



**HAL**  
open science

# Quel rôle pour l'action publique dans le déploiement des épiceries sociales ? Étude de cas dans un territoire rural de l'Hérault

Claire Néel, Christophe-Toussaint Soulard, Coline Perrin

## ► To cite this version:

Claire Néel, Christophe-Toussaint Soulard, Coline Perrin. Quel rôle pour l'action publique dans le déploiement des épiceries sociales ? Étude de cas dans un territoire rural de l'Hérault. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2023, 97 (4), pp.1-21. 10.4000/geocarrefour.21566 . hal-04133262

**HAL Id: hal-04133262**

**<https://hal.inrae.fr/hal-04133262v1>**

Submitted on 19 Jun 2023

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License



---

## Quel rôle pour l'action publique dans le déploiement des épiceries sociales ? Étude de cas dans un territoire rural de l'Hérault

*What is the role of public action in the development of social grocery stores? A case study in a rural area in Hérault, France*

Claire Néel, Christophe-Toussaint Soulard et Coline Perrin

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/21566>

DOI : 10.4000/geocarrefour.21566

ISSN : 1960-601X

### Éditeur

Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Ce document vous est offert par INRAE Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement



### Référence électronique

Claire Néel, Christophe-Toussaint Soulard et Coline Perrin, « Quel rôle pour l'action publique dans le déploiement des épiceries sociales ? Étude de cas dans un territoire rural de l'Hérault », *Géocarrefour* [En ligne], 97/4 | 2023, mis en ligne le 09 mai 2023, consulté le 19 juin 2023. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/21566> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.21566>

---

Ce document a été généré automatiquement le 11 mai 2023.



Creative Commons - Attribution - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International - CC BY-SA 4.0  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

---

# Quel rôle pour l'action publique dans le déploiement des épiceries sociales ? Étude de cas dans un territoire rural de l'Hérault

*What is the role of public action in the development of social grocery stores? A case study in a rural area in Hérault, France*

Claire Néel, Christophe-Toussaint Soulard et Coline Perrin

---

## Introduction

- 1 La crise du Covid-19 a contribué à mettre à l'agenda politique la problématique des inégalités d'accès à l'alimentation, accélérant l'essor d'initiatives se revendiquant de la solidarité alimentaire (Michel et Soulard, 2021). Soutenues à l'échelle nationale dans le cadre du Plan de relance, leur déploiement local s'inscrit dans des cadres d'action publique multi-niveaux, qui se présentent comme des systèmes de contraintes et de ressources avec lesquels les acteurs doivent composer (Guillot et Blatrix, 2021). Cet article propose d'analyser ces interactions entre action publique, initiatives associatives et société civile à travers le cas d'une épicerie sociale située à Saint-Pons-de-Thomières, une petite ville de l'arrière-pays héraultais caractérisée par de fortes difficultés socio-économiques. Créée en 2019 par la fédération Familles Rurales de l'Hérault<sup>1</sup>, en partenariat étroit avec le Département, la structure est pensée comme une réponse aux dysfonctionnements de l'aide alimentaire classique. L'épicerie constitue également la porte d'entrée et la clé de voûte d'un projet d'accompagnement social plus large qui prend le nom d'Atelier des solidarités.
- 2 Nous formulons l'hypothèse qu'aborder les initiatives locales sous l'angle de leurs liens à l'action publique permet de mieux comprendre leur portée transformatrice, et donc leur poids dans les dynamiques de transition (Lambin *et al.*, 2021). De nombreux

travaux, recensés par Lam *et al.* (2020), ont proposé des cadres conceptuels permettant de caractériser les processus de changement d'échelle. Nous nous basons sur la typologie développée par Moore *et al.* (2015), qui distinguent trois types de changement d'échelle, pouvant être activés à partir d'initiatives locales dans les systèmes alimentaires. Le *scaling out* désigne une forme d'accroissement horizontal des initiatives, qui se déploient sur d'autres espaces et/ou vers d'autres publics. Le *scaling up* renvoie à une amplification verticale, par le haut, lorsque des initiatives produisent des changements institutionnels. Enfin, le *scaling deep* qualifie un changement en profondeur, qui se produit quand des initiatives locales contribuent à faire évoluer des normes et des valeurs qui conduisent à des changements de pratiques.

- 3 Nous analysons ainsi le rôle joué par l'action publique aux étapes de genèse puis de déploiement de l'Atelier des solidarités pour interroger la portée transformatrice de l'initiative, au-delà des impacts locaux. Quels acteurs publics s'impliquent, à quels échelons, selon quels référentiels, et au travers de quels instruments ? Comment l'intervention publique s'articule-t-elle avec celle des acteurs associatifs et des habitants ? En quoi est-elle vectrice de changement d'échelle de l'initiative ?
- 4 Pour répondre à ces questions, nous combinons une analyse de la littérature avec une démarche d'étude de cas. Tout d'abord, nous avons mobilisé la documentation relative au développement des épiceries sociales au niveau national, et à la création de l'Atelier des solidarités à l'échelle locale (diagnostics préalables à la création de l'épicerie, bilans d'activité, supports de communication, articles de presse). Puis nous avons réalisé une vingtaine d'entretiens avec les parties prenantes de l'initiative (salariés de Familles Rurales, partenaires, bénéficiaires, bénévoles) et les acteurs de l'action publique locale à différents échelons (commune, communauté de communes, Pays, Département). Ces entretiens visaient à comprendre le positionnement et les formes d'intervention de ces différents acteurs vis-à-vis de l'initiative. Ils ont été enregistrés, retranscrits intégralement et analysés de manière thématique. Ils ont été complétés par une pratique répétée de l'observation participante au sein de l'Atelier des solidarités, à différents moments (ramasse, vente, ateliers, collecte de denrées...). L'observation directe a permis de mieux comprendre le fonctionnement concret du dispositif, mais aussi les interactions entre les acteurs de l'épicerie et d'autres acteurs du territoire.
- 5 Dans un premier temps, nous analyserons le contexte national d'essor et d'institutionnalisation du modèle des épiceries sociales dans lequel s'inscrit le projet local. Nous présenterons ensuite l'initiative elle-même et le contexte territorial de la ville où elle est implantée. Puis nous détaillerons le processus de genèse du projet et les réactions contrastées qu'il a suscitées localement avant de montrer comment des logiques d'intervention se sont progressivement développées à divers échelons d'action publique.

## Les épiceries sociales, nouveau pilier de la réponse politique à la précarité alimentaire

- 6 La crise du Covid-19 a contribué à faire de la lutte contre la précarité alimentaire une priorité politique, favorisant l'essor et le déploiement d'initiatives sur le territoire. Le modèle de l'épicerie sociale, construit en réponse aux dysfonctionnements du système d'aide alimentaire historique, a été particulièrement plébiscité par les pouvoirs publics.

## Les épiceries sociales, une forme modernisée d'aide alimentaire

- 7 La Charte nationale des épiceries sociales et solidaires, lancée en septembre 2020 par le ministère des Solidarités et de la santé, définit ces dispositifs de la façon suivante :
- « Les épiceries sociales et solidaires participent à la lutte contre la précarité alimentaire en proposant des denrées alimentaires, et si possible des produits d'hygiène et d'entretien, contre participation financière. Leurs projets s'inscrivent dans les principes de solidarité et de dignité et visent à promouvoir l'émancipation, le renforcement du lien social et la santé par l'alimentation. »
- 8 Cette Charte se donne pour ambition de fixer « *un socle commun d'objectifs et de principes de fonctionnement* »<sup>2</sup> face à l'essor d'initiatives locales diverses se revendiquant comme des épiceries sociales et/ou solidaires<sup>3</sup>. Plusieurs critères sont définis :
- l'accès à l'épicerie est conditionné. Les modalités d'accès doivent faire l'objet d'une procédure formalisée ;
  - des actions d'accompagnement individuel et d'animation collective doivent être menées ;
  - l'aménagement de l'épicerie doit s'apparenter à celui d'un commerce de proximité : produits en libre-service, affichage des prix, espace d'encaissement ;
  - une participation financière est demandée. Elle doit être proportionnelle à la valeur marchande des produits ;
  - l'épicerie doit proposer une offre diversifiée de produits.
- 9 La mise en avant de ces principes correspond à un ensemble de réponses aux dysfonctionnements du système d'aide alimentaire français. Basé sur la distribution de denrées alimentaires par des associations caritatives, avec le soutien de l'État (Retière et Le Crom, 2018 ; Paturel et Bricas, 2019), celui-ci est décrié pour les conditions d'accueil qu'il propose, la médiocre qualité de l'offre alimentaire disponible et le caractère stigmatisant et humiliant de l'acte de don alimentaire (Bonzi, 2019 ; Labarre, 2021). La naissance des épiceries sociales, dans les années 1990 (Caillavet *et al.*, 2021), découle de l'émergence d'une vision critique du fonctionnement du système d'aide alimentaire français. C'est ce positionnement en tant qu'alternative aux dispositifs existants qui confère une unité à un ensemble dispersé d'initiatives locales. Comme l'exprime Guillaume Bapst, à l'origine de la création du réseau ANDES<sup>4</sup>, il s'agit de proposer une autre forme d'aide alimentaire, plus digne, qui rompe avec la logique d'assistantat et permette de « *ramener ces personnes vers les mêmes pratiques que tout le monde* » (Bapst, 2009). Les épiceries sociales, plutôt qu'une véritable alternative, peuvent cependant être considérées comme le résultat d'un processus de modernisation de l'aide alimentaire. Elles conservent en effet un fonctionnement ciblant les personnes en situation de précarité, et dépendent encore largement des circuits d'approvisionnement classiques de l'aide alimentaire, malgré des efforts pour s'en détacher. Un récent rapport réalisé par un collectif de chercheurs les classe ainsi parmi les dispositifs conventionnels d'aide alimentaire, par opposition à des formes alternatives qui se sont déployées plus récemment sous une diversité de formes : groupements d'achats, tiers-lieux, initiatives d'acteurs de la grande distribution... (Caillavet *et al.*, 2021 ; Scherer, 2022).
- 10 Si les épiceries sociales partagent un certain nombre de principes, identifiés récemment par la Charte nationale, elles se caractérisent d'abord par une importante diversité institutionnelle et de pratiques. Dans les faits, le concept d'épicerie sociale renvoie à des initiatives locales très hétérogènes, que ce soit au niveau du portage (par

une association ou par une collectivité), des sources de financement, des conditions d'accès, des logiques d'approvisionnement alimentaire, des moyens humains, des modalités d'organisation de la vente ou encore des dispositifs d'accompagnement et d'animation qui viennent compléter l'offre d'aide alimentaire<sup>5</sup>. La plupart de ces initiatives locales s'inscrivent au sein d'un réseau, qu'il s'agisse d'un réseau traditionnel de l'aide alimentaire (Banques alimentaires, Croix-Rouge, Secours catholique...) ayant intégré le format des épiceries sociales dans son action, ou d'un réseau né de l'essor de ce type d'initiatives. Deux associations structurent aujourd'hui les épiceries sociales à l'échelle nationale : l'ANDES et l'UGESS<sup>6</sup>. Regroupant respectivement 460 et 104 épiceries<sup>7</sup>, ces réseaux contribuent dans une certaine mesure à une forme de rationalisation et d'uniformisation des pratiques. Si certains auteurs y voient une perte d'autonomie des épiceries (Dubois de Labarre et Crenn, 2019), l'existence de ces réseaux renforce la visibilité et le poids politique du modèle des épiceries sociales.

## Une reconnaissance institutionnelle des épiceries sociales

- 11 Depuis leur émergence, les épiceries sociales bénéficient, à des degrés divers, du soutien d'acteurs publics. L'implication publique est particulièrement importante aux échelles communale et intercommunale. De nombreuses épiceries sont ainsi portées par un CCAS (Centre communal d'action sociale) ou un CIAS, son équivalent au niveau de l'intercommunalité. Elles constituent alors un instrument de l'action sociale communale en matière d'alimentation (Lochet et Solchany, 2021). Toutefois, même lorsque le portage est associatif, l'implication communale et/ou intercommunale est souvent centrale<sup>8</sup>, et peut se retrouver à plusieurs niveaux : fonctionnement de l'initiative, partenariats ponctuels, orientation des bénéficiaires. L'implication dans le fonctionnement de l'épicerie peut prendre diverses formes : participation financière, mise à disposition de ressources matérielles (local, véhicule) et humaines (implication d'agents et/ou d'élus municipaux). Au-delà d'un appui structurel au fonctionnement de l'épicerie, les municipalités peuvent également intervenir en tant que partenaires sur des actions ponctuelles, telles que des animations ou des collectes de denrées alimentaires. Enfin, les CCAS et CIAS peuvent jouer un rôle clé dans l'orientation des personnes vers le dispositif. Parmi les collectivités territoriales, le Département, du fait de ses compétences en matière d'action sociale, peut également occuper une place centrale dans le développement des épiceries.
- 12 L'État, dont l'implication a longtemps été relativement limitée, se place aujourd'hui dans une posture de soutien mais aussi de régulation vis-à-vis des épiceries sociales. Lorsque le modèle a commencé à se développer, les épiceries sociales bénéficiaient, au même titre que les autres associations d'aide alimentaire, des financements du PEAD (Programme européen d'aide aux démunis). Cependant, une réforme de 2014, qui remplace le PEAD par le FEAD (Fonds européen d'aide aux plus démunis), impose de distribuer gratuitement les denrées achetées *via* ce fonds européen, excluant de fait les épiceries sociales, basées sur le principe d'une vente à prix réduit. L'État prend alors le relais en instaurant le CNES (Crédit national des épiceries sociales), une enveloppe budgétaire réservée aux épiceries. Face au flou qui entoure la notion, la DGSC (Direction générale de la cohésion sociale) commande en 2017 une étude<sup>9</sup> chargée d'élaborer, en partant des caractéristiques des initiatives locales existantes, une définition du concept d'épicerie sociale. À terme, cette définition a vocation à conditionner l'attribution des crédits du CNES. À l'heure actuelle, les conclusions de l'étude ont servi de base à la

rédaction de la Charte nationale. Reposant sur un principe d'adhésion volontaire, elle témoigne d'une logique de régulation et d'institutionnalisation qui laisse une place aux définitions locales du concept d'épicerie sociale.

## Une précarité alimentaire mise en visibilité par le contexte de la crise du Covid-19

- 13 L'implication des acteurs publics dans le fonctionnement des épiceries sociales a été renforcée depuis 2020 du fait de la crise du Covid-19, qui a entraîné une augmentation et une médiatisation du recours à l'aide alimentaire. Selon la DREES, le volume des denrées alimentaires distribuées par les associations a connu une hausse de 10,6 % entre 2019 et 2020, tandis que le nombre d'inscriptions a augmenté de 7,3 %<sup>10</sup>, traduisant l'arrivée de « nouveaux publics » de l'aide alimentaire (Arnal *et al.*, 2021 ; Guénée *et al.*, 2021). Face à ces situations de détresse alimentaire, de nombreuses initiatives de solidarité se sont développées, à l'initiative de citoyens comme des pouvoirs publics (Chiffolleau *et al.*, 2020). Au niveau de l'État, l'enjeu d'accessibilité alimentaire a été mis à l'agenda politique, avec notamment la création en septembre 2020 du Cocolupa (Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire), qui vise entre autres à réformer l'aide alimentaire avec les principaux acteurs de la filière, dont les réseaux nationaux des épiceries sociales. Le Plan de relance prévoit également de nouveaux financements pour les structures menant des actions de solidarité alimentaire. Les épiceries sociales bénéficient donc d'un contexte politique favorable à leur développement, en tant qu'une des formes de réponse à l'augmentation de la précarité alimentaire. Il s'agit cependant moins d'une rupture que du renforcement d'une logique d'essor et de reconnaissance institutionnelle des épiceries sociales existant depuis une dizaine d'années. Au-delà des engagements politiques nationaux, l'exemple de l'Atelier des solidarités nous permet d'interroger le rôle des acteurs publics dans la concrétisation de ces projets sur le terrain et dans leur changement d'échelle.

## Contexte territorial et fonctionnement de l'Atelier des solidarités

- 14 Le projet de l'Atelier des solidarités constitue un cas d'étude intéressant pour comprendre la dynamique d'essor des épiceries sociales et les enjeux relatifs à leur ancrage territorial dans un contexte rural. Il est implanté à Saint-Pons-de-Thomières, dans l'Hérault.

### Saint-Pons-de-Thomières : une petite ville en déclin

- 15 Saint-Pons-de-Thomières est le siège de la communauté de communes du Minervois au Caroux, qui fait partie des 4 intercommunalités qui composent le Pays Haut-Languedoc et Vignobles. Le Pays, vaste territoire de projet qui regroupe 102 communes, porte depuis 2015 un PAT (Projet alimentaire territorial), labellisé en 2019 par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et dont l'un des axes est l'accès des populations fragiles à une alimentation de qualité. Depuis 2021, le Département de l'Hérault a également lancé son propre PAT, qui comporte une forte dimension sociale. Le projet

d'épicerie sociale de l'Atelier des solidarités se déploie donc dans un contexte d'action publique multi-niveaux autour des inégalités d'accès à l'alimentation.

- 16 L'importance politique prise par l'enjeu de réduction des inégalités alimentaires est, pour les agents de développement du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, justifiée par les caractéristiques du territoire, où la précarité est élevée, notamment sur la communauté de communes du Minervois au Caroux (Tableau 1).

Tableau 1 : Saint-Pons-de-Thomières : pôle local d'un espace rural marqué par la précarité

	Saint-Pons-de-Thomières	Communauté de communes du Minervois au Caroux	France
<b>Population (2018)</b>	1 839	14 630	66 732 538
<b>Taux annuel moyen de variation de la population (2013-2018)</b>	-1,6 %	-0,1 %	0,4 %
<b>Part des logements vacants (2018)</b>	26,8 %	12,5 %	8,2 %
<b>Médiane du revenu disponible par unité de consommation (2019)</b>	17 230	18 070	21 930 <sup>11</sup>
<b>Taux de pauvreté (2019)</b>	Non disponible	26,6 %	14,5 % <sup>11</sup>
<b>Taux de chômage des 15-64 ans (2018)</b>	19,6 %	17,5 %	13,4 %

Source : Insee

- 17 Située dans les Hauts cantons de l'Hérault<sup>12</sup>, dans une situation d'isolement relatif par rapport aux métropoles régionales (le territoire se trouve à mi-chemin entre Montpellier et Toulouse), la communauté de communes du Minervois au Caroux se caractérise par de fortes difficultés socio-économiques. Les indicateurs démographiques, monétaires et d'emploi, témoignent de la faible attractivité du territoire et de la situation de précarité dans laquelle se trouve une part importante de la population. Ces difficultés s'avèrent particulièrement marquées sur la commune de Saint-Pons-de-Thomières, le principal bourg de l'intercommunalité, qui a connu un fort déclin à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. La population de la commune a chuté de plus de 7 000 habitants en 1850 à 1 800 habitants aujourd'hui, notamment en raison de l'arrêt de l'industrie textile. Frappée par un phénomène de désertification typique des campagnes industrielles, la commune perd en 1926 son statut de sous-préfecture<sup>13</sup>. Néanmoins, malgré un faible nombre d'habitants, Saint-Pons-de-Thomières peut être considérée d'un point de vue fonctionnel comme une petite ville, car elle concentre l'offre commerciale et de services à l'échelle d'un bassin de vie très rural. Au niveau alimentaire, la commune compte deux supermarchés, sur un total de trois pour la communauté de communes, un primeur, une épicerie bio, ainsi que trois boulangeries. Son marché bi-hebdomadaire attire de nombreux consommateurs des communes environnantes. Il s'agit donc du principal pôle local pour l'approvisionnement



alimentaire. C'est dans ce contexte territorial que l'Atelier des solidarités ouvre ses portes en avril 2019.

## L'Atelier des solidarités : une épicerie support d'accompagnement social

- 18 Le projet de l'Atelier des solidarités est porté par l'association Familles Rurales. Il s'agit d'une épicerie sociale conçue comme une porte d'entrée pour déployer un projet d'insertion sociale plus large à destination de publics ciblés. Les objectifs affichés correspondent aux missions du Mouvement Familles Rurales, telles que définies à l'échelle nationale : création de lien social, accompagnement des ménages en situation de précarité, développement de l'autonomie des personnes. L'épicerie, qui fournit des denrées à plus de 70 foyers, dont une majorité de familles, sert d'espace support pour la mise en place d'une offre de services répondant à ces objectifs, parmi lesquels on peut citer un point de médiation numérique, un espace bibliothèque, un coin convivialité permettant de partager un café. En dehors des moments de vente, elle propose également des activités : jeux, animations sportives et culturelles, ateliers de sensibilisation, notamment sur des thématiques alimentaires. Le fonctionnement de la structure repose sur une salariée, mais surtout sur l'implication d'une dizaine de bénévoles<sup>14</sup>, dont certains sont également bénéficiaires. Cette organisation répond à la fois à des contraintes organisationnelles, les besoins en moyens humains étant importants pour les activités d'approvisionnement et de vente, et à des objectifs du projet. Le bénévolat est en effet considéré comme un levier d'accompagnement à part entière. À travers leur implication, les bénévoles peuvent développer des compétences, renforcer leur estime de soi et créer des liens sociaux. Pour Familles Rurales, une structure qui n'est pas historiquement engagée sur des actions d'aide alimentaire, l'épicerie est moins une fin en soi qu'un moyen, ce dont témoigne le profil d'animatrice socio-culturelle de la chargée de mission recrutée pour gérer l'initiative. Familles Rurales ne disposant pas en interne de compétences dans le domaine de l'aide alimentaire, l'association a fait le choix d'adhérer à l'ANDES. L'intégration au réseau a notamment permis l'accès à des formations (à destination de la chargée de mission comme des bénévoles) et à des outils, notamment de gestion des stocks. La source principale d'approvisionnement de l'épicerie est la Banque alimentaire. En complément, des fruits et légumes provenant de producteurs locaux sont proposés, ainsi que des produits achetés par la chargée de mission à travers le CNES. La vente est hebdomadaire ; les produits sont proposés à 10 % du prix du marché (sauf pour les produits de provenance locale, vendus à 30 % de leur valeur), un taux fréquent au sein des épiceries sociales. L'accès à l'épicerie est conditionné par le calcul du reste à vivre des personnes. Il doit être inférieur à 10 euros par jour, une somme définie au sein du comité de pilotage du projet. La procédure d'accès est suivie par une travailleuse sociale salariée par Familles Rurales, qui intervient également à Saint-Pons-de-Thomières dans le cadre d'autres missions.

## La genèse de l'initiative : entre impulsion du Département et résistances locales

- 19 L'Atelier des solidarités est un projet impulsé par des acteurs publics du Conseil départemental de l'Hérault. Leur objectif est alors d'équiper des espaces du département dépourvus de dispositifs d'aide alimentaire. Après un travail de diagnostic, leur choix s'est porté sur deux territoires, dont celui de la commune de Saint-Pons-de-Thomières fait partie.

### Un projet à l'initiative du Département, qui s'inscrit dans une logique d'équité territoriale

- 20 L'engagement du Département dans ce projet tient à sa compétence en matière d'action sociale. C'est dans ce cadre qu'il réalise en 2014 un diagnostic de l'aide alimentaire, qui met en évidence une répartition très inégale des points de distribution dans l'Hérault, et une faible couverture des Hauts cantons. Deux communautés de communes (Sud-Hérault et Du Minervois au Caroux) sont identifiées comme des déserts de l'aide alimentaire, alors même que ce sont des espaces où se concentrent de fortes difficultés sociales :

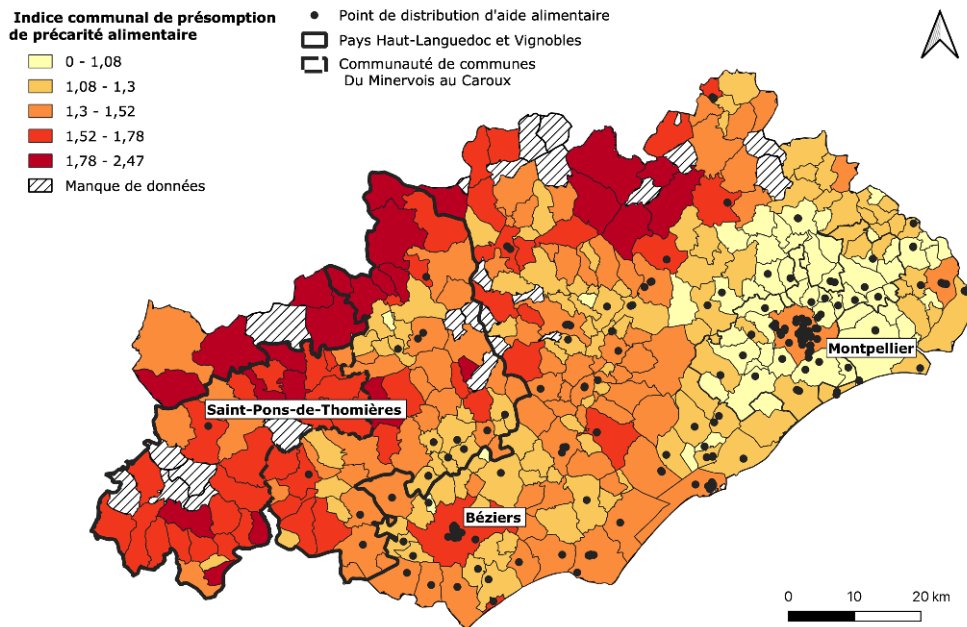
« Ce qu'on a constaté [...] c'est qu'en fait l'aide alimentaire elle se concentrait autour des villes ou sur le littoral et qu'il y avait des grands déserts où il n'y avait que, avec parcimonie, quelques présences, mais alors limitées. »<sup>15</sup>

- 21 La dimension spatiale des inégalités alimentaires est mise en avant, à travers une opposition entre des espaces urbains bien pourvus en dispositifs d'aide alimentaire et des zones rurales sous-équipées :

« On continue à être dans une démarche de tentative de « maillage » du territoire. Puisqu'on sait que même si depuis quelques années il y a des projets qui ont émergé sur des zones rurales qui n'étaient pas couvertes, il y a encore des besoins insatisfaits. »<sup>16</sup>

- 22 La fragilité des espaces ruraux isolés de l'Hérault vis-à-vis du risque de précarité alimentaire a été de nouveau mise en évidence en 2022 dans le cadre du projet Vobsalim34<sup>17</sup>, un Observatoire co-piloté par le Département visant à fournir un état des lieux des solidarités alimentaires dans l'Hérault. Comme le montre la Figure 1<sup>18</sup>, l'arrière-pays du département cumule forte présence des facteurs de précarité alimentaire et éloignement des dispositifs d'aide alimentaire, concentrés dans les espaces urbains (Labarre *et al.*, 2022).

Figure 1 : Les Hauts cantons de l'Hérault : un espace marqué par la précarité mais faiblement doté en structures d'aide alimentaire



Sources : Insee (2018), DREES (2019), jeu de données constitué à partir de la BPE (2018), recensement Vobsalim (2022)

- 23 Cette inégale répartition est liée à la fois aux logiques d'implantation des associations d'aide alimentaire et aux choix de politiques d'action sociale effectués par les élus communaux. Face à ce constat, les acteurs du Département décident de cibler leur action vers des territoires démunis, au nom du principe d'équité territoriale. L'objectif affiché est la réduction des inégalités d'accès à la ressource que constitue l'aide alimentaire par la mise en œuvre d'un maillage du territoire. Cette réponse publique illustre une vision distributive de la justice qui recherche la répartition la plus juste, notamment sur le plan spatial, des biens et des services (Lévy *et al.*, 2018).
- 24 Suite au premier état des lieux de 2014, une commission se réunit en 2017 pour réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'aide alimentaire sur le territoire. Elle est composée du Département, du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, des communautés de communes, de la Banque alimentaire de l'Hérault et de Familles Rurales. Un diagnostic est réalisé afin de définir plus précisément le lieu d'implantation du projet. Il s'appuie sur un indice de précarité alimentaire territoriale, construit en partenariat avec des acteurs de la recherche, croisant des indicateurs de vulnérabilité des ménages et d'offre alimentaire locale (Mousty, 2019). À la suite de ce diagnostic, le choix est fait de mettre en place une épicerie sociale à Saint-Pons-de-Thomières. Cette décision relève d'une double logique : géographique, la ville étant le pôle principal d'un bassin de vie à l'indice de précarité alimentaire territoriale particulièrement élevé ; et politique, car la communauté de communes Du Minervois au Caroux se montre plus intéressée par le projet que celle de Sud-Hérault. Par ailleurs, le président du Conseil départemental de l'Hérault a été élu dans la circonscription de Saint-Pons-de-Thomières.
- 25 Le projet est donc pensé et impulsé de manière descendante dans le cadre de l'action publique du Département, qui s'appuie sur un acteur associatif pour le porter, Familles

Rurales. L'association n'a pas d'expérience dans le champ de l'aide alimentaire. Elle dispose en revanche, aux yeux des acteurs départementaux, de plusieurs atouts. Tout d'abord, Familles Rurales est déjà implantée localement. L'association gère un établissement de tourisme social à Saint-Pons-de-Thomières, et tient des permanences sur la commune dans le cadre du RIFI (Relais informations familles itinérant), un dispositif d'accompagnement des personnes dans l'accès aux droits, la gestion du budget et les démarches administratives. Il s'agit également d'une structure solide, disposant de ressources financières et humaines suffisantes. Enfin, le Département entretient des relations de partenariat de longue date avec l'association. Le choix de Familles Rurales repose donc sur un partenariat historique, des capacités opérationnelles, et une connaissance du territoire.

## Des réactions locales contrastées, entre adhésion et opposition

- 26 Si Familles Rurales est déjà présente sur la commune, son ancrage territorial est limité. Son établissement de tourisme social lui permet assez peu d'être en contact avec les habitants. Quant aux permanences du RIFI, elles ont lieu seulement une demi-journée par semaine et ciblent un public spécifique. L'appropriation locale du dispositif, nécessaire à sa réussite, apparaît donc comme un enjeu majeur. De fait, le projet suscite des réactions contrastées, allant de l'adhésion à des formes d'opposition.
- 27 Pour la direction de Familles Rurales, le fait d'impliquer les citoyens en amont, dès la phase de construction du projet, est un préalable nécessaire à sa mise en œuvre. Comme la majorité des épiceries sociales, le fonctionnement de l'Atelier des solidarités repose largement sur l'investissement de bénévoles. Pour mobiliser, Familles Rurales va, dès la phase de diagnostic, à la rencontre des habitants, et met en place une stratégie de communication qui repose sur divers leviers : distribution de tracts, organisation de petits-déjeuners, ou encore rencontre des habitants dans l'espace public (par exemple à la sortie de l'école). Familles Rurales s'appuie aussi sur les relais que constituent les associations locales, comme le Secours populaire ou les associations de parents d'élèves. Le bouche-à-oreille joue ensuite un rôle important dans la constitution d'un noyau de bénévoles. Pour ces derniers, l'investissement dans le projet est un moyen de créer des liens sociaux, dans un contexte local où les espaces de sociabilité sont rares, et un vecteur d'*empowerment*. Le travail de Familles Rurales permet donc de susciter une forme d'adhésion citoyenne au projet, essentielle à son fonctionnement. Au-delà de la phase d'émergence, cette mobilisation est cependant sans cesse à réactiver, mission assurée par la salariée de Familles Rurales en charge de l'Atelier des solidarités.
- 28 Si, pour se déployer, l'initiative peut s'appuyer sur un groupe d'habitants, certains acteurs locaux montrent une opposition au projet. C'est en particulier le cas des commerçants de Saint-Pons-de-Thomières, qui voient dans l'épicerie sociale une forme de concurrence. Leur inquiétude doit se comprendre au regard du contexte local. Le déclin démographique et économique de la ville a en effet entraîné un phénomène important de déprise commerciale, visible dans le paysage urbain et observé par la directrice de Familles Rurales :
- « Entre le moment où on a commencé, donc c'était fin 2018, et où on a ouvert en avril, 29 avril 2019, donc on a eu plus d'un an là, il y a je sais pas combien de commerces qui ont fermé sur Saint-Pons-de-Thomières, dans la Grand-Rue, vous regarderez tous les panneaux à vendre à vendre à vendre. »<sup>19</sup>

- 29 Les devantures de locaux commerciaux vacants se succèdent en effet le long de la rue principale qui traverse la commune (Photo 1). Le local choisi pour implanter l'épicerie sociale est lui-même une ancienne boucherie, fermée depuis plusieurs années. La difficulté des commerçants locaux à maintenir leur activité suscite donc un sentiment d'inquiétude vis-à-vis du projet. À cette appréhension d'ordre économique s'ajoutent des peurs engendrées par certaines représentations associées au dispositif. Des commerçants expriment la crainte de voir se concentrer devant l'épicerie des populations précaires jugées indésirables, leur présence dans l'espace public étant considérée comme une source de nuisances susceptible d'affecter la fréquentation des commerces voisins. Cette opposition, structurée par le biais de l'association des commerçants, est un des facteurs explicatifs du non-engagement de la mairie. Alors que les municipalités sont des acteurs clés du fonctionnement de la plupart des épiceries sociales, au travers de soutiens multiformes<sup>20</sup>, les élus de Saint-Pons-de-Thomières ne souhaitent pas s'impliquer dans le projet. Le contexte territorial constitue ainsi un obstacle à l'appropriation citoyenne et politique du projet à l'échelle locale.

Photo 1 : La Grand Rue, principal axe commercial de Saint-Pons-de-Thomières



Cliché C. Néel, 2021

- 30 Afin de lever ces oppositions, la direction de Familles Rurales engage un processus de concertation avec les commerçants, qui débouche sur plusieurs arrangements. Sur le plan symbolique, le terme « épicerie » est retiré de la dénomination du projet, pour ne pas mettre en avant sa fonction commerciale. Sur le plan économique, l'association s'engage à se fournir dans la mesure du possible auprès des commerçants de la commune, comme l'exprime sa directrice : « *c'est important qu'on soit des consommateurs des commerçants* »<sup>21</sup>. Il s'agit de transformer la menace représentée par le projet en

opportunité pour le faire accepter. Depuis l'ouverture de l'Atelier des solidarités, les acteurs de Familles Rurales disent ne plus ressentir de tensions avec les commerçants.

- 31 Plus largement, on observe localement une acceptation sociale croissante du projet, et l'émergence de formes de soutien. Cela est permis par des accords construits entre acteurs privés, Familles Rurales et l'association des commerçants. Les acteurs publics restent en dehors de cette négociation essentielle à la réussite du projet.

## Une intervention publique vectrice de changement d'échelle de l'initiative ?

- 32 Si la naissance du projet a été marquée par des formes d'opposition d'acteurs privés débouchant sur des relations conflictuelles, et par une posture de non-engagement des acteurs publics locaux, des logiques de coopération ont progressivement vu le jour. Trois ans après son ouverture, l'Atelier des solidarités apparaît comme un projet soutenu à différents niveaux d'action publique, à des degrés et selon des formes variables.

## Un engagement croissant des acteurs de l'action publique locale

- 33 L'Atelier des solidarités est un projet co-construit par le Département et Familles Rurales. Lors de sa phase d'émergence, il ne s'inscrit pas dans le cadre de l'action publique locale. Que ce soit aux échelons communal ou intercommunal, les interactions avec l'initiative sont faibles. Cependant, depuis l'ouverture de l'épicerie en 2019, des formes de soutien et de coopération se sont développées. Depuis 2020, Familles Rurales reçoit un soutien financier de la municipalité au titre des subventions aux associations<sup>22</sup>. Des relations de partenariat se sont également nouées avec le CCAS de la commune. L'adjointe au maire responsable du CCAS co-organise ainsi avec Familles Rurales une opération dans le cadre de la collecte nationale des Banques Alimentaires de juin 2021 dans une grande surface de Saint-Pons-de-Thomières. L'ensemble des denrées récoltées sont revendues au sein de l'Atelier des solidarités. Par l'intermédiaire de la municipalité, des surplus de repas livrés à l'école communale sont également occasionnellement redistribués à l'épicerie sociale. Enfin, le CCAS est devenu un espace d'orientation vers le dispositif, faisant le lien entre les habitants et la travailleuse sociale de Familles Rurales en charge des dossiers d'inscription à l'épicerie. À l'échelon intercommunal, les salariés de l'espace France Services<sup>23</sup> implanté à Saint-Pons-de-Thomières ont organisé en décembre 2021 une opération « Noël Solidaire » visant à collecter des denrées alimentaires pour l'Atelier des solidarités. Ce lieu d'accueil assure également une fonction d'information sur le fonctionnement de l'initiative.
- 34 Ces interventions, aux échelons de la commune et de la communauté de communes, soulignent l'inscription progressive de l'initiative dans les politiques publiques locales d'action sociale. Elles mobilisent trois leviers : les aides financières, les aides matérielles (en denrées alimentaires) et la communication. Elles ont en commun de prendre une forme ponctuelle, et de ne pas chercher à modifier le fonctionnement ou les objectifs du projet. Les soutiens accordés témoignent d'une représentation de l'Atelier des solidarités comme une structure de distribution d'aide alimentaire

classique. La collecte de denrées auprès de particuliers fait en effet partie des formes d'actions utilisées par les acteurs historiques de l'aide alimentaire.

- 35 Plusieurs dynamiques permettent d'éclairer le développement de ces coopérations. Tout d'abord, le contexte national de crise lié à l'épidémie de Covid-19 a contribué à la multiplication et à la mise en visibilité des initiatives de solidarité alimentaire, participant à la sensibilisation des citoyens et des élus à cette thématique. Le CCAS de Saint-Pons-de-Thomières participe par exemple en 2020 à l'opération « Sac solidaire » en soutien aux étudiants de l'Hérault précarisés par la crise. Ce contexte a ainsi pu constituer un terreau favorable au développement d'interventions politiques autour des enjeux de précarité alimentaire. Cependant, ce sont des évolutions dans le contexte politique local qui ont agi comme des déclencheurs de l'action. En effet, à Saint-Pons-de-Thomières, les élections municipales de 2020 débouchent sur un changement de majorité, avec une nouvelle adjointe à l'action sociale active dans le développement de relations avec l'Atelier des solidarités. À l'échelon de la communauté de communes, l'ouverture en 2021 de l'espace France Services constitue un moment propice à la mise en place de partenariats. Pour cette nouvelle structure, l'organisation d'une opération de solidarité en faveur d'une initiative locale est un moyen de se faire connaître auprès de la population et de communiquer sur sa contribution au développement local. Enfin, la réussite de l'initiative, qui démontre son utilité sociale par le nombre élevé et croissant de personnes ayant accès à l'épicerie (138 en 2020, 209 en 2021), contribue à la légitimation de l'appui politique local.
- 36 De son côté, l'Atelier des solidarités cherche à renforcer ses relations de coopération avec les acteurs publics. Le soutien affiché des élus locaux contribue en effet à la légitimation de l'initiative vis-à-vis des partenaires extérieurs et au renforcement de son acceptation sociale. L'investissement d'acteurs politiques est également un moyen pour l'épicerie d'augmenter ses ressources. Lors de la collecte de denrées organisée avec la participation du CCAS, une des bénévoles de l'Atelier des solidarités souligne que les dons sont plus importants lorsque des élus sont présents. La co-construction de projets avec les acteurs de l'action publique locale apparaît donc comme un levier de déploiement de l'initiative et de renforcement de son impact. Toutefois, la pérennisation de ces partenariats, soumis à des renégociations en cas de changement de mandature, reste un enjeu fort. La fragilité des relations partenariales est d'autant plus prégnante dans le contexte territorial d'une petite ville comme Saint-Pons-de-Thomières. Son CCAS n'étant pas professionnalisé, l'action sociale est portée par une seule élue, dont le départ impliquerait de reconstruire une dynamique partenariale.

## Aux échelons supérieurs, une épicerie support d'expérimentation

- 37 Aux échelons d'action publique supérieurs, l'Atelier des solidarités est soutenu dès la genèse du projet. Pour le Département, ce soutien s'inscrit dans son plan de lutte contre la pauvreté, et prend des formes multiples : subventions, mise en relation des acteurs lors du montage du projet, appui à la réalisation d'actions de sensibilisation, approvisionnement en denrées. Sur le volet sensibilisation, le Département permet par exemple l'intervention des Petits Débrouillards, une association d'éducation populaire qui anime une série d'ateliers autour de l'alimentation durable. Concernant l'approvisionnement, l'Atelier des solidarités reçoit des denrées du Département dans le cadre d'une opération « bocal solidaire », qui vise à valoriser des fruits et légumes locaux invendus, qui sont transformés par deux entreprises d'insertion et distribués *via*

le réseau des épiceries sociales. Au niveau du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, l'Atelier des solidarités est affiché comme l'initiative phare de l'axe social du Projet Alimentaire Territorial. L'intervention du Pays, identifié comme partenaire dès le début du projet, est cependant moindre que celle du Département, du fait de moyens plus limités. Elle se traduit principalement par l'organisation et le financement d'ateliers alimentation-sport-santé animés par un intervenant extérieur. Dans le cadre d'un appel à projets inscrit dans le plan France Relance, le Pays a également pu contribuer au financement d'une partie du poste de la chargée de mission de l'Atelier des solidarités, illustrant les opportunités de renforcement des coopérations entre acteurs publics et initiatives locales suscitées par le contexte de crise lié au Covid-19.

- 38 Les interventions du Département et du Pays mobilisent différents leviers : aides financières<sup>24</sup>, aides matérielles (en denrées alimentaires), mise en relation avec des partenaires, outils d'animation (Tableau 2). Contrairement aux actions communales et intercommunales, elles visent un accompagnement sur le long terme et un approfondissement, voire un élargissement des objectifs du projet. L'opération « bocal solidaires » répond par exemple à une volonté de diversification des denrées de l'aide alimentaire et d'amélioration de leur qualité, en proposant des bocaux préparés à partir de produits frais et locaux. Les ateliers visent, quant à eux, à sensibiliser les publics de l'Atelier des solidarités pour les amener vers un changement de pratiques alimentaires. Les interventions de ces acteurs témoignent donc d'une représentation de l'initiative non pas comme une simple structure de distribution d'aide alimentaire, mais comme un espace d'expérimentation de nouvelles formes de solidarité alimentaire et de dispositifs visant l'évolution des pratiques.
- 39 Le Département et le Pays s'appuient en effet sur l'Atelier des solidarités pour expérimenter des formes d'intervention innovantes (bocaux solidaires, ateliers) dont ils souhaitent la pérennisation et l'essaimage sur le territoire. Dans le cas du Département, ce partenariat s'inscrit dans une politique active de soutien aux épiceries sociales comme modèle plus vertueux d'aide alimentaire, qui « *permet aux personnes au-delà d'être soutenues dans l'aspect alimentaire, d'être soutenues aussi dans une démarche d'insertion sociale* »<sup>25</sup>. L'épicerie sociale, au-delà de la réponse alimentaire qu'elle peut apporter, est considérée comme un moyen de faire entrer des publics en difficultés dans le champ d'intervention de l'action sociale. Le succès de l'initiative constitue un enjeu pour le Département car elle est considérée comme un modèle censé favoriser une dynamique d'essaimage sur le territoire :
- « On avait des élus qui n'étaient pas très favorables, et [...] des territoires qui n'y croyaient pas à ce projet, qui disaient « ils vont se planter, ils vont pas y arriver ». En fait on leur a montré le contraire, donc je pense que ça va faire boule de neige, c'est-à-dire que des territoires qui au départ peut-être ne sont pas rentrés dans le projet, se diront « ben tiens, pourquoi pas », et peut-être qu'on pourra développer sur d'autres territoires. »<sup>26</sup>
- 40 L'Atelier des solidarités représente ainsi pour le Département une initiative pilote pour dépasser les résistances locales et contribuer à son objectif de maillage du territoire en épiceries sociales.
- 41 Dans le cas du Pays Haut-Languedoc et Vignobles, le choix de l'Atelier des solidarités comme support d'expérimentation pour les ateliers alimentation-sport-santé est contraint par un contexte territorial relativement pauvre en initiatives locales autour de l'accès à l'alimentation. Dans un premier temps, les acteurs du Pays souhaitent en effet privilégier une structure différente, implantée sur un autre secteur, pour



accueillir les ateliers. Dans une perspective de complémentarité par rapport à l'intervention du Département et de couverture du territoire, le Pays cherche donc d'abord à faire appel à des associations développant des actions en direction des personnes âgées, et à une autre épicerie sociale du territoire. Cependant, suite à l'échec de ces partenariats, l'action du Pays se recentre sur l'Atelier des solidarités, ce qui interroge les agents sur la portée territoriale de leur intervention et sur leur capacité à être vecteur d'un changement d'échelle.

## Différentes logiques d'intervention publique pour quel impact transformateur ?

42 Le tableau ci-dessous synthétise les apports des différents échelons d'action publique à l'Atelier des solidarités :

Tableau 2 : Des interventions différenciées selon les échelons d'action publique

	Modalités d'intervention	Temporalité	Référentiel d'action publique légitimant l'intervention	Changement d'échelle <sup>27</sup>
<b>Commune et communauté de communes</b>	Financements Collecte de denrées Orientation des publics	Actions ponctuelles après l'implantation, impact à court terme	Réponse à une urgence sociale (besoins alimentaires)	<i>Scaling out</i> : augmentation de l'offre et du nombre de personnes concernées
<b>Pays</b>	Organisation d'ateliers Financements	Accompagnement durable, évolution du projet sur le temps long	Soutien à de nouveaux modes de consommation alimentaire	<i>Scaling out</i> : essaimage des ateliers sur d'autres territoires (en s'appuyant sur d'autres structures) <i>Scaling deep</i> : évolution des normes et pratiques alimentaires (sensibilisation à l'alimentation locale, aux impacts de l'alimentation sur la santé) <i>Scaling up</i> : mise à l'agenda politique de l'enjeu d'accessibilité alimentaire

<p><b>Département</b></p>	<p>Études Financements Don de denrées Organisation d'ateliers</p>	<p>Impulsion du dispositif, accompagnement durable, évolution du projet sur le temps long</p>	<p>Soutien à des dispositifs d'insertion sociale et d'autonomisation des personnes</p>	<p><i>Scaling out</i> : essaimage sur d'autres territoires (ouverture d'autres épiceries sociales) <i>Scaling deep</i> : évolution des normes et pratiques alimentaires (sensibilisation à l'alimentation durable) et des représentations des élus (sensibilisation à l'accompagnement social dans les territoires)</p>
---------------------------	---	---	--	---

- 43 Les interventions de la commune et de la communauté de communes sont similaires. Elles correspondent à des actions ponctuelles, amorcées une fois la phase de construction du projet achevée, et dont l'objectif principal est d'apporter une réponse à court terme à une urgence sociale. Elles contribuent peu au changement d'échelle de l'initiative, sous la forme d'un *scaling out* dont la portée reste locale. À cette échelle, ce sont les acteurs privés qui ont le plus investi le déploiement de l'initiative, Familles Rurales ayant réussi à négocier avec les commerçants un compromis qui valorise les deux parties. L'absence des acteurs publics sur ce volet du projet soulève l'inadéquation des approches sectorielles de l'action publique, révélée ici par une absence de prise en compte de l'enjeu de désertification commerciale alors que le projet entend traiter d'un autre sujet de désertification, celui de l'aide alimentaire. D'une certaine manière, on peut considérer que le *scaling deep* est assuré par les acteurs associatifs, qui font évoluer les représentations négatives des commerçants vers un esprit de coopération, compensant ainsi l'absence de l'action publique.
- 44 Les acteurs du Pays et du Département visent quant à eux un accompagnement du projet sur le temps long. L'épicerie constitue pour eux un espace d'expérimentation pour des innovations visant la transformation des systèmes alimentaires (pour le Pays) ou des formes d'action sociale (pour le Département). Au-delà de l'essaimage de ces innovations, ces acteurs recherchent une évolution des normes et des valeurs pour contribuer à la transition des pratiques (*scaling deep*). Enfin, l'affichage d'un volet social dans le PAT du Pays peut être considéré comme une forme de *scaling up*, dans la mesure où cela constitue une mise à l'agenda de cette problématique dans les politiques territoriales.
- 45 Cette étude de cas permet d'interroger les obstacles et leviers de la transition vers un système alimentaire plus juste. Les difficultés mises en évidence correspondent à celles fréquemment rencontrées par les acteurs publics engagés dans cette transition (Horst, 2017). Le principal frein semble être le manque de financements stables, qui pose la question de la pérennisation des initiatives, principalement pour un acteur comme le Pays, dépendant des opportunités offertes par les appels à projet. Le cas de l'Atelier des solidarités illustre également le risque politique associé au fait d'afficher un soutien à la problématique de la précarité alimentaire dans un contexte territorial marqué par une diversité de situations de précarités, dont celle vécue par les acteurs économiques

locaux. Comme montré dans d'autres travaux (Clark *et al.*, 2021), les succès de l'initiative reposent sur sa capacité à engager un processus de mobilisation et de coordination d'une diversité d'acteurs. Cela passe par un investissement important dans le *scaling deep*, qui permet de faire évoluer les acteurs locaux vers des positionnements plus favorables au processus de transition.

## Conclusion

- 46 Le modèle de l'épicerie sociale, en tant que forme modernisée d'aide alimentaire, recouvre des initiatives très hétérogènes. L'un des critères déterminants de cette diversité est la place qu'y prend l'action publique. Dans le cas de l'Atelier des solidarités, le Département a joué un rôle majeur au moment de la genèse du projet, dans un objectif de rééquilibrage territorial de sa politique d'action sociale en matière d'aide alimentaire. L'acteur public joue ainsi un rôle d'impulsion. Les acteurs départementaux se sont ensuite appuyés sur Familles Rurales, une association sans expérience dans le domaine alimentaire, mais disposant de capacités de mobilisation et d'ancrage territorial, des éléments identifiés comme conditions de réussite de l'initiative. Lors de la phase d'émergence, les échelons locaux d'action publique ne se sont pas saisis du projet, notamment en raison des oppositions exprimées par une partie de la population. Paradoxalement, les fortes difficultés socio-économiques du territoire, qui légitiment l'intervention du Département, constituent un frein à l'acceptation sociale du projet, en particulier auprès des commerçants. Cependant, des formes de coopération se sont progressivement développées avec les acteurs de l'action publique locale, aux échelles communale et intercommunale. La naissance de ces nouvelles coopérations territoriales peut s'expliquer par la convergence entre un contexte national contribuant à la mise en visibilité des initiatives dites de solidarité alimentaire, des évolutions du contexte politique local et la démonstration de l'utilité sociale du projet.
- 47 Le renforcement du rôle de l'action publique apparaît comme une voie de changement d'échelle de l'initiative. L'intervention du Pays et du Département est d'abord un moyen d'élargir les objectifs du projet. L'investissement de la commune et de la communauté de communes permet quant à lui une augmentation de l'offre et du nombre de personnes concernées, qui reste toutefois circonscrite dans l'espace et le temps, puisqu'il s'agit d'appuis ponctuels, et soumis aux temporalités politiques. De plus, le fonctionnement quotidien continue de reposer sur une mobilisation citoyenne constamment entretenue et confortée par Familles Rurales. En réalité, l'intervention des acteurs publics locaux semble surtout constituer un levier de changement d'échelle en tant qu'elle contribue à la légitimation du projet. L'exemple de l'Atelier des solidarités est ainsi utilisé par les acteurs du Département pour servir leur objectif d'essaimage sur d'autres territoires. Actuellement, un projet d'épicerie sociale porté par le Département, et basé sur l'expérience de l'Atelier des solidarités, est en cours de construction dans une autre ville du Pays. L'action publique contribue ainsi à renforcer l'impact local de l'initiative, sans toutefois en assurer la pérennisation sur le long terme. Mais elle permet surtout une mise en visibilité et en récit du projet qui doit favoriser son essaimage sur d'autres territoires et ainsi démultiplier sa portée.
- 48 Cette étude de cas souligne la pertinence d'une approche de la transition alimentaire par le territoire (Sonnino et Milbourne, 2022), qui tient compte du rôle des jeux

d'acteurs locaux, du contexte socio-économique et des interactions multiscalaires dans l'émergence et le changement d'échelle des initiatives locales. En mettant en évidence une articulation forte entre acteurs publics et associatifs, elle illustre également une structuration possible du mouvement social autour de l'alimentation (Perrin *et al.*, 2018). Au final, c'est bien cette hybridation entre l'action publique multi-niveaux et la mobilisation citoyenne, exprimée dans la littérature anglo-saxonne au travers de la notion de *food movement* (Morgan, 2013 ; Clark *et al.*, 2021), qui trace un chemin de transition possible vers un système alimentaire plus juste.

---

## BIBLIOGRAPHIE

ARNAL C., RÉGUER-PETIT M., AUDRAN M., FREULET L., BARCAT P., 2021, *Étude flash sur les effets de la crise sanitaire (Covid 19) sur les publics reçus par les Restos du Cœur*, Agence Phare, 13 p. [https://www.restosducoeur.org/wp-content/uploads/2021/03/restos-du-coeur\\_etude\\_covid\\_publics\\_edition-2021.pdf](https://www.restosducoeur.org/wp-content/uploads/2021/03/restos-du-coeur_etude_covid_publics_edition-2021.pdf)

BAPST G., 2009, La solidarité en libre-service, *Le Journal de l'École de Paris du management*, vol. 80, n° 6, p. 23-30.

BONZI B., 2019, *Faim de Droits : le don à l'épreuve des violences alimentaires*, Thèse de doctorat en anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS.

CAILLAVET F., DARMON N., DUBOIS C., GOMY C., KABECHE D. S., PATUREL D., PERIGNON M., 2021, Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs, *Terra Nova*. <https://tnova.fr/societe/alimentation/vers-une-securite-alimentaire-durable-enjeux-initiatives-et-principes-directeurs/>

CHIFFOLEAU Y., DARROT C., MARÉCHAL G. (éd.), 2020, *Manger au temps du coronavirus : Enquête sur nos systèmes alimentaires*, Rennes, Éditions Apogée, 163 p.

CLARK J. K., LOWITT K., LEVKOE C. Z., ANDRÉE P., 2021, The power to convene : making sense of the power of food movement organizations in governance processes in the Global North, *Agriculture and Human Values*, vol. 38, n° 1, p. 175-191.

DUBOYS DE LABARRE M., CRENN C., 2019, De quoi la sécurisation alimentaire des « démunis » est-elle le nom ? *Socio-anthropologie*, n° 39, p. 83-98.

GUÉNÉE L., LE MÉNER E., MACCHI O., 2021, Nourrir les « nouveaux » pauvres. Une enquête de terrain dans des services d'aide alimentaire parisiens au temps du premier confinement (printemps 2020), *Tracé*, n° 41, p. 187-206.

GUILLOT L., BLATRIX C., 2021, Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021), *Géographie Économie Société*, vol. 23, n° 4, p. 437-459.

HORST M., 2017, Food justice and municipal government in the USA, *Planning Theory & Practice*, vol. 18, p. 1-20.

LABARRE J., 2021, État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, *En Bref*, Chaire UNESCO Alimentations du Monde, n° 1.

- LABARE J., NÉEL C., PERRIN C., BRICAS N., 2022, Une approche territoriale des facteurs de précarité alimentaire utilisant des données en libre accès, *So What ?*, Chaire UNESCO Alimentations du Monde, n° 24.
- LAM D. P. M., MARTÍN-LÓPEZ B., WIEK A., BENNETT E. M., FRANTZESKAKI N., HORCEA-MILCU A. I., LANG D. J., 2020, Scaling the impact of sustainability initiatives : a typology of amplification processes, *Urban Transformations*, vol. 2, n° 1.
- LAMBIN E. F., KIM H., LEAPE J., LEE K., 2020, Scaling up Solutions for a Sustainability Transition, *One Earth*, vol. 3, n° 1, p. 89-96.
- LÉVY J., FAUCHILLE J.-N., PÓVOAS A., BEAUDE B., 2018, *Théorie de la justice spatiale : géographies du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 344 p.
- LOCHET S., SOLCHANY S., 2021, Les CCAS, « coordinateurs naturels » de l'aide alimentaire ? *Vie sociale*, vol. 36, n° 4, p. 127-141.
- MICHEL L., SOULARD C.-T., 2021, La fabrique des politiques alimentaires locales en France : réponse aux crises ou usage de la crise ? *Pôle Sud*, vol. 55, n° 2, 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*, vol. 18, n° 1, p. 1-4.
- MOUSTY A., 2019, L'indice de précarité alimentaire comme outil de diagnostic, *Forum*, vol. 158, n° 3, p. 45-50.
- PATUREL D., BRICAS N., 2019, Pour une réforme de nos solidarités alimentaires, *So What ?*, Chaire UNESCO Alimentations du Monde, n° 9.
- PERRIN C., SOULARD C.-T., BAYSSE-LAINÉ A., HASNAOUI AMRI N., 2018, L'essor d'initiatives agricoles et alimentaires dans les villes françaises, in 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.
- RETIÈRE J.-N., LE CROM J.-P., 2018, *Une solidarité en miettes : Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 314 p.
- SCHERER P., 2022, Des tiers-lieux au service de nouvelles solidarités alimentaires, *Cahiers de l'action*, n° 58, p. 16-26.
- SONNINO R., MILBOURNE P., 2022, Food system transformation : a progressive place-based approach, *Local Environment*, vol. 27, n° 7, p. 915-926.

## NOTES

1. Sauf mention contraire, le terme de Familles Rurales désigne dans la suite du texte uniquement la fédération départementale de l'Hérault.
2. Notice de la Charte nationale des épiceries sociales et solidaires, ministère des Solidarités et de la Santé (2020).
3. Une diversité d'appellations coexiste, les débats sémantiques traduisant des différences d'approche. Nous utilisons dans ce texte le terme d'épicerie sociale, qui est la dénomination la plus utilisée.

4. Association Nationale de Développement des Épiceries Solidaires
  5. Le rapport de l'ASDO, « Étude qualitative sur les épiceries sociales et/ou solidaires (concept et fonctionnement) » (2017) illustre bien cette diversité.
  6. Union des groupements des épiceries sociales et solidaires
  7. Sites Internet d'ANDES (<https://andes-france.com>) et de l'UGESS (<https://ugess.org>), consultés le 27/04/2022.
  8. Rapport de l'ASDO cité ci-dessus.
  9. Rapport de l'ASDO cité ci-dessus.
  10. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communique-de-presse/aide-alimentaire-une-hausse-prononcee-des-volumes-distribues-par-les>, consulté le 28/04/2022.
  11. Chiffres pour la France métropolitaine.
  12. Cette expression désigne la partie de l'Hérault la plus éloignée du littoral, située dans une zone de moyenne montagne.
  13. « À Saint-Pons, le défi de la revitalisation », *Midi Libre*, 5 octobre 2020.
  14. Le nombre de bénévoles est très variable, ce qui constitue une difficulté du projet.
  15. Entretien avec une chargée de développement social local du Département, avril 2020.
  16. Entretien avec une chargée de développement social local du Département, mai 2021.
  17. Vers un Observatoire des Solidarités Alimentaires Hérault (<https://www.vobsalim34.org>), consulté le 19/12/2022.
  18. Cette carte s'appuie sur un indice de présomption de précarité alimentaire construit dans le cadre du projet Vobsalim34 en lien avec INRAE. Cet indice composite combine différents indicateurs, relatifs à des dimensions monétaire, socio-économique, de santé et mobilière, pour proposer une évaluation des facteurs de précarité alimentaire présents dans les territoires. Le regroupement en classes a été effectué selon la méthode de discrétisation de Jenks.
  19. Entretien avec la directrice de Familles Rurales, avril 2021.
  20. La source de financement communale est généralement la plus importante selon le rapport de l'ASDO cité ci-dessus.
  21. Entretien avec la directrice de Familles Rurales, avril 2021.
  22. L'association a perçu 400 euros en 2020 et 2021, puis 500 euros en 2022 (délibérations du conseil municipal de Saint-Pons-de-Thomières).
  23. France services est un dispositif national visant à améliorer l'accessibilité aux services publics en implantant sur le territoire des structures d'accompagnement dans les démarches administratives et de mise à disposition d'outils informatiques.
  24. En 2020, le Département a contribué à hauteur de 24 000 euros.
  25. Entretien avec une chargée de développement social local du Département, mai 2021.
  26. Entretien avec une chargée de développement social local du Département, avril 2020.
  27. Les différentes catégories de changement d'échelle renvoient à celles identifiées par Moore *et al.* (2015).
- 

## RÉSUMÉS

Cet article analyse le rôle de l'action publique dans le déploiement des dispositifs modernisés d'aide alimentaire que sont les épiceries sociales, à travers l'exemple d'un projet implanté dans l'arrière-pays rural de l'Hérault. Il interroge l'influence des systèmes d'acteurs locaux et du

contexte territorial sur l'émergence, l'ancrage local et la montée en puissance de telles initiatives. L'étude de cas montre un projet impulsé de manière descendante, dans le cadre de l'action sociale du Département, qui s'appuie sur un acteur associatif déjà implanté localement et disposant de capacités de mobilisation. Néanmoins, les difficultés socio-économiques du territoire freinent l'appropriation locale du projet. Des coopérations avec les acteurs de l'action publique locale se développent toutefois progressivement sous l'effet d'évolutions conjoncturelles et de la démonstration de l'utilité sociale du projet. Cette densification de l'intervention publique contribue au changement d'échelle de l'initiative.

This paper analyzes the role of public action in the setting up of social grocery stores, a modernized form of food aid, through the example of a project located in the rural hinterland of Hérault, France. It examines the influences of local stakeholders and of the territorial context on the emergence, local anchoring and scaling of such initiatives. The case study shows a top-down project conceived as an element of the Département's social policy, which relies on a non-profit organization already established locally and with the capacity to mobilize. Nevertheless, the socio-economic difficulties of the territory hamper the local appropriation of the project. However, cooperation with local public actors is gradually developing as a result of local political and institutional changes, and of the success of the initiative. This reinforcement of public intervention is a driver for scaling the initiative and increasing its transformative impact.

## INDEX

**Keywords :** food aid, food access inequalities, spatial equity, scaling, territorial public policies

**Mots-clés :** aide alimentaire, inégalités d'accès à l'alimentation, équité territoriale, changement d'échelle, politiques publiques territoriales

## AUTEURS

### CLAIRE NÉEL

UMR Innovation, Université de Montpellier, INRAE, Cirad, Institut Agro Montpellier, Montpellier, France [claire.neel@inrae.fr](mailto:claire.neel@inrae.fr)

### CHRISTOPHE-TOUSSAINT SOULARD

UMR Innovation, Université de Montpellier, INRAE, Cirad, Institut Agro Montpellier, Montpellier, France [christophe.soulard@inrae.fr](mailto:christophe.soulard@inrae.fr)

### COLINE PERRIN

UMR Innovation, Université de Montpellier, INRAE, Cirad, Institut Agro Montpellier, Montpellier, France [coline.perrin@inrae.fr](mailto:coline.perrin@inrae.fr)