prisme agricole¹¹.

Derrière une évolution dans les thématiques traitées relativement similaire, l'organisation interne différenciée des Pays, en dépit d'une même structure institutionnelle sur

¹¹ PATnorama n°2 (2021), RnPAT.

le plan juridique, a contribué à donner à chaque PAT une tonalité particulière. En Pays Cœur d'Hérault, c'est le CoDev qui s'est saisi de l'enjeu alimentaire et a joué un rôle moteur dans l'élaboration du PAT, notamment grâce à l'engagement fort de quelques citoyens (Nougarèdes *et al.*, 2022). L'implication de la société civile a conféré une place toute particulière à l'enjeu de gouvernance, qui constitue un axe transversal à l'ensemble du PAT. Ce poids de la participation citoyenne est mis en avant par le Pays pour renforcer la légitimité de son action. Les acteurs du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, où le Conseil de développement est plus en retrait, semblent quant à eux davantage tirer leur légitimité d'une reconnaissance institutionnelle, qui s'exprime notamment à travers la labellisation ministérielle.

Les deux trajectoires soulignent le fait que le processus d'intégration sectorielle n'est pas linéaire, mais rythmé par différents moments-clés. Pour les deux territoires, le travail autour des circuits courts a constitué une première étape dans la construction d'une vision systémique, en permettant d'approcher de manière décloisonnée les enjeux de production et de consommation. Sur le plan symbolique, cela marque la reconnaissance des problématiques de consommation présentes dans les espaces ruraux, qui ne sont plus réduits à leur seule fonction productive. Le choix du Pays Haut-Languedoc et Vignobles de travailler sur les marchés de plein vent, qui se situent dans une position d'interface, puisqu'il s'agit à la fois d'espaces centraux dans les pratiques d'approvisionnement alimentaire des habitants et de débouchés majeurs pour les producteurs locaux, illustre bien la dynamique d'intégration en cours. Le rattachement des Pays à une démarche de PAT¹² apparaît comme un autre moment central dans l'élaboration d'une vision systémique. La construction d'un PAT constitue un levier pour formaliser, consolider mais aussi élargir des dynamiques déjà existantes, en intégrant de nouvelles thématiques, comme la question sociale de l'accès de tous à une alimentation de qualité.

Ces moments charnières dans la construction des projets alimentaires sont fortement dépendants du rythme des financements, délivrés ponctuellement dans le cadre d'appels à projet qui mettent en concurrence les territoires (Berriet-Sollic & Trouvé, 2013). Les acteurs institutionnels des Pays mettent en avant la difficulté à faire vivre le PAT sans moyens pour financer de manière pérenne l'animation du dispositif et les actions. Cela se traduit pour les deux territoires par des phases d'essoufflement puis de redynamisation. Outre ces temps d'arrêt, le processus d'intégration sectorielle peut également connaître des formes de retour en arrière. En fonction du contexte politique et socio-économique, on observe une alternance entre des

¹² Sans pour autant demander la reconnaissance officielle dans le cas du Pays Cœur d'Hérault.

moments d'intégration et de désintégration (Loudiyi, 2020). Dans le cas du Pays Cœur d'Hérault, la signature en 2013 d'un CLS avec l'Agence Régionale de Santé du Languedoc-Roussillon a par exemple conduit à un resserrement du projet alimentaire autour des enjeux nutritionnels, au détriment des autres domaines d'action.

Cet exemple témoigne également de la forte imbrication des politiques alimentaires dans un ensemble de dispositifs. Le caractère multidimensionnel et transversal de l'alimentation place cet objet potentiellement à l'interface entre différentes politiques territoriales dans les domaines agricoles, environnementaux, économiques, sanitaires et sociaux, créant des formes de synergies. Dans le cas du Pays Cœur d'Hérault, on peut souligner l'influence du SCoT sur le contenu des débats autour de l'élaboration de la politique alimentaire. Concernant le Pays Haut-Languedoc et Vignobles, un lien étroit existe avec la stratégie touristique définie dans le SLODT¹³. Le cas du CLS est particulièrement intéressant. Les deux Pays étaient début 2022 les seuls territoires de l'Hérault à s'inscrire dans ce dispositif, avec des impacts différenciés sur leur PAT. Pour Pays Cœur d'Hérault, sa mise en place a donné au projet alimentaire encore en phase d'émergence une orientation très forte sur les enjeux de santé publique. À l'inverse, concernant le CLS du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, renouvelé en 2020, c'est la présence d'un PAT structuré qui a poussé à la prise en compte de l'enjeu alimentaire dans la politique de santé. Cet exemple montre l'intérêt d'analyser les trajectoires des politiques alimentaires au regard des historiques d'autres dispositifs territoriaux. L'émergence de synergies entraîne des recompositions dans l'organisation interne des Pays, notamment en renforçant le travail en transversalité entre les différents services. L'alimentation apparaît ainsi comme un objet politique intégrateur pouvant contribuer à la transformation des modalités de l'action publique locale.

Les trajectoires des PAT des Pays se dessinent ainsi à la fois sous l'influence de facteurs internes (implication des acteurs locaux dans la gouvernance) et externes, que ce soit au niveau des financements ou de l'inscription dans des dispositifs portés à des échelles plus larges. Il importe donc de considérer le cadre d'action publique multi-niveaux dans lequel s'insèrent les PAT, en l'envisageant comme « *un système de contraintes et de ressources avec lequel les acteurs doivent composer* » (Guillot & Blatrix, 2021).

¹³ Schéma Local d'Organisation et de Développement Touristique.

3. Des trajectoires conditionnées par un cadre d'intervention publique multi-niveaux

Le positionnement des Pays en tant qu'échelon intermédiaire pose la question de l'intégration verticale avec les politiques alimentaires portées aux échelons supérieurs d'une part, et les projets locaux d'autre part. La dimension nationale du dispositif des PAT facilite également des formes d'intégration horizontale entre territoires de projet.

3.1. À l'échelle supra-territoriale, des acteurs et dispositifs pourvoyeurs de (ou formant) ressources

La construction de politiques alimentaires territoriales en France s'opère dans le cadre d'articulations avec des politiques et dispositifs menés aux échelons supra-territoriaux (figure 4). Au niveau européen, la mobilisation de certains fonds non spécifiquement destinés aux questions alimentaires a pu contribuer à la mise en œuvre d'actions. Dans le cas du Pays Cœur d'Hérault, le programme de développement en milieu rural LEADER a servi de support pour financer les réalisations de la première phase du projet alimentaire territorial (2011-2014), et le programme d'actions actuel s'appuie en partie sur des fonds du FEADER¹⁴. À l'échelle nationale, les deux Pays ont obtenu des financements via le Programme National pour l'Alimentation (PNA) adopté en 2010. Ils se sont également appuyés sur le dispositif des PAT pour mettre en cohérence les initiatives déjà existantes en matière d'alimentation sur leurs territoires, de même que pour communiquer sur leur action. L'appropriation de ces dispositifs nationaux a été facilitée par l'intervention pionnière, dès la loi de 2014, de la DRAAF Languedoc-Roussillon puis Occitanie, qui a repéré l'action des Pays et les a encouragés à s'engager dans une démarche de PAT à travers un accompagnement technique et financier. Le fait que l'Occitanie soit aujourd'hui la région qui compte le plus grand nombre de PAT en France s'explique en partie par cette implication de la DRAAF¹⁵. Les services déconcentrés en région ont ici bien joué leur rôle de médiateur entre l'État et les acteurs locaux, confirmant l'importance des régions en tant qu'échelles de la territorialisation de la politique alimentaire (Loudiyi, 2020). La DRAAF a également utilisé l'exemple de ces deux Pays dans sa stratégie de communication destinée à promouvoir l'essaimage des PAT en Occitanie¹⁶.

Cet agencement entre échelles d'action se complexifie avec la montée en puissance de certains acteurs. La Région Occitanie a ainsi fait de l'alimentation une priorité politique. En

¹⁴ Fonds européen agricole pour le développement rural.

¹⁵ PATnorama n°2 (2021), RnPAT.

¹⁶ Site Internet de la DRAAF (<https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Les-territoires-de-la-region-s>), consulté le 18/02/2022.

2018, cette thématique est affichée comme grande cause régionale, et un programme d'actions est formalisé dans le cadre du Pacte régional pour une alimentation durable. Cependant, la Région ne disposait pas jusqu'alors de dispositif spécifique de soutien aux PAT et n'entretenait pas de liens particuliers avec ces territoires : « *Nous, le fait qu'un territoire ait un PAT, c'était pas du tout un paramètre qu'on prenait en compte, on n'avait aucun dispositif adapté pour les PAT, pourtant, on était souvent sollicités par des PAT qui voyaient que la Région communiquait beaucoup sur l'alimentation.* »¹⁷. Afin de pallier les effets de cette inadéquation des instruments d'action publique régionaux vis-à-vis du dispositif des PAT, une chargée de mission a été recrutée en 2021 pour servir d'interlocutrice aux PAT au sein de la Région et pour contribuer à la co-animation de cette thématique avec la DRAAF, notamment pour l'instruction de l'appel à projets du Plan de relance.

L'échelon départemental, jusque-là engagé de manière marginale dans certains PAT sur des actions de solidarité alimentaire correspondant à ses compétences d'action sociale, est également amené à jouer un rôle croissant. Le Département de l'Hérault a en effet lancé fin 2021 la construction de son propre PAT, profitant comme de nombreux autres Départements de l'opportunité financière offerte par le plan *France Relance*¹⁸. Cet investissement de l'échelon départemental pose la question de l'emboîtement entre les différents niveaux d'action publique. L'articulation avec les PAT infra-départementaux existant dans l'Hérault, dont ceux des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault, reste à inventer. Comme le souligne un récent rapport sénatorial (Marchand & Chabanet, 2022), la complémentarité des démarches constitue aujourd'hui un enjeu dans les territoires où des PAT existent à plusieurs échelles.

3.2. À l'échelle infra-territoriale, des élus locaux aux réactions contrastées : entre rejet, opportunisme et adhésion

Les techniciens des Pays mobilisent ainsi des ressources disponibles aux échelons supra-territoriaux pour construire leurs politiques alimentaires. Cette logique d'intégration verticale entre échelles d'action publique rencontre cependant certaines limites avec les échelons infra-territoriaux. Les deux Pays étant des Syndicats mixtes, dont les membres sont des communautés de communes et le Département, la validation politique des élus locaux constitue un préalable nécessaire à l'élaboration d'une politique alimentaire. La mobilisation des élus sur cette thématique est considérée par les techniciens des deux Pays comme un enjeu

¹⁷ Entretien avec un agent de l'équipe « Alimentation » de la Région, réalisé en janvier 2022.

¹⁸ L'émergence de nouveaux PAT a été présentée comme une des priorités du plan *France Relance*, dans un contexte de crise sanitaire qui a remis sur le devant de la scène les enjeux de souveraineté alimentaire.

majeur. Dans le cas du Pays Cœur d'Hérault, l'organisation des EGAAD par le CoDev en période pré-électorale a marqué un tournant dans l'engagement des élus, comme le souligne un technicien : « *Le grand mérite donc de ces États généraux, c'est d'avoir mis sur le devant de la scène, de façon spectaculaire, l'alimentation dans les débats, sur le territoire, et du coup en mouillant les élus qui se sont dit effectivement c'est vraiment intéressant, on peut peut-être embrayer là-dessus* ». L'implication du CoDev en tant qu'instance issue de la société civile a ainsi constitué un vecteur de mobilisation des élus siégeant au comité syndical du Pays, tout comme l'arrivée d'un nouveau Président du Pays plus engagé sur les questions alimentaires. Cette conjonction entre engagement citoyen et évolution du contexte politique local a créé les conditions de renouveau d'une politique alimentaire dans une phase d'essoufflement depuis quelques années.

Le soutien politique à l'échelle du territoire recouvre toutefois des réalités locales hétérogènes. La mise en œuvre effective des PAT se heurte à certains freins liés aux rapports entretenus par les élus locaux avec les Pays et aux représentations qu'ils se font de ces institutions. Plusieurs postures se dégagent selon les communes, qui se traduisent par un investissement très inégal dans le projet de politique alimentaire (figure 4).

Certains élus municipaux se situent dans une logique d'opposition forte vis-à-vis de l'institution, comme le montrent les propos de ce maire : « *Mais c'est pas la peine de monter des organismes comme Pays Haut-Languedoc et Vignobles et compagnie, que c'est de la chanson ce qu'ils nous font, c'est n'importe quoi. Moi j'ai jamais vu un service rendu à ma commune.* ». Les Pays sont considérés par ces élus comme des organismes inutiles, représentant un coût important pour leur commune sans qu'ils en tirent de bénéfice. L'opposition peut aussi parfois naître de la perception d'une forme de concurrence. Lors de l'élaboration du SCoT du Pays Cœur d'Hérault, un conflit a ainsi opposé le Pays à certains élus locaux qui se sont sentis dépossédés de leurs compétences en matière d'urbanisme. Cette posture de défiance vis-à-vis de l'institution que représente les Pays entraîne un rejet des politiques portées à ce niveau d'action publique, aussi bien sur l'alimentation que sur d'autres thématiques. Certains élus affirment ainsi ignorer jusqu'à l'existence des PAT.

Un deuxième type de posture, l'opportunisme, est relevé chez des élus menant eux-mêmes des actions en matière d'alimentation sur leur commune. Pour eux, les Pays, à travers leur PAT, peuvent fournir des ressources à la fois financières et humaines (aide au montage de dossiers de demande de subventions notamment) pour des projets conçus et menés à l'échelle de la commune. Les propos d'un maire illustrent cette vision : « *Pour la conception et le pilotage, c'est sûr que c'est plus efficace au niveau communal parce que bon, on est autonome.*

[...] *Après ce qu'on pourrait attendre des autres échelons, les échelons supérieurs, le Département, Pays, État, c'est des aides financières. Là, par contre, oui, ça serait une bonne façon d'aider.* ». L'obtention récente de financements par les deux Pays pour développer leur PAT permet de raccrocher certains de ces élus à la démarche et de mieux la faire connaître. Ces derniers conservent toutefois une forme de distance vis-à-vis des Pays, et valorisent la pertinence de l'échelon communal pour agir sur les enjeux alimentaires. Ils défendent une forme d'autonomie dans leur action politique, et ne font appel aux techniciens des Pays qu'une fois la phase de conception du projet achevée. Dans une des municipalités enquêtées, qui compte environ 500 habitants, les élus réfléchissent ainsi à l'opportunité de créer leur propre PAT à l'échelle communale plutôt que de renforcer leur implication au sein de celui du Pays.

Enfin, on observe une posture d'adhésion aux PAT des Pays au sein de certaines municipalités engagées dans des projets touchant au champ de l'alimentation. Tout comme les « opportunistes », les élus de ces communes considèrent le PAT comme un moyen d'accéder à des ressources financières. Mais ils l'envisagent également comme un espace de réflexion et d'échange pouvant informer la construction de leurs projets. C'est par exemple le cas pour les élus d'une commune du Pays Haut-Languedoc et Vignobles portant une initiative de tiers-lieu alimentaire : *« Ils [les techniciens du Pays] nous ont posé les bonnes questions et après, nous, ça nous a aussi forcés un peu à réfléchir plus concrètement, à développer plus d'idées, par exemple [...] de faire des ateliers cuisine, ça a été aussi suite à ces rencontres. »*. Ces élus soulignent les limites de l'échelon communal et mettent en avant les apports du PAT pour y pallier, comme le montrent ces propos d'une conseillère municipale d'une commune du Pays Cœur d'Hérault ayant engagé un travail sur la gestion des friches agricoles : *« Bon, après, l'animation foncière, c'est pas notre métier, et ça coûte de l'argent. Donc c'est là où on est vraiment limités en tant que collectivité, c'est que ça nous pose un vrai souci. Et sans des choses comme le PAT où là, par exemple, ils vont recruter quelqu'un pour de l'animation foncière, nous on est un peu à poil. »*. Le Pays est ainsi considéré par ces élus comme une institution ressource pouvant fournir à la fois des financements, une expertise technique, une mise en relation avec des partenaires et un espace de réflexion sur les enjeux alimentaires locaux. La collaboration avec les techniciens du Pays est amorcée dès la phase d'élaboration du projet, pensé dans une logique de co-construction.

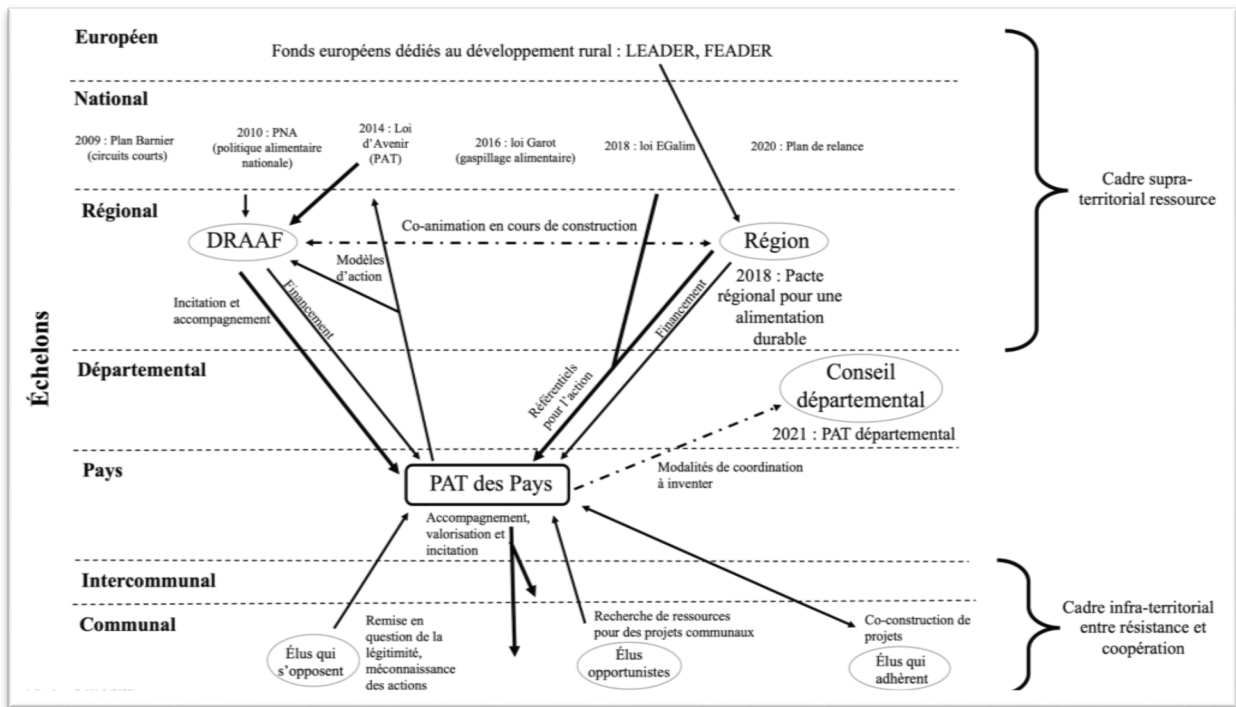


Fig. 4 L'insertion des PAT des Pays dans un cadre d'action publique multi-niveaux
The inclusion of the Pays Territorial Food Projects in a multi-level public action framework

3.3. Une mobilisation d'élus contrainte par une complexité territoriale et politique

Ces différentes postures d'élus montrent une réelle volonté d'engagement dans les PAT de certaines communes, qui se heurte toutefois à un ensemble de contraintes. Les élus se plaçant dans une posture d'adhésion évoquent un décalage entre leur volonté politique forte et un manque de leviers pour s'impliquer dans la réalisation des objectifs des PAT, lié à la méconnaissance des dispositifs d'action publique existants, à la technicité de certains sujets et à un manque de temps. Ces difficultés peuvent être mises en lien avec des caractéristiques spatiales. Les territoires des Pays incluent une grande majorité d'espaces ruraux, composés de communes dont la plupart sont de très petite taille (quelques centaines voire quelques dizaines d'habitants). Les travaux menés sur ces petites communes (Grison, 2013) soulignent le frein que constituent leurs ressources limitées dans leur capacité à mettre en œuvre des actions de développement local, qu'il s'agisse de ressources financières ou humaines (compétences, disponibilité des acteurs locaux). Les Pays sont des territoires de projet très vastes, rassemblant un nombre de communes important (tableau 1), et marqués par une diversité interne en matière d'agriculture, de caractéristiques socio-démographiques et d'environnement alimentaire, entendu comme l'ensemble des lieux permettant l'approvisionnement alimentaire des individus dans un espace donné (Vontron, 2021). Ce contexte géographique rend impossible une

connaissance fine par les techniciens des Pays des enjeux spécifiques et des projets menés par chacune des communes, créant de la distance entre ces deux niveaux.

D'autre part, les freins à l'implication des élus doivent se comprendre au regard du fonctionnement de la vie politique. La temporalité courte du mandat entre en tension avec la vision à long terme nécessaire à la construction d'une véritable stratégie territoriale sur certains enjeux, tels que le foncier. Au sein des Pays, des acteurs de la gouvernance des PAT regrettent que certains élus, trop accaparés par la gestion des affaires courantes, dont le poids est particulièrement important dans les très petites communes (Grison, 2013), ne portent pas de projet d'avenir de plus grande ampleur. À l'inverse, les élus adoptant une posture d'opposition aux Pays considèrent la vision de ces organismes comme utopique, au rebours de leur action qui vise à répondre aux besoins quotidiens de leurs administrés. Ce sont ici des représentations divergentes du rôle de l'action publique locale qui freinent la coopération entre échelons. Mais les différences de temporalité politique ont aussi des impacts plus directs, puisqu'un changement d'équipe municipale peut mettre un terme à une initiative inscrite dans le cadre du PAT. Cela a par exemple été le cas pour un projet d'espace municipal incluant un atelier de transformation collectif et un restaurant sur l'une des communes du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, abandonné suite aux élections de 2020.

Ces difficultés d'intégration infra-territoriale des politiques alimentaires se traduisent par une mise en œuvre très inégale des PAT sur les territoires. Dans les deux Pays, quelques communes particulièrement engagées concentrent les efforts et les moyens disponibles, mettant à mal la dimension territoriale de ces politiques. Des degrés de coopération différenciés s'observent également à l'échelle des communautés de communes. Afin d'éviter que les PAT ne se résument à un archipel d'actions concentrées sur quelques communes, les techniciens des Pays ont fait de la communication sur leur projet alimentaire un enjeu prioritaire, comme exprimé par l'un d'eux lors du dernier comité de pilotage du PAT du Pays Cœur d'Hérault : « *La communication, c'est un peu le nerf de la guerre pour faire connaître notre projet auprès des habitants du territoire, auprès des élus, auprès des agents.* ». L'objectif est de favoriser l'appropriation de ces politiques par un nombre croissant d'élus mais aussi d'habitants, afin de permettre un changement d'échelle des actions menées. Ces efforts de communication passent par des enquêtes auprès des communes, des rendez-vous avec les élus ou encore des événements grand public pour présenter les PAT. Les communes déjà engagées servent alors d'exemple pour susciter un effet d'entraînement.

3.4. Une coopération horizontale par le développement d'inter-territorialités basées sur différentes formes de proximité

Les trajectoires des politiques alimentaires des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault s'inscrivent aussi dans des interactions multiscalaires. Ces processus d'intégration verticale se doublent de dynamiques de coopération horizontale avec d'autres territoires portant également une politique alimentaire. On peut distinguer plusieurs types de coopération qui correspondent à des situations de proximité différentes et mènent à des interactions inter-territoriales variées. Le Pays Haut-Languedoc et Vignobles permet d'illustrer le cas particulier d'une superposition partielle entre PAT. Ce territoire se situe dans une proximité géographique très étroite avec le Parc Naturel Régional (PNR) du Haut-Languedoc, puisque les périmètres de ces deux territoires de projet se chevauchent largement¹⁹. Le Parc a amorcé en 2019 une démarche de PAT, mais comme pour de nombreux PNR, qui constituent historiquement des espaces d'innovations en matière de reterritorialisation de l'alimentation (Chiffolleau, 2022), sa prise en considération de l'enjeu alimentaire est antérieure au PAT. Cette situation particulière a donné lieu à une forme de coopération étroite et formalisée entre les deux institutions. Dès 2010, le Pays et le PNR ont signé une convention qui cadre la répartition des champs d'intervention sur les enjeux alimentaires. Alors que le PNR prend en charge le secteur de la restauration collective, le Pays cible dans ses actions les pratiques d'approvisionnement et de consommation à l'échelle individuelle. La mise en place d'un PAT par le PNR a conduit à un renforcement de la logique de coopération. Cela se traduit par la mutualisation d'outils tels que Cliketik²⁰, une carte numérique recensant l'offre alimentaire locale co-animée par le Pays et le Parc, mais aussi par l'essaimage d'actions. À titre d'exemple, le défi Foyers à alimentation positive²¹, déjà mis en œuvre sur la partie tarnaise du PNR, doit être répliqué sur l'ensemble des communes du Pays Haut-Languedoc et Vignobles.

À l'exception de cette coopération institutionnalisée liée à une situation particulière de chevauchement des périmètres, la proximité géographique semble jouer un rôle relativement faible dans le développement de relations inter-territoriales. Le renforcement des liens entre les PAT ruraux de l'Hérault est présenté comme un objectif au sein des deux Pays, sans que cela ne se traduise pour l'instant de façon opérationnelle. Malgré leur contiguïté spatiale et certaines similitudes, notamment sur le plan agricole, les relations entre les deux Pays sont relativement

¹⁹ Plus de la moitié (56) des communes du Pays Haut-Languedoc et Vignobles se situent également dans le périmètre du PNR Haut-Languedoc.

²⁰ <https://www.cliketik.fr/?PagePrincipale>, consulté le 25/10/2022.

²¹ Ce programme vise à accompagner des foyers vers un changement de pratiques alimentaires (augmentation de leur consommation de produits bio et locaux) à budget constant.

faibles. Les coopérations inter-PAT se construisent en fait surtout dans des formes de proximité organisée, entendue comme la « *capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres* » (Rallet & Torre, 2004). Elles naissent au sein de réseaux ou lors de rencontres mis en place aux échelles régionale (réseau Démocratie Alimentaire Occitanie, séminaire régional des PAT organisé par la DRAAF) ou nationale. Le Pays Cœur d'Hérault est ainsi membre du programme TETRAA, qui réunit neuf territoires français ayant été sélectionnés pour le caractère pionnier de leurs actions en matière d'agriculture et d'alimentation. Ces réseaux constituent des espaces de rencontre et d'échange de pratiques qui laissent une place importante aux interactions informelles. Ils visent à faciliter la résolution de difficultés auxquelles peuvent faire face les acteurs de terrain par le biais de partage d'expériences. Ils aspirent également à être des vecteurs de renforcement de l'impact transformateur des PAT par le changement d'échelle. Si l'on reprend les catégories théorisées par Moore *et al.* (2015), ces réseaux apparaissent à la fois comme des leviers pour le *scaling out*, en favorisant l'essaimage d'initiatives locales qui peuvent être reproduites et adaptées sur d'autres territoires, et pour le *scaling deep*, en engageant un travail réflexif sur les valeurs et les normes culturelles qui sous-tendent le fonctionnement des systèmes alimentaires. À titre d'illustration, les voyages d'étude réalisés par les acteurs du PAT du Pays Cœur d'Hérault sur d'autres territoires du programme TETRAA ont alimenté l'organisation d'un forum sur la restauration collective, ou encore l'organisation de balades sensibles visant à recueillir les besoins des habitants en matière d'accès à l'alimentation.

Alors que la nature du dispositif PAT, qui ne s'accompagne pas de ressources dédiées, fait peser le risque que ces projets restent des « *coquilles vides* »²², les techniciens des Pays s'appuient sur les ressources disponibles aux échelons supra-territoriaux, ainsi qu'au sein de réseaux inter-territoriaux, pour développer leur projet. Cette logique intégrative rencontre toutefois des formes de résistances au niveau infra-territorial, qui s'expliquent en partie par les spécificités de l'organisation territoriale de ces Pays ruraux.

²² Expression utilisée par une agent d'un Pays lors d'un entretien.

Conclusion : les dynamiques de territorialisation des politiques alimentaires rurales

L'analyse des trajectoires des PAT des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault permet d'éclairer les dynamiques de territorialisation des politiques publiques alimentaires en milieu rural. Ces trajectoires se caractérisent par le passage de politiques thématiques ciblées autour des circuits courts ou du foncier agricole, vers une approche plus transversale du système alimentaire. Ce processus a été marqué par une progression continue de la logique intégrative dans le cas du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, alors que la trajectoire du Pays Cœur d'Hérault se caractérise par des ruptures plus marquées entre différentes phases. Ces trajectoires confirment l'élargissement des leviers d'intervention des Pays dans le champ agricole et alimentaire, dynamique portée notamment par une attention croissante à la demande et aux enjeux de la consommation (Capt *et al.*, 2014). L'exemple de ces territoires permet également de montrer que, si les territoires ruraux ont développé plus de PAT marqués par un prisme agricole comparativement aux collectivités urbaines²³, ils sont également en mesure de construire dans le temps, à partir d'une entrée productive, une perspective systémique qui articule les différentes dimensions de l'alimentation.

Plusieurs travaux ont déjà souligné le poids de l'identité et des caractéristiques des territoires (structure spatiale, caractéristiques socio-économiques, système d'acteurs, organisation institutionnelle) dans les trajectoires et le contenu des politiques agricoles et alimentaires (Capt *et al.*, 2014 ; Perrin *et al.*, 2018 ; Darrot *et al.*, 2019a). Les contextes locaux, marqués dans le cas des Pays Haut-Languedoc et Vignobles et Cœur d'Hérault par la ruralité, définissent des modes d'appropriation différenciés du dispositif des PAT. Le caractère rural de ces territoires s'exprime d'abord par le poids, à la fois économique et politique, du secteur agricole. Leurs PAT portent la marque de la spécialisation dans une activité viticole très peu articulée à l'enjeu nourricier, ce qui apparaît comme un frein important à la relocalisation de l'alimentation. L'ambition de diversification agricole, en particulier à travers l'installation de maraîchers, apparaît ainsi au premier plan, impliquant de traiter des problématiques spécifiques d'accès aux ressources (foncier, eau et bâti) et de réguler l'implication des acteurs viticoles dans la gouvernance alimentaire territoriale. Les faibles densités de ces espaces, autre caractéristique de la ruralité, ont également marqué la construction des PAT. Les périmètres très vastes des Pays, qui s'expliquent par un faible peuplement, constituent un frein à la fois pour la mise en œuvre d'une gouvernance partagée (difficultés à faire fonctionner des

²³ PATnorama n°2 (2021), RnPAT.

dispositifs de concertation citoyenne à cette échelle) et pour l'intégration infra-territoriale. Le nombre important de communes multiplie les interlocuteurs politiques, rendant impossible une bonne prise en compte de la diversité des contextes locaux. La petite taille démographique des communes limite quant à elle les ressources pouvant être mobilisées à ce niveau. Ces enjeux s'expriment d'autant plus au sein du Pays Haut-Languedoc et Vignobles que son périmètre est vaste et comprend un grand nombre de très petites communes.

La ruralité de ces territoires se lit également dans les domaines et leviers d'intervention de leurs PAT. Certaines des actions inscrites visent à répondre à des enjeux spécifiques aux espaces ruraux. Ainsi, pour atténuer les contraintes de mobilité rencontrées par certains consommateurs, notamment les plus précaires, des épiceries sociales itinérantes ont été mises en place au sein des deux territoires. Afin de pallier les freins logistiques à une commercialisation locale en milieu rural (fortes distances pour de faibles volumes), une réflexion est en cours au niveau du Pays Haut-Languedoc et Vignobles autour d'un système de colivraison de produits agricoles. Des plateformes numériques de recensement des points de vente proposant une offre alimentaire locale, souvent dispersés et peu identifiés par les consommateurs dans les espaces ruraux, ont aussi été mises en place par les deux Pays. Enfin, certains leviers spécifiques ont pu être mobilisés, tels que les fonds européens dédiés au développement rural.

Ces études de cas interrogent également la place spécifique des Pays dans l'organisation territoriale de la politique alimentaire. Les deux PAT ont fait l'objet d'une légitimation aux échelles régionale et nationale, et leurs techniciens ont su capter des ressources disponibles aux échelons supra-territoriaux. La mise en œuvre dans le périmètre des Pays du programme européen LEADER, qui porte comme le dispositif PAT une ambition de promotion d'initiatives endogènes de développement (Lacquement & Chevalier, 2020), apparaît comme un élément facilitant, du point de vue de la mobilisation de ressources financières comme de réseaux d'acteurs locaux. Des dynamiques de coopération, d'abord basées sur des relations de proximité organisée, se tissent aussi au sein de réseaux inter-territoriaux. Cependant, la coopération avec les échelons infra-territoriaux et la reconnaissance des projets par les habitants apparaît comme un défi restant à relever pour les agents des Pays, qui cherchent à renforcer leur légitimité démocratique. Les points de vue très différents entre élus communaux vis-à-vis des Pays et de leur PAT seraient à prendre en considération pour favoriser un processus de territorialisation alimentaire qui les implique davantage. Des dynamiques similaires s'observent au niveau des communautés de communes, un autre échelon intermédiaire dont le rôle mériterait d'être analysé plus en détail. Le risque, déjà identifié dans d'autres territoires (Corade *et al.*, 2021),

est celui de la fragmentation de la politique alimentaire en un archipel d'actions localisées dans un petit nombre de communes. Le risque est aussi que les PAT se limitent dans les représentations des élus à une enveloppe financière utilisée pour mener des projets de portée communale, à l'image des stratégies opportunistes caractéristiques des politiques de développement territorial (Douillet, 2003). Afin d'éviter ces écueils, la communication auprès de tous les acteurs du système alimentaire et l'implication des élus locaux apparaissent comme un enjeu central, identifié par les agents des Pays.

La présente analyse retrace des trajectoires non achevées. L'étude mériterait donc d'être poursuivie, d'autant que les politiques publiques alimentaires sont actuellement soumises à de profondes dynamiques de reconfiguration. La crise du Covid-19 a en effet mis en lumière l'ampleur des inégalités alimentaires, poussant à une meilleure prise en compte de la dimension sociale de l'alimentation (Conseil National de l'Alimentation, 2021). Cette crise a également suscité la mise en place de nouveaux moyens financiers pour soutenir l'émergence et le développement des PAT à l'échelle nationale, dans le cadre du Plan de relance. On peut donc s'interroger sur l'impact de cette mesure, qui décuple les ressources mises à disposition des PAT existants et entraîne la multiplication des porteurs de PAT, renforçant les enjeux d'une action publique fondée sur une coopération inter-territoriale et multi-niveaux.

Claire Néel

Université Paul Valéry Montpellier 3 / UMR Innovation
UMR Innovation
2 place Pierre Viala 34 060 Montpellier
claire.neel@inrae.fr

Coline Perrin

INRAE / UMR Innovation
UMR Innovation
2 place Pierre Viala 34 060 Montpellier
coline.perrin@inrae.fr

Christophe-Toussaint Soulard

INRAE / UMR Innovation
UMR Innovation
2 place Pierre Viala 34 060 Montpellier
christophe.soulard@inrae.fr

Bibliographie

Angeon, V., Bertrand, N. (2009), « Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? », *Géographie, économie, société*, n° 2, p. 93-114.

Banzo, M., Corade, N., Lemarié-Boutry, M. (2019), « Les Projets Alimentaires de Territoire sont-ils des Projets de Territoires Alimentaires ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains », Journées de Recherches en Sciences Sociales, Bordeaux.

Berriet-Sollicec, M., Barbut, L. (2010), « Quel avenir pour les pays dans le mille-feuille français ? », *Pouvoirs locaux*, n° 86, p. 7-12.

Berriet-Sollicec, M., Trouvé, A. (2013), « Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? », *Économie rurale*, n° 335, p. 7-19.

Blay-Palmer, A. (2009), « The Canadian Pioneer: The Genesis of Urban Food Policy in Toronto », *International Planning Studies*, n° 4, p. 401-416.

Bodiguel, L., Rochard, C., Maréchal, G. (2018), « L'action publique en matière d'alimentation locale. », Working Paper, PSDR4 Frugal.

Bonnefoy, S., Brand, C. (2014), « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour*, n° 89/1-2, p. 95-103.

Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C.-T. (éd.) (2017), *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches*, Versailles, Éditions Quae, 158 p.

Brand, C., Ferrand, M., Vandebroucke, P., Delfosse, C., Vonthron, S. (2022), « Se nourrir en territoire difficile. Dans les franges urbaines et rurales de l'hexagone. », dans Abis, S., Brun, M. (éd.), *Le Déméter 2022*, IRIS éditions, p. 157-164.

Capt, D., Lepicier, D., Leseigneur, A. (2014), « Le rôle des territoires de projets infra-régionaux sur l'agriculture et l'alimentation. Le cas du développement de circuits de proximité. », *Géocarrefour*, n° 89/1-2, p. 105-113.

Chiffolleau, Y. (2022), « Les Parcs naturels régionaux, acteurs clés des systèmes alimentaires territorialisés. Innover pour développer les circuits courts alimentaires », *Pour*, 243, 2, p. 263-268.

Conseil National de l'Alimentation (2021), *Retour d'expérience de la crise Covid-19. Période du premier confinement national*, Avis n° 89, Paris, 113 p.

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*, n° 55, p. 35-54.

Corade N., Lemarié-Boutry, M. (2020), « Les projets alimentaires de territoire : entre reconfiguration des territoires et nouvelles relations villes/campagnes », *Géographie, économie, société*, n° 3-4, p. 373-397.

- Darrot, C., Maréchal, G., Bréger, T. (2019a), *Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : État des lieux et analyse*, Agrocampus Ouest : Rennes ; Cabinet Territoires et Alimentation Terralim, 89 p.
- Darrot, C., Marie, M., Hochedez, C., Guillermin, P., Guillemain, P. (2019b), « Frises chronologiques de la gouvernance de la transition agricole et alimentaire dans 4 villes de l'Ouest de la France : quels enseignements ? », Journées de Recherches en Sciences Sociales, Bordeaux.
- Delfosse, C. (2019), « L'alimentation : un nouvel enjeu pour les espaces ruraux », *L'Information géographique*, n° 4, p. 34-54.
- Doreau, A., Hanus, A., Chiffolleau, Y. (2012), *Étude-action pour le développement des circuits courts en Pays Haut-Languedoc et Vignobles*, INRA.
- Douillet, A.-C. (2003), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 4, p. 583-606.
- Fouilleux, E., Michel, L. (2020), *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 349 p.
- Fournis, Y. (2020), « Pays », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 427-431.
- Fritsch, B. (2012), « Les circuits courts de commercialisation alimentaire dans le Pays Haut-Languedoc et Vignobles », *Pour*, n° 215-216, p. 247-254.
- Grisson, J.-B. (2013), « Ressources locales et développement territorial dans les très petites communes : un potentiel en question », *Géocarrefour*, n° 88/1, p. 75-86.
- Guillot, L., Blatrix, C. (2021), « Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021) », *Géographie, économie, société*, n° 4, p. 437-459.
- Ilieva, R.T. (2016), *Urban Food Planning: Seeds of Transition in the Global North*, New York, Routledge, 268 p.
- Lacquement, G., Chevalier, P. (2020), « Le programme européen LEADER, un modèle de développement à l'épreuve de l'eupéanisation des politiques rurales », *Géocarrefour*, 94, 3.
- Lamine, C., Chiffolleau, Y. (2016), « Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis », *Pour*, 232, 4, p. 225-232.
- Lardon, S., Loudiyi, S. (2014), « Agriculture et alimentation urbaines : entre politiques publiques et initiatives locales », *Géocarrefour*, n° 89/1-2, p. 3-10.
- Loudiyi, S. (2020), *Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernance*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Clermont Auvergne, 249 p.
- Marchand, F., Chabanet, D. (2022), *Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort »*, Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, 50 p.

- Maréchal, G., Noël, J., Wallet, F. (2018), « Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? », *Pour*, n° 234-235, p. 261-270.
- Michel, L., Soulard, C.-T. (2021), « La fabrique des politiques alimentaires locales en France : réponse aux crises ou usage de la crise ? », *Pôle Sud*, n° 55, p. 7-18.
- Moore, M.-L., Riddell, D., Vocisano, D. (2015), « Scaling Out, Scaling Up, Scaling Deep: Strategies of Non-profits in Advancing Systemic Social Innovation », *The Journal of Corporate Citizenship*, n° 58, p. 67-84.
- Morgan, K. (2013), « The Rise of Urban Food Planning », *International Planning Studies*, n° 1, p. 1-4.
- Mougeot, L. (2006), *Growing better cities: Urban agriculture for sustainable development*, Ottawa, International Development Research Centre, 119 p.
- Nougarèdes, B., Giraud, S., Clément, C., Ruault, C., Lambert, C., Rixen, A. (2022) « Construire un système alimentaire territorial durable. Chronique d'une concertation territoriale en Pays Cœur d'Hérault, France », *Norois*, 262, p. 79-99.
- Perrier-Cornet, P., Frémont, A. (éd.) (2002), *Repenser les campagnes*, Éditions de l'Aube/DATAR, 283 p.
- Perrin, C., Soulard, C.-T. (2014), « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan », *Géocarrefour*, n° 89/1-2, p. 125-134.
- Perrin, C., Soulard, C.-T., Baysse-Lainé, A., Hasnaoui Amri, N. (2018) « L'essor d'initiatives agricoles et alimentaires dans les villes françaises », dans Baron, N., Romero, J. (éd.), *Cultura territorial e innovación social. ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*, Universitat de València, p. 391-408.
- Rallet, A., Torre, A. (2004), « Proximité et localisation », *Économie rurale*, n° 280, p. 25-41.
- Serrano, J., Tanguay, C., Yengué, J.-L. (2021), « Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire », *Économie rurale*, n° 375, p. 41-59.
- Vandenbroucke, P., Delfosse, C. (2019), « Transitions alimentaires en rural : pratiques et représentations habitantes », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° 96-4, p. 585-600.
- Vonthron, S. (2021), *Offre commerciale alimentaire et pratiques spatiales d'approvisionnement des ménages. Construire une géographie des paysages alimentaires*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry Montpellier 3, 474 p.