

DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE
ET PARTICIPATION
DES HABITANTS
DANS LES PROJETS
ALIMENTAIRES TERRITORIAUX

Décembre 2023

**TRAJECTOIRES, ACTEURS
ET MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT**

Livrable final



TERRES EN VILLES
LE RÉSEAU FRANÇAIS DES ACTEURS DES POLITIQUES
AGRICLES ET ALIMENTAIRES D'AGGLOMÉRATIONS

SOMMAIRE

I. APPRÉHENDER LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT

DE LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT : DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE p.3

**1.1. CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT :
LES APPORTS DE TERRES EN VILLES, DU LABO DE L'ESS, DU CNA, DE L'ANCT ET DE LA RECHERCHE** p.3

**1.2. FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT :
UN DEUXIÈME ÉCHANTILLON PLUS RESTREINT POUR COMPRENDRE LES CONDITIONS ORGANISATIONNELLES** p.5

**1.3. UNE ENQUÊTE QUALITATIVE REPOSANT SUR DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS
AVEC LES PORTEURS DE PAT** p.8

1.4. LES LIMITES DE L'ÉTUDE p.8

II. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT : TRAJECTOIRES ET ACTEURS MOBILISÉS p.9

**2.1. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT :
ENTRE ACTION SOLIDAIRE ET SOUTIEN AUX FILIÈRES AGRICOLES DE TERRITOIRE** p.9

**2.2. DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE ET MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES :
LE PARI DE LA MOBILISATION DES COLLECTIFS D'AGRICULTEURS DANS LEUR DIVERSITÉ** p.10

III. DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE ET PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES PAT : DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT HÉTÉROGÈNES p.13

3.1. UNE DIFFICILE MOBILISATION DES JEUNES MALGRÉ LEUR SITUATION DE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE p.13

**3.2. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DU TEMPS DES TRANSITIONS :
UN DIFFICILE APPROVISIONNEMENT À L'ÉCHELLE LOCALE** p.15

**3.3. GESTION PARTICIPATIVE, MISE EN CAPACITÉ DES HABITANTS ET AUTONOMISATION DES ACTEURS LOCAUX :
DES INITIATIVES TERRITORIALES ET CITOYENNES QUI NÉCESSITENT DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS** p.17

CONCLUSION p.20

BIBLIOGRAPHIE p.21

I. APPRÉHENDER LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT : DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

1.1. CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT : LES APPORTS DE TERRES EN VILLES, DU LABO DE L'ESS, DU CNA, DE L'ANCT ET DE LA RECHERCHE

La démocratie alimentaire se démarque de la justice alimentaire en ce qu'elle concerne la participation des habitants aux processus de décision et à l'élaboration des politiques publiques locales, mais également la manière de renforcer leur pouvoir d'agir et celui des acteurs locaux. Elles ont de commun l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et de qualité et la lutte contre la précarité alimentaire.

Dans le cadre du PATlab Justice alimentaire organisé en septembre 2020, Terres en villes et le Labo de l'ESS approfondissent cette notion d'accessibilité à toutes et tous à une alimentation saine et de qualité, en insistant sur les enjeux sociaux, économiques, sanitaires, agricoles et environnementaux que posent désormais la justice alimentaire et, de surcroît, la démocratie alimentaire (figure 1). Cette démocratie alimentaire se pose d'autant plus que les crises successives (sanitaire, climatique, migratoire, guerre en Ukraine...) ont montré des faiblesses du système alimentaire déjà constatées depuis plusieurs années, surtout en période de crise (ruptures de stock et forte dépendance sur certains produits frais, problèmes logistiques, difficultés d'approvisionnement, inflation, etc.). Si nombre de collectivités se sont démenées pour répondre aux besoins alimentaires des citoyens, des collectifs informels se sont également formés pour pallier aux lacunes des réponses institutionnelles. Les travaux de Terres en villes (2022) dans le cadre du projet « *Collectivités, crises et résilience territoriale et alimentaire : de l'action publique aux publics en action* », porté par Résolis ont montré que :

- Pour chaque réponse aux chocs provoqués par la crise sanitaire, les agglomérations se sont appuyées sur un tissu de partenaires locaux (chambres d'agriculture ou autres chambres consulaires, marchés de gros, organismes actifs

dans les circuits-courts (AMAP), CCAS et associations d'aide alimentaire, habitants...) pour apporter des réponses aux besoins.

- Les capacités de réponse les plus fortes ont été observées lorsque les projets alimentaires territoriaux (PAT) étaient à un stade avancé et que des dynamiques partenariales sur les territoires étaient déjà en place.

- Le numérique s'est également révélé être un outil efficace dans la mise en relation et la communication entre acteurs (entre acteurs professionnels ou auprès de la population).

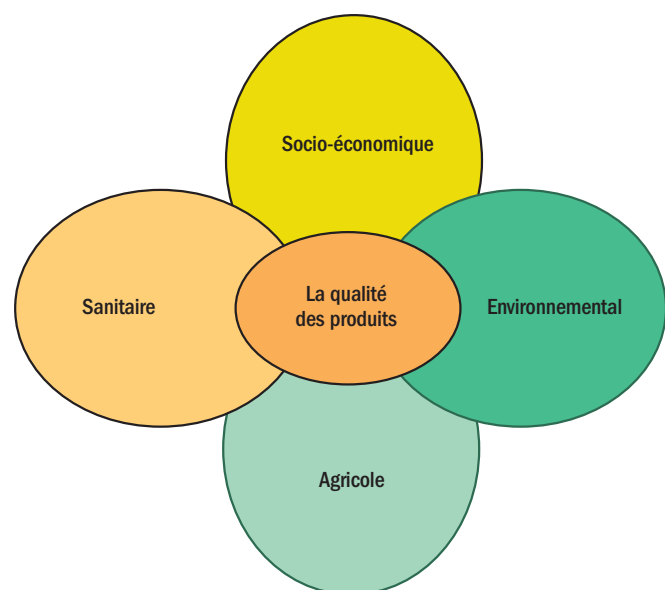


Figure 1 : La qualité pour toutes et tous au cœur de multiples enjeux.
– Source : le Labo de l'ESS, 2020

De son côté, le Labo de l'ESS invite les acteurs à dépasser les visions réductrices sur l'alimentation de qualité en insistant sur une approche systémique du sujet devenu un enjeu majeur de société. Il met en évidence l'importance prise par la qualité dans le rapport des Français et Françaises à l'alimentation, importance qui s'explique par la conjoncture de plusieurs variables :

- Les effets sanitaires liés à l'alimentation
- Les effets néfastes de l'évolution des comportements alimentaires liés aux modes de vie modernes

- Les conséquences environnementales de l'alimentation
 - Les impacts socio-économiques de l'alimentation
- Ainsi, la question de l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et de qualité, respectueuse des personnes et des écosystèmes, afin de permettre à l'ensemble des citoyens une sécurité alimentaire durable, fait de plus en plus l'objet d'une attention renouvelée. Elle s'articule, selon le Labo de l'ESS, autour de quatre dimensions (figure 2).



Figure 2 : Les quatre dimensions de la notion d'accès à l'alimentation – Source : le Labo de l'ESS, 2020

Partant de ces quatre dimensions, le Conseil National de l'Alimentation (CNA) élargie en 2022 cette question de l'accès à une alimentation suffisante et de qualité en insistant sur les paysages ou l'environnement alimentaire, qui désigne l'ensemble des éléments extérieurs aux individus ayant une influence sur leurs comportements alimentaires (CNA, 2022). Ces éléments extérieurs peuvent être selon le CNA, d'ordre sociaux, physiques, commerciaux, géographique, éducatifs, culturels ... Ils comprennent :

- Le temps pour cuisiner, particulièrement pour les personnes ayant des enfants
- Un manque de connaissance sur ce que représente une alimentation saine et une certaine perte des savoir-faire culinaires
- Une offre de produits agricoles locaux de qualité inégalement accessibles
- Une évolution des régimes alimentaires aux impacts négatifs sur la santé

C'est dans ce sens que les travaux de l'ANEG (Association Nationale pour l'Education au Goût) et Terres en villes, dans le cadre du projet EGA-PAT (Education au Goût et à l'Alimentation dans les Projets Alimentaires Territoriaux) de 2021-2023, visent à insérer les pratiques et outils d'éducation à l'alimentation et au goût dans les processus d'élaboration des PAT et dans leur programme d'actions. Ces travaux ont donné lieu au guide « Éducation au goût, un indispensable pour les PAT », pour faire ressortir comment l'approche sensorielle en alimentation s'inscrit au sein des PAT. Le guide propose des outils d'éducation au goût et leurs évaluations (exemple d'indicateurs et questions à se poser pour bâtir ses propres indicateurs en fonction des territoires). Certains outils visent à faire tomber les barrières entre professionnels ou classes sociales sur la thématique alimentaire et cherchent à renforcer les dynamiques de groupe et, de surcroît, leur pouvoir d'agir en commun.



Figure 3 : Suivi-évaluation collective PAT Nantes Métropole – Source : Nantes Métropole

Le CNA rappelle que cet environnement alimentaire « peut être modifié par les politiques publiques, via des actions qui peuvent cibler ou non l'alimentation (politiques d'alimentation, de santé publique, d'aménagement du territoire, politiques économiques et sociales, culturelles, etc.). Les acteurs de la chaîne alimentaire ainsi que les citoyens jouent également un rôle dans l'évolution de l'environnement alimentaire » (CNA, 2022). Il invite les politiques publiques à inscrire le droit à l'alimentation dans le droit français et européen et à assurer les conditions de mise en œuvre d'une démocratie alimentaire, pour garantir à chacun un accès à une alimentation saine, sûre, digne et durable.

Cette démocratie alimentaire passe également par l'association des citoyens et citoyennes, notamment des personnes en situation de précarité, dans leur diversité, à l'élaboration et à la validation des politiques de prévention et de lutte contre la précarité, à toutes les échelles de territoires. Le CNA a mis en pratique cette façon de faire dans le cadre de ses travaux d'élaboration de l'avis 91. Il a mis en place toute une ingénierie pour mener une consultation citoyenne. Il s'est appuyé sur 67 débats autoportés et la mise en place d'un panel citoyen, une ingénierie complexe qui a permis d'élargir les débats au-delà des membres statutaires du CNA et des experts associés, impliquant les intéressés.

1.2. FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT : UN DEUXIÈME ÉCHANTILLON PLUS RESTREINT POUR COMPRENDRE LES CONDITIONS ORGANISATIONNELLES

A la suite d'une première enquête quantitative sur les dispositifs participatifs mobilisés dans les PAT et de caractérisation des modalités d'implication des citoyens, développée dans le livrable intermédiaire de septembre 2023, la présente étude qualitative se base sur un deuxième échantillon plus restreint de 10 territoires. Ce sont des territoires issus du premier échantillon de l'étude et qui expérimentent des dispositifs participatifs lors du recensement de 2021. Ils ont une gouvernance de leur PAT ouverte aux populations ou leurs représentants ou un dispositif visant l'autonomisation ou la mise en capacité des habitants sur la thématique de l'alimentation.

Ils montrent différentes formes d'appropriation de la participation citoyenne, notamment en termes de gouvernance (gouvernance ouverte des PAT aux populations ou leurs représentants), d'outils (Conseils de développement, Comité local de lutte contre la précarité alimentaire, Plateforme de la participation citoyenne...), de financement (Caisse commune de l'alimentation...) des actions et, de surcroît, de démocratie alimentaire. Ils illustrent tant des dynamiques participatives dans des territoires urbains comme ruraux que la capacité des habitants à reprendre la main sur leur alimentation et participer au pouvoir d'agir (voir le livrable intermédiaire de septembre 2023).



Figure 4 : Localisation des 10 territoires étudiés – Source : Terres en villes

Dans certains territoires, la proximité entre les populations et les porteurs de PAT constitue un véritable atout pour faciliter le dialogue et l'ouverture des instances de gouvernance. C'est le cas, par exemple, des PAT portés par les associations où les zones de contact sont naturelles du fait des animations réalisées par ces dernières. Ces associations sont plus ou moins faciles à interpellier et la proximité avec les populations reste importante pour se comprendre mutuellement et prendre en compte les aspirations des uns et des autres et leurs évolutions. Toutes les forces des membres sont mobilisées pour comprendre ce qui se passe sur le terrain et aller vers un PAT transversal. Toutefois, elles peuvent présenter des difficultés à obtenir un portage politique nécessaire à la pérennisation des actions. La question de leur légitimité peut également se poser auprès de certains acteurs.

Dans d'autres territoires, c'est la mobilisation des élus qui vient caractériser l'engagement. Elle concourt à plus de transversalité et maturité du PAT. Les élus accompagnent les chargés de mission et sont présents quand ces derniers

en ont besoin. Cette volonté politique constitue un véritable atout pour le PAT, et pour se comprendre mutuellement entre acteurs et faire remonter au niveau institutionnel les besoins et attentes des populations (là où les chargés de mission n'ont pas tout le temps accès).

Les territoires de cet échantillon restreint sont quasiment tous (8/10) qualifiables comme PAT systémiques ou systémiques de transition¹. Le travail d'analyse des dispositifs participatifs mobilisés dans les PAT, développé dans le livrable intermédiaire, confirme que les PAT systémiques ou systémiques de transition impliquent davantage d'acteurs de la société civile, provenant de secteurs d'activités différents : économie agri-alimentaire, nutrition et santé, culture et gastronomie, environnement, mais aussi urbanisme et aménagement du territoire. La capacité à mobiliser cette diversité d'acteurs peut varier en fonction des types de territoires.

1. Selon la classification employée par le réseau national des PAT dans le PATnorama n°3 de décembre 2021.
<https://rmpat.fr/wp-content/uploads/2022/01/rmpat-patnorama-n3-dec2021-pap.pdf>.



Figure 5 : Elus, techniciens et citoyens se mobilisent pour la transversalité des PAT – Source : RnPAT

Nom	Type de porteur	Urbain/Rural	Type de PAT	Type de gouvernance	Etat d'avancement
Redon Agglomération	Agglomération	Urbain	Agri-alimentaire de transition	Multi-acteurs	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Belle-Île-en-Mer	Centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE)	Insulaire/Rural	AGRI-alimentaire de transition de Belle-Île-en-Mer	AGRI-alimentaire ouverte	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Pays de Thiérache	Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR)	Rural	Systémique	Multi-acteurs et multi-champs	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Bordeaux Métropole	Métropole	Urbain	Systémique	Multi-acteurs et multi-champs	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Midi Quercy et Rural (PETR)	Pôle d'Equilibre Territorial	Rural	Systémique	AGRI-alimentaire ouverte	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Pyrénées Catalanes	Association Chemin Faisant	Rural	Systémique	Autre	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Montpellier Méditerranée Métropole	Métropole	Urbain	Systémique de transition	Interne	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Pays des Châteaux	Syndicat Mixte	Mixte	Systémique	Multi-acteurs	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Mouans Sartoux	Commune	Rural	Systémique	Multi-acteurs et multi-champs	Mise en œuvre, suivi et évaluation
Métropole Européenne de LILLE	Métropole	Urbain	Systémique de transition	Multi-acteurs et multi-champs	Mise en œuvre, suivi et évaluation

Figure 6 : Les territoires étudiés – Source : Terres en villes

1.3. UNE ENQUÊTE QUALITATIVE REPOSANT SUR DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS AVEC LES PORTEURS DE PAT

Afin de comprendre le fonctionnement de la démocratie alimentaire dans les PAT étudiés, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec l'ensemble des territoires de l'échantillon restreint. Nous avons eu recours à un guide d'entretien pour décrypter les trajectoires de démocratie alimentaire dans les PAT, les méthodologies de mise en œuvre des actions, les acteurs mobilisés (difficultés ou obstacles, les stratégies de contournement...) et les modalités de fonctionnement et de financement des démarches.

Le guide d'entretien a été concentré principalement sur les démarches d'inclusion ou de mise en capacité des habitants dans les politiques alimentaires, les enjeux méthodologiques de la mise en œuvre de la démocratie alimentaire, le fonctionnement et la capacité des populations à orienter les systèmes agri-alimentaires. Il revenait également sur l'organisation interne de la structure et ses relations avec les autres acteurs, avec à chaque fois un approfondissement des modalités de participation (composition, rôle et fonctionnement des dispositifs participatifs) et un focus sur l'implication des habitants et des acteurs intermédiaires (modalités, leviers et freins d'enrôlement, controverses).

Nous avons choisi les personnes à interviewer en fonction de leurs degrés d'implication dans la mise en œuvre des actions. En premier lieu, nous nous sommes entretenus dans certains territoires avec des chargés de mission et, dans d'autres, avec des élus et des acteurs non institutionnels. Les entretiens ont été tous retranscrits de manière in extenso, c'est-à-dire sans coupe, mais en synthétisant les formulations répétitives et les hésitations. L'objectif était de saisir leurs visions sur la démocratie alimentaire, mais aussi d'examiner les différentes actions et stratégies mises en place par les PAT pour impliquer les habitants (voir les modes d'implication des citoyens développés dans le livrable intermédiaire de septembre 2023).

Cette démarche nous a permis de recueillir des points de vue divers sur la thématique de la démocratie alimentaire et auprès de personnes exerçant des fonctions variées. Elle a également permis de mettre l'accent sur les trajectoires, les facteurs ou conditions de prise en compte de la démocratie alimentaire dans les PAT. Elle présente toutefois un certain nombre de limites.

1.4. LES LIMITES DE L'ÉTUDE

L'étude présente un certain nombre de limites. Tout d'abord, si l'échantillon de l'analyse générale des 30 PAT se veut représentatif, l'échantillon restreint de 10 territoires de l'étude de cas n'est lui pas représentatif de la diversité des types de PAT.

De plus, les acteurs non institutionnels sont très peu étudiés et nous n'avons pas eu d'entretien de manière égale sur tous les territoires les mêmes profils. Le peu d'entretiens réalisés avec des acteurs non institutionnels et des élus rend l'exploitation des données et la montée en généralité délicate. Cette difficulté à prendre du recul est renforcée par le fait que la lutte contre la précarité alimentaire évolue vers un système plus institutionnalisé avec la mobilisation dans les PAT des acteurs caritatifs présents dans les territoires. La loi climat et résilience de 2021 confirme ces dynamiques et invite les PAT à avoir des actions de lutte contre la précarité alimentaire pour être reconnus par le Ministère de l'agriculture, et donc être financés (Plan de relance).

La gouvernance des PAT évolue également et les liens et interactions entre acteurs ayant lieu en dehors des instances de gouvernance n'ont pas pu être étudiés, du fait de la méthodologie employée (pas d'observation de terrain). Pourtant, les temps informels ne doivent pas être sous-estimés, plusieurs acteurs interrogés ayant fait part de l'importance de l'informel dans les actions de la solidarité alimentaire.

Pour finir, la participation étant une notion subjective, il est difficile de distinguer les parties prenantes du PAT des autres acteurs du territoire et de caractériser précisément dans quelle mesure ils ont contribué à l'élaboration et la mise en œuvre des PAT, même si nous avons tenté de nous en approcher dans cette étude en croisant plusieurs cadres d'analyse.

II. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE

DANS LES PAT :

TRAJECTOIRES ET ACTEURS MOBILISÉS

2.1. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DANS LES PAT : ENTRE ACTION SOLIDAIRE ET SOUTIEN AUX FILIÈRES AGRICOLES DE TERRITOIRE

L'accès de toutes et tous à une alimentation saine et de qualité, respectueuse des personnes et des écosystèmes est devenu un objectif explicite des PAT. Longtemps structurée autour de la distribution de repas ou de produits non vendus, la lutte contre la précarité alimentaire n'est plus seulement le fait d'action caritative d'urgence sociale. Elle mobilise désormais les porteurs de PAT et s'effectue à travers la redistribution de denrées alimentaires ou la mise en place de dispositifs mobilisant des fonds publics et privés et de cotisations des citoyens.

Ces évolutions structurelles et territorialisées de l'aide alimentaire constituent une réponse au déséquilibre nutritionnel (manque de fruits et légumes frais, excès de produits sucrés et de céréales raffinées...) dû à la dépendance des structures caritatives aux dons, l'inégalité d'accès en fonction du territoire où l'on réside (nombre et proximité des structures d'aide alimentaire inégaux, critères d'éligibilité fluctuants, offre et accompagnement variable...) et une gestion logistique et administrative des denrées alimentaires complexe (INRAE, 2023). A cela, s'ajoute des populations en situation de précarité alimentaire qui n'ont pas accès, par manque d'information, du fait de la variabilité des critères et modalités de redistribution et l'inadaptation de l'aide à leur situation et parfois par sentiment de honte ou de non-légitimité (INRAE, 2023).

L'objectif n'est plus simplement dans les PAT de fournir des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies mais aussi de concilier la lutte contre la précarité alimentaire avec la politique de soutien aux filières agricoles de territoire.

« Sur le deuxième axe de notre politique agricole et alimentaire, nous posons la question de l'articulation de l'aide alimentaire avec les bassins d'approvisionnement, donc en inter-territorialité avec les EPCI voisins avec notamment deux outils privilégiés : le MIN et la restauration collective. Le MIN est un marché de gros qui est une délégation de service public de la Métropole.

Nous avons aussi la commande publique pour la restauration collective qui est chez nous une compétence communale. C'est la Ville qui le met en œuvre, et nous, on les accompagne. C'est sur ce volet accompagnement des communes du territoire que nous essayons de développer un approvisionnement de produits locaux. Il y a toute une animation qui est menée par la Ville avec les autres communes sur ce sujet. C'est aussi une manière d'accompagner les acteurs économiques, de développer les filières de territoire » (PAT n°4).

La démocratie alimentaire dans les PAT ouvre ainsi la voie à des trajectoires plus diversifiées de lutte contre la précarité alimentaire. On observe des évolutions vers un système institutionnel local ou territorial porteur d'innovation, en partenariat avec de nouveaux acteurs désormais économiques ou agricoles. « Je dirais que, la démocratie alimentaire a conforté ces dernières années nos actions qui étaient vraiment à la marge. Quand on a commencé le dispositif PANIERS, par exemple, en 2006, ça restait une action très à la marge. L'accompagnement de la restauration collective était un travail énorme qui ne restait pas invisible, mais un petit peu à part par rapport aux autres missions, puisqu'on n'avait pas énormément de moyens sur cet axe. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Je dirais que, sur ces deux axes-là et sur l'alimentation, ça a vraiment augmenté, à la fois la part du budget global de notre structure et à la fois aussi en termes de moyens humains. On sent vraiment que c'est un sujet dont les territoires se saisissent de plus en plus et plein d'autres acteurs d'ailleurs. On le voit beaucoup ces dernières années avec les plaidoyers qui existent sur l'aide alimentaire et sur la qualité de l'aide alimentaire, avec des réseaux nationaux qui portent la voix. Ce sont des travaux que nous mettons en région depuis longtemps et ça nous rend visibles. Le plaidoyer qui est effectué au niveau national est une bonne chose

et on est plus écouté au niveau des territoires. Par exemple, sur le dispositif PANIERS, on est passé peut-être autour de 1 % du budget de l'association à plus de 10 % en cinq ans » (PAT n°3).

La question de la qualité des produits distribués dans le cadre de l'aide alimentaire fait donc l'objet d'une attention renouvelée dans les PAT et constitue de plus en plus un moteur de transition vers un système alimentaire plus durable.

« Nous avons sur notre territoire le projet PARMENTIER. C'est un projet qui a pour objectif d'approvisionner en produits locaux l'aide alimentaire. Maintenant, ce n'est plus uniquement l'aide alimentaire, mais de manière générale, permettre aux populations d'avoir accès à des produits frais et locaux, sains et de qualité, approvisionnés en circuit court auprès de producteurs de proximité. En gros, le projet, c'est d'agir pour la justice alimentaire. C'est un gros projet pour notre territoire que nous avons commencé à mettre en place dès 2020. Nous avons également le projet sur les friches où nous faisons de la remobilisation du foncier délaissé sur les communes où nous observons une déprise agricole. L'objectif est de revaloriser le foncier au service d'une alimentation de qualité. C'est un projet qui est animé par nous et qui nous prend beaucoup de temps » (PAT n°8).

Ainsi, la démocratie alimentaire s'exprime dans les 10 PAT étudiés par un renouvellement des liens agriculture-territoire et invite en amont les producteurs agricoles à être en phases avec les attentes et besoins des habitants. Elle révèle le besoin de repenser les relations entre les systèmes de production agricole et les politiques publiques des territoires qui doivent s'inventer autour d'une agriculture régionale ou territoriale spécifique à chaque territoire. L'idée est d'aller vers un dépassement de la distance entre les pratiques agricoles et la demande alimentaire, paysagère et environnementale au profit de la multifonctionnalité de l'agriculture à travers notamment des systèmes de production agricole ancrés dans les territoires.

2.2. DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE ET MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES : LE PARI DE LA MOBILISATION DES COLLECTIFS D'AGRICULTEURS DANS LEUR DIVERSITÉ

La mise en œuvre de la démocratie alimentaire dans les 10 PAT étudiés débouche sur de nouvelles collaborations entre acteurs institutionnels, citoyens-habitants-mangeurs, associations (caritatives ou non), banques alimentaires et mondes agricoles. Elles répondent aux objectifs fixés dans les PAT - sensibiliser et rendre accessible une alimentation saine et locale auprès de tous les habitants - avec une action prioritaire fixée par les collectivités territoriales : approvisionner en produits de qualité, frais et locaux la restauration collective scolaire et les acteurs de l'aide alimentaire.

Les porteurs de PAT souhaitent ainsi réintégrer les filières agricoles de territoire dans les actions de lutte contre la précarité alimentaire par le biais notamment d'un approvisionnement local ou territorial de la restauration collective et des acteurs de l'aide alimentaire. L'un des objectifs de cette volonté d'inclure les agricultures et agriculteurs locaux dans les démarches est bien celui d'une transition agricole et alimentaire que les PAT mettent en débat les points de convergence et de divergence.

Comment les porteurs de PAT parviennent-ils ou non à dénouer les nœuds de la mobilisation des collectifs d'agriculteurs dans leur diversité pour mettre en œuvre la démocratie alimentaire ?

Dans les 10 territoires étudiés, la démocratie alimentaire est guidée par une vision agri-alimentaire locale, qualitative et parfois environnementale forte ; vision qui ne correspond pas forcément à la réalité de la majorité des agricultures et agriculteurs des territoires. Elle reconfigure les relations d'interdépendance entre agriculture et territoire et s'organise en réseau. Ces relations se manifestent par des échanges de biens et de services et des relations de coprésence, de coopération et parfois de « méfiance » voire de « défiance » (PAT n°2). Elles sont plus ou moins influencées par les niveaux de maturité des PAT et les dynamiques participatives des territoires. Certains collectifs d'agriculteurs composent avec les collectivités pour développer leurs activités ou, tout simplement, se maintenir. Ils sont désormais appelés à s'adapter aux nouveaux contextes qui érigent l'alimentation saine et de qualité en bien commun.



Figure 7 : La démocratie alimentaire au cœur des débats dans les PAT – Source : RnPAT

D'autres peinent à s'approprier ces nouvelles logiques d'ancrage territorial de la production agricole, de reconstruction du lien au territoire en créant de la sociabilité et de la solidarité sous le signe d'une agriculture de proximité. « *Nous sommes bien en lien avec un certain nombre d'organismes, de réseaux d'agriculteurs autour de l'alimentation. Nous avons un PAT très ouvert et systémique. Nous avons un comité de pilotage d'une centaine de personnes. Nous essayons d'intégrer tous les acteurs locaux dans la démarche y compris les agriculteurs : la chambre d'agriculture, Agribio, les ADEAR...* » (PAT n°1). L'objectif est donc d'intégrer l'agriculture existante au dialogue territorial autour des enjeux alimentaires, climatiques et environnementaux des territoires (Bré-Garnier et al, 2023).

Et même au-delà : « *Les agriculteurs font bien partie du projet et l'ensemble des associations de notre territoire. C'est un projet de territoire. Nous travaillons avec les associations de santé, le Comité Régional d'Éducation à la Santé, ou au niveau départemental, le CODES, les associations citoyennes comme Le fleurissement des coquelicots. On travaille tous dans le comité de pilotage. Nous avons aussi des citoyens en noms propres qui sont investis dans nos projets et qui représentent les habitants dans le comité de pilotage. On a également l'association Un Plus Bio qui est très active sur notre territoire. On travaille aussi avec beaucoup de chercheurs qui sont aussi membres de notre comité de pilotage. Voilà donc un champ assez large de personnes qui participent au suivi et à la construction de nos projets* » (PAT n°1).

Cette transversalité de la démarche révèle selon les porteurs du PAT un choix qui témoigne d'une certaine maturité du PAT comme bâtisseur d'un ordre social et alimentaire plus juste. « C'est quelque chose qu'on voulait, nous en tant que structure publique, mettre en place, un projet qui rassemble tout le monde. L'idée est pour nous de mettre en place un conseil local de l'alimentation qui serait progressivement notre comité de pilotage. On essaie à chaque fois de faire rentrer de nouveaux acteurs locaux qui veulent travailler avec nous. On invite tout le monde. Mais, pour dire vrai, nous avons du mal à mobiliser XX. Elle n'a quasiment jamais participé à un de nos comités de pilotage malgré les nombreuses invitations. Cela dit, là aussi, qu'il y a des améliorations à faire. On a récemment créé un groupe de travail avec les organismes agricoles où XX participe. Donc peut-être qu'un jour, ils viendront participer au comité de pilotage. On les invite systématiquement, mais ils ne viennent jamais. Ils saisiront peut-être un jour la perche tendue. Ils regardent ce que nous faisons sur notre territoire et peut-être un jour, ils sortiront de la défensive. Mais, moi, je comprends leur position. Ce sont eux qui ne cherchent pas à comprendre les leurs. Leur président m'avait dit un jour : « en fait, vous faites ce que nous, on devrait faire » et c'est ça qui leur pose problème » (PAT n°1).

La question de la mobilisation des agriculteurs dans leur diversité dans les PAT est donc un enjeu majeur pour les porteurs de PAT. Des travaux antérieurs de Terres en villes sur un échantillon de 8 territoires ont montré en 2021 une implication hétérogène des collectifs d'agriculteurs dans les dispositifs PAT en fonction notamment des thématiques. « Les Chambres d'agriculture, bien qu'encore timides, s'emparent peu à peu de la thématique d'accessibilité sociale. Celle de la nutrition santé s'avère elle être corrélée. Aucune action appartenant exclusivement à ce secteur d'actions n'est toutefois observée. Cependant, sur les 8 territoires² enquêtés, les Chambres d'agriculture restent mobilisées majoritairement pour des actions d'économie alimentaire. Elles vont ainsi être partie prenante des actions d'installation, de transmission, de création de filière, de dialogue avec les agriculteurs, etc. Leur prise en compte des secteurs d'actions de l'accessibilité sociale et de la nutrition santé est encore très variable selon les territoires, les volontés politiques des Chambres, les relations avec les collectivités territoriales et les jeux d'acteurs locaux » (Balerdi, 2021).

Ce constat est différent de celui de la mobilisation des agricultures et agriculteurs dits alternatifs : « Les entretiens réalisés montrent la mobilisation importante du monde agricole alternatif dans l'accessibilité sociale et la nutrition santé. Ici encore, ces deux secteurs d'actions sont bien souvent traités de manière conjointe. Il est également intéressant de souligner que chacune des actions, bien qu'elles soient à dominante accessibilité sociale ou nutrition santé, mobilisent à chaque fois d'autres secteurs d'actions, notamment ceux d'environnement et d'économie alimentaire, en permettant l'accès des producteurs à de nouveaux débouchés, en leur assurant un revenu décent, etc. Elles favorisent donc les hybridations et les coopérations inter-acteurs, que ce soit entre acteurs du monde agricole ou avec des acteurs sociaux comme les CCAS » (Balerdi, 2021).

La démocratie alimentaire n'échappe donc pas aux difficultés que les porteurs de PAT éprouvent aujourd'hui pour mobiliser la diversité des agricultures et agriculteurs dans les territoires ruraux comme urbains, et en perspective, à penser le développement des filières locales ou territoriales après le temps de l'hyperspécialisation de l'agriculture française. La demande sociale conduit à de nouvelles formes de diversification autour des circuits courts et de l'agriculture biologique, mais le constat est un peu sévère : « Il y a deux mondes agricoles qui s'opposent dans nos territoires. Au mieux, ils vont cohabiter ensemble avec leurs propres convictions, ou au pire, l'un des deux va disparaître - le plus marginal sans doute - ou se battre durement » (PAT n°5). Les porteurs de PAT invitent donc les agricultures et agriculteurs dans leur diversité à devenir parties prenantes d'une collaboration plus large visant à rendre plus responsables et cohérents les intérêts particuliers dans un contexte nécessaire de prise en compte d'intérêts généraux, de justice sociale ou de démocratie alimentaire.

Enfin, moins encore que les agriculteurs dits conventionnels, la grande distribution est pratiquement absente des démarches de PAT et à fortiori, des démarches de démocratie alimentaires, problématique qu'elle considère davantage par leur politique de prix sur les biens à DLUO courte ou bien sur le don des invendus. « La grande distribution et les agro-industriels sont très peu présents dans les PAT » (PAT n°12) alors qu'ils peuvent être parties prenantes d'actions permettant à tous les habitants de reprendre la main sur leur alimentation pour avoir accès à une alimentation décente, abordable et bénéfique pour la santé, produite, transformée et distribuée dans des conditions en lesquelles ils peuvent avoir confiance, tout en garantissant leur participation et leur pouvoir d'agir » (Paturel et Ndiaye, 2022).

2. Nantes Métropole, Angers Loire Métropole, Grand Besançon Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole Européenne de Lille, Communauté d'Agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane, Grand Lyon La Métropole et Lorient Agglomération.

III. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE ET PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES PAT : DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT HÉTÉROGÈNES

3.1. UNE DIFFICILE MOBILISATION DES JEUNES MALGRÉ LEUR SITUATION DE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE

Entre juillet et novembre 2022, les personnes déclarant ne pas avoir assez à manger passent de 12 % à 16 % des Français, soit 4 points de plus en 5 mois, alors qu'elles n'avaient augmenté que de 3 points entre 2016 et 2022 (CREDOC, 2023). Cette forte hausse de la précarité alimentaire, liée en partie à l'inflation et aux difficultés financières, écono-

miques, sanitaires, environnementales, sociales, résidentielles, touche plus souvent les jeunes (figure 6), les femmes et les personnes en situation de pauvreté (Bléhaut et Gressier, 2023).

Cette situation de précarité alimentaire des jeunes et des femmes questionne les acteurs prioritaires à inclure dans les actions de démocratie alimentaire, qui se traduisent dans les PAT, par des pratiques et démarches spatiales, collectives et concertées d'un approvisionnement solidaire de denrées alimentaires aux personnes les plus diminuées.

L'INSUFFISANCE ALIMENTAIRE SE RETROUVE DANS TOUTES LES CLASSES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES

Individus en situation d'insuffisance alimentaire quantitative, qualitative ou sans insuffisance (en %)

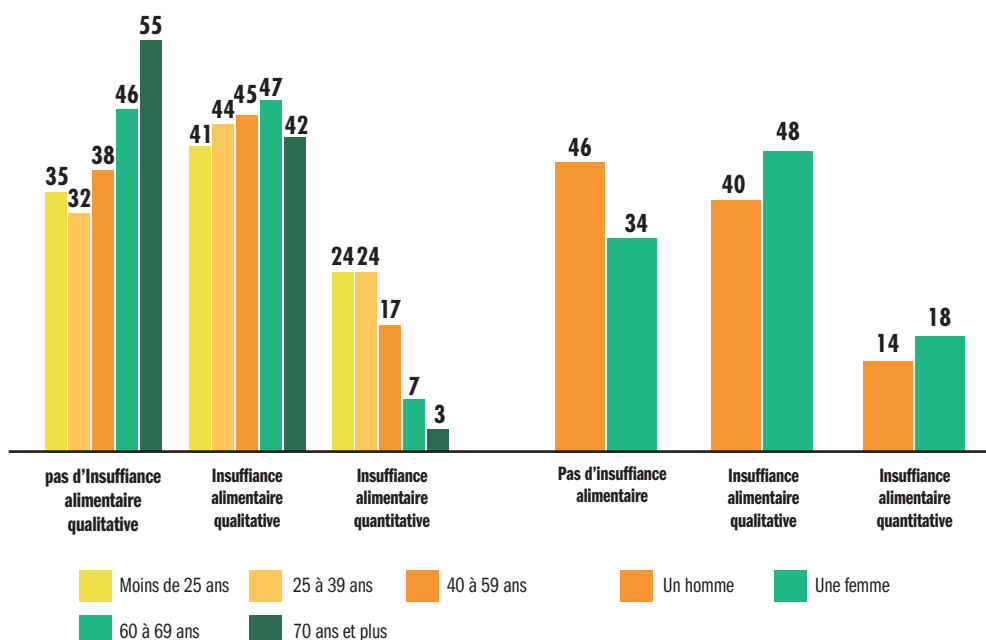


Figure 8 : L'insuffisance alimentaire se retrouve dans toutes les classes socio-démographiques Source et réalisation : CREDOC, 2023

Comment faire participer et permettre aux jeunes en situation de précarité d'avoir accès à des produits frais, locaux, sains et de qualité, approvisionnés en circuit court auprès de producteurs de proximité ?

L'objectif de la démocratie alimentaire dans les 10 PAT étudiés est, de manière générale, d'inverser les tendances actuelles, de créer des paysages alimentaires durables et solidaires, et qui, en retour, peuvent influencer sur les systèmes alimentaires. *« On parle souvent de la fourche à la fourchette : donc de toujours partir de l'offre et non de ce que les populations veulent manger. Pour nous, la vraie démocratie alimentaire, c'est d'inverser les choses, c'est-à-dire de partir des attentes et besoins des populations pour produire les denrées alimentaires. Je trouve cette démarche beaucoup plus intéressante et on voit bien que tout l'enjeu ou tous les débats qu'on peut y avoir actuellement sur les pesticides ou produits ultras transformés, il y a quand même des habitants qui veulent manger autre chose. Quand on voit les scandales sanitaires du passé ou récemment, de la vache folle au lait infantile contaminé ou les pizzas, je ne pense pas qu'ils soient la nourriture qu'attendent les habitants. On ne demande pas aux populations ce qu'ils veulent manger. L'idée est donc pour nous, de créer des espaces de dialogue, de participation citoyenne, d'échanges entre les acteurs, de créer un environnement favorable à la démocratie alimentaire, de sensibiliser, d'éduquer les citoyens aux enjeux de l'alimentation durable, afin de leur permettre de bien construire leur souveraineté alimentaire » (PAT n°2).*

L'offre de participation citoyenne dans les PAT étudiés se structure autour de deux dispositifs : les conseils de développement et les associations citoyennes des territoires. Les deux sont en principe ouverts à toutes les populations. Néanmoins, *« recruter et maintenir l'engagement des jeunes dans les instances participatives est bien souvent un défi. Les expériences vécues par les moins de 30 ans qui s'engagent dans des conseils de quartier ou des conseils citoyens questionnent les méthodes utilisées, les formats et les modalités pratiques (horaires, durée et fréquence des réunions...). La faible participation des jeunes à ces dispositifs ne permet pas de les associer pleinement aux politiques publiques qui auront des impacts dans le futur » (CNCD-Rencontres des conseils de développement, 2023).*

Faire participer les jeunes et les habitants de manière générale, reste une gageure pour les PAT. Certains territoires mettent en place des dispositifs, des démarches et méthodes pour essayer de faire participer ce public spécifique. *« Nous mettons en place des dispositifs de prise en charge des enfants lors des ateliers participatifs pour faciliter la participation des femmes. On a des dispositifs de garde d'enfants pris en charge par (...). A chaque fois qu'il y a une assemblée citoyenne de l'alimentation, nous mettons en place un dispositif de garde d'enfants. Les assemblées citoyennes sont annoncées dans le cadre des Quatre Saisons et on essaie de faire converger les dispositifs. Nous proposons des solutions de garde d'enfants qui sont proposées en fonction des générations... Il me semble, en effet, qu'il y a aussi cette question de génération, de catégorie de population. On essaie avec les associa-*

tions que nous contactons d'avoir une approche « aller vers » plutôt que « faire venir » (PAT n°4).

Cette démarche « d'aller vers » permet de diversifier le public non inclus dans les ateliers participatifs ou enquêtes publiques, de donner la parole à toutes et tous, d'écouter et comprendre la complexité des situations (individuelles ou collectives), de confirmer ou non les hypothèses de départ, de bien comprendre les parcours alimentaires et barrières spécifiques, les satisfactions et attentes des publics précaires, les ressentis et stratégies d'adaptation spécifiques. Elle permet de rompre avec l'idée que l'aide alimentaire se fait systématiquement suite à une demande exprimée. Elle invite les acteurs de la souveraineté alimentaire à intégrer dans les pratiques les situations de non-demande de certains publics (pas seulement des personnes vulnérables) et à se situer dans une posture proactive, pour entrer en relation avec tous les publics. L'objectif est donc de sortir de « l'entre-soi » (c'est-à-dire le fait de travailler uniquement avec les personnes assez engagées, qui habitent, par exemple, en centre-ville ou à proximité des lieux de rendez-vous et qui ont fait des études ou des retraités uniquement), d'obtenir, de toucher une diversité de populations, de renouer le dialogue avec ces dernières, restaurer la relation de confiance et d'obtenir leur adhésion à l'accompagnement.

Le travail engagé sur la représentativité des publics participatifs dans les PAT nécessite du temps et des moyens que ces derniers n'ont pas forcément. *« Ça suppose des enjeux supplémentaires de temps. Il invite aussi aux questionnements de la présence bénévole et de la valorisation de ce temps bénévole. Ça questionne les moyens alloués en temps, en ressources humaines et en financement. Ce sont de réels enjeux qui sont aussi des leviers à questionner. L'acceptabilité du temps bénévole et la valorisation de ces temps-là que les pouvoirs publics doivent réfléchir pour rendre dynamique la participation citoyenne. Comment valoriser la participation citoyenne et comment prendre en compte les attentes des populations et les faire monter en compétences, mais faire monter en compétences les politiques et les chargés de mission par l'expertise d'usage ? Ce sont les habitants qui vivent leur territoire et qui ont une vie locale. L'idée est donc de les rendre acteur des politiques locales. La participation se travaille et c'est dans la continuité. Les bénévoles ou contributeurs potentiels doivent également y retrouver leur compte, d'avoir de la reconnaissance et prendre en compte leur récit » (PAT n°11).*



Figure 9 : Diversifier les publics participatifs, un défi des PAT – Source : RnPAT

Dans les territoires plus ruraux, la question de la participation des jeunes semble se révéler encore plus complexe. Nous faisons l'hypothèse qu'ils se sentent pourtant concerné en ayant choisi de rester dans ces territoires où le contact à l'agriculture est quasi quotidien. Toutefois, la question de leur représentativité dans ces territoires ruraux se pose également. Un porteur de PAT nous confie : *« Ils s'en vont pour leurs études ou pour d'autres opportunités qu'ils ne trouvent pas dans ces territoires. Il convient donc à ces derniers de permettre aux jeunes d'avoir accès à la culture, à la formation, à l'emploi, mais aussi une bonne communication pour donner de la visibilité sur ce qui se passe sur le territoire parce qu'encore une fois, comme on a pu le dire, les jeunes regrettent parfois de ne pas être au courant. Il se passe des choses, mais quand on ne les informe pas assez, ils ne peuvent pas savoir ce qui se passe »* (PAT n°11).

La participation des jeunes s'avère être un enjeu majeur pour les PAT et pour la démocratie alimentaire, et partant, pour repenser les systèmes alimentaires et mieux sensibiliser les populations à se saisir de leur alimentation comme étant une vraie question de société. La Chaire ANCA s'est emparée du sujet et a lancé en 2021 un programme immersif et innovant à destination des jeunes de 18-35 ans, entièrement diffusé sur Instagram. Ce projet a pour vocation de sensibiliser les jeunes à l'adoption d'une alimentation durable.

3.2. LA DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE DU TEMPS DES TRANSITIONS : UN DIFFICILE APPROVISIONNEMENT À L'ÉCHELLE LOCALE

Pour mettre en œuvre la démocratie alimentaire dans les 10 territoires étudiés, de nouveaux partenariats opérationnels sont désormais développés avec des producteurs locaux et des acteurs de l'aide alimentaire. Ils visent à permettre aux habitants d'avoir accès à des produits frais et locaux, sains et de qualité, approvisionnés en circuits courts auprès des producteurs de proximité. Ces derniers, le plus souvent issu du monde agricole alternatif, peuvent présenter des profils et des ambitions distinctes selon leur origine et leur trajectoire professionnelle. Ils peuvent être parfois installés sur de petites exploitations maraîchères ou non, suite au départ à la retraite d'agriculteur sans repreneur familial. Le plus souvent en agriculture biologique, ils s'inscrivent dans des logiques de recherche d'équilibre et de compromis entre plusieurs objectifs de différentes natures (agronomique, sociale, économique, identitaire, territoriale...). Ils affichent une certaine idéologie de l'agriculture (la paysannerie) même si des objectifs de rentabilité sont pris en considération, avec parfois des tendances entrepreneuriales. Leurs pratiques agronomiques se caractérisent par une association culturale, une recherche d'autonomie en intrants organiques, une pression modérée sur la ressource en eau et une maîtrise des investissements. Ils essaient d'aller le plus possible vers des pratiques agronomiques relevant d'une intensification écologique (agroforesterie, plantation de haies, introduction de légumineuses dans des rotations culturales, cultures associées).

Ils sont parfois plus dans des logiques ou parcours de vie que dans des logiques d'approvisionnement quantitatif de la ville ou du territoire.

Se pose ainsi la question de la disponibilité des produits locaux, frais, sains et en quantité pour approvisionner la restauration collective et les structures sociales de l'aide alimentaire en circuit court de proximité. « Nous avons eu plusieurs réunions avec les associations pour identifier leurs besoins et objectifs en termes d'approvisionnement en produits de qualité. Elles se sont rendues compte qu'elles partageaient toutes les mêmes problématiques : un approvisionnement irrégulier et parfois de mauvaise qualité, mais aussi des difficultés à travailler avec la grande surface. Elles ont des difficultés à s'approvisionner auprès de plusieurs producteurs avec beaucoup de livraisons, beaucoup d'appels auprès des producteurs locaux. On a eu un plan de relance en 2021 qui nous a permis d'avoir du matériel en vrac pour pouvoir plus facilement distribuer les légumineuses et puis aussi une petite subvention qui nous permettait de diminuer le prix des produits pour les associations. Ce qui permettait aux associations de pouvoir acheter des fruits et des légumes bio après de producteurs locaux sans que ce soit trop contraignant pour leur trésorerie. On travaille avec les Jardins Cocagne, qui se sont portés volontaires pour réaliser toute la logistique et la mise en relation avec les producteurs. À partir de 2022, ils ont contacté un certain nombre de producteurs de proximité pour approvisionner les associations de l'aide alimentaire. Ils gèrent toute la partie récupération des commandes, réponse aux commandes des associations et les facturations. Les associations sont parfois confrontées à des pénuries dans l'approvisionnement en produits locaux et doivent effectuer des arbitrages entre l'achat de produits locaux et produits issus de la grande distribution. La question de la disponibilité des produits locaux en quantité et en qualité est une vraie problématique sur notre territoire » (PAT n°8).

Pour répondre à cette problématique d'approvisionnement en produits locaux, frais, sains et de qualité, certains territoires misent sur la coopération interterritoriale pour fédérer un nombre important de producteurs autour de leur projet et garantir un approvisionnement constant. La capacité des collectivités territoriales à inclure les filières de territoire et les actions d'économie alimentaire dans leur stratégie de mise en œuvre de la démocratie alimentaire est donc un élément déterminant pour lutter contre la précarité alimentaire (cf. partie 2.2, p. 13). Aucun acteur enquêté n'a cité, par exemple, le dispositif Solaal ; dispositif dont la vocation est de faciliter le lien entre les donateurs des filières agricole et agroalimentaire et les associations d'aide alimentaire, avec pour incitation une défiscalisation des dons. Les collectivités ont donc besoin de modèles plus grands qui comprennent plusieurs acteurs et parfois plusieurs territoires.

« Nous avons un deuxième axe qui s'appelle : « structurer un approvisionnement durable et résilient » donc là, on est plutôt sur les filières d'approvisionnement de la métropole. Sur le premier axe, on est plus sur la gouvernance et donc sur l'administratif du projet de la métropole. Sur le deuxième axe, on se pose la question, de l'articulation avec les bassins d'approvisionne-

ment, donc en inter territorialité avec les territoires voisins, notamment avec le MIN qui est un marché de gros. Il permet de mieux structurer notre approvisionnement, de travailler avec plusieurs producteurs et territoires. C'est un marché composé de professionnels - producteurs, grossistes, transformateurs, acheteurs, transporteurs - qui interagissent et contribuent à son dynamisme et à son évolution. Il permet à des entreprises (matures ou en création) de se renforcer mutuellement. Il est au cœur de la politique agro-écologique et de l'alimentation durable de la métropole et joue un rôle majeur dans l'approvisionnement et au-delà de la métropole, qui le positionne comme un élément important de l'économie régionale » (PAT n°4).

C'est donc la diversité et la combinaison des initiatives et des entrées adoptées qui, de fait, peut contribuer à une reconnexion de l'agriculture et de l'alimentation (Claire Lamine et Yuna Chiffolleau, 2012). Cela peut supposer d'avoir une entrée par les circuits courts pour ensuite s'ouvrir vers des systèmes d'approvisionnement plus complexes prenant en compte la disponibilité saisonnière des produits, les volumes de production, les prix, la proximité géographique, l'état des infrastructures des transports, la logistique, etc.

La mise en œuvre de la démocratie alimentaire invite donc les territoires porteurs de PAT à « voir plus grand », concilier les circuits courts de proximité avec les systèmes alimentaires territorialisés et s'approprier les nouvelles logiques d'ancrage territorial des filières de production, de relocalisation des chaînes de valorisation des systèmes agri-alimentaires qui comprennent plusieurs acteurs et parfois plusieurs territoires.

3.3. GESTION PARTICIPATIVE, MISE EN CAPACITÉ DES HABITANTS ET AUTONOMISATION DES ACTEURS LOCAUX : DES INITIATIVES TERRITORIALES ET CITOYENNES QUI NÉCESSITENT DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS

Le temps des entretiens avec les 10 territoires de l'échantillon restreint a permis de mettre en évidence que la participation des citoyens-habitants-mangeurs aux processus de décision et à l'élaboration des politiques publiques agricoles et alimentaires locales et le renforcement de leur pouvoir d'agir est difficile. Qu'en est-il des PAT portés par les citoyens eux-mêmes ? Comment font-ils face à cet énorme enjeu : celui des compétences et des moyens humains et financiers ?

Sur les quatre cent trente (430) Projets alimentaires territoriaux (PAT) à l'échelle nationale, seuls six (6) sont portés par la société civile³, au moyen d'associations et en partenariats avec les collectivités territoriales et les acteurs de l'agro-alimentaire (Chambre d'agriculture, GAB, AMAP...). Cette faible implication des citoyens-habitants-mangeurs dans le portage des PAT apparaît comme un élément à contre-courant avec les revendications de plus en plus fortes d'un « bien manger » qui tient autant du « manger sain » et du « manger juste » que du « manger local » (Poulot, 2014). Elle questionne la transversalité, et de surcroît, l'ancrage territorial et la pérennisation des dispositifs de PAT dans un contexte de gouvernance plurielle de l'alimentation. Si le rôle clé de l'implication des citoyens dans les politiques publiques agricoles et alimentaires est avéré, le portage ou la création de projet citoyen de transition agricole et alimentaire concourant à l'accès universel à une alimentation saine, respectueuse des personnes et des écosystèmes reste encore marginale.

Cette faible mise en capacité des habitants dans les territoires ruraux comme urbains appelle les PAT à formuler des réponses structurelles aux défis de la participation et du renforcement du pouvoir d'agir des populations et des acteurs locaux. Des initiatives citoyennes visant à agir sur les causes structurelles de la précarité alimentaire sont en cours (Tiers-lieux nourriciers, supermarchés coopératifs, Vers un Réseau d'Achat en Commun (VRAC), épiceries participatives, jardins partagés...) et doivent être intégrées dans les dispositifs PAT. Elles invitent les porteurs de PAT à ouvrir la gouvernance du dispositif, à l'image des CCGAD ou CAA ou les CLA.

« C'est important pour nous d'avoir tous les acteurs autour de la table. Cela nous permet d'être plus efficace dans nos actions de lutte contre la précarité alimentaire. C'est une de nos priorités en ce moment. Comment faire travailler tout le monde dans le projet ? C'est un sujet sur lequel on a longtemps débattu en réunion. Chez nous, c'est le Département qui porte les actions sociales. La lutte contre la précarité alimentaire, la sécurité

sociale de l'alimentation sont des sujets qui nous intéressent, au même titre que la qualité alimentaire. On échange avec les acteurs et on les invite à venir participer aux réflexions et aux processus de prise de décision. Nous avons une structure chez nous qui s'appelle le (...) qui porte cette action-là. Ils sont membres du comité de pilotage et nous faisons régulièrement des réunions avec eux pour faire, justement, le lien avec notre PAT et ce qu'ils font sur le terrain et comment on peut accompagner tout cela » (PAT n°10).

Dans ce PAT, le Conseil Agricole et Alimentaire est l'instance qui anime le PAT de (...) et met en réseau l'ensemble des acteurs agricoles et alimentaires du territoire. C'est l'instance qui oriente les actions qui seront votées par les élus de la Métropole. Il est composé de cinq (5) collèges : les acteurs des politiques publiques, les acteurs de la production agricole, les acteurs de la transformation, les acteurs de la distribution et les acteurs de la sensibilisation et de la défense et de l'aide aux changements des pratiques des mangeurs et mangeuses. La gouvernance est décrite par le porteur de PAT comme suit :

Les acteurs des politiques publiques. Une Métropole travaille aussi pour ses communes. C'est donc important d'avoir une représentativité des communes sur les projets de territoire. Le territoire a la particularité d'être traversé par le fleuve et les problématiques ne sont pas toujours les mêmes en fonction de la rive droite ou gauche de la métropole. Parmi les acteurs membres du conseil se trouve la recherche, qui accompagne les acteurs à travers la recherche-action et le partage des connaissances opérationnelles sur les stratégies agricoles et alimentaires du territoire.

Les acteurs de la production agricole. C'est le deuxième collège du conseil agricole et alimentaire. Ce sont les acteurs de la production agricole du territoire. On retrouve dans ce collège la chambre, la SAFER, Terre de Liens... et des producteurs individuels. Concernés par les actions de préservation et du développement des filières agricoles et alimentaires du territoire, ces derniers participent en amont aux processus de décision du conseil.

Les acteurs de la transformation. C'est le collège le moins développé de l'instance de gouvernance du PAT. On y retrouve quelques acteurs et la Métropole travaille à sa consolidation. Les acteurs de l'agroalimentaire sont peu présents dans ce collège et on y retrouve plus des acteurs de la restauration collective.

Les acteurs de la distribution alimentaire. On retrouve dans ce collège des coopératives et la grande distribution que la Métropole cherche à impliquer dans le PAT. Dans les coopératives, on a également les acteurs de l'aide alimentaire. La lutte contre la précarité alimentaire est un des axes prioritaires du PAT.

3. Chemin faisant (Pyrénées Catalanes), Terre et Cité, Comité de développement de l'agriculture de l'Île d'Yeu, CPIE de Belle-Île-en-Mer, Comité du bassin d'emploi de Seignaux et Conseil de développement du Pays Pyrénées-Méditerranée.

Les acteurs de la sensibilisation et de la défense et de l'aide aux changements des pratiques des mangeurs et mangeuses. C'est là que les citoyens sont représentés. C'est un collège important au sein de l'instance de gouvernance du PAT. En 2017, ils étaient directement impliqués dans le dispositif. Il y a eu ensuite des évolutions au fur et à mesure de la mise en œuvre du PAT avec l'entrée des représentants de la société civile. Néanmoins, on trouve toujours des individus qui participent en leur nom propre. On y retrouve le réseau E-Graine, le réseau CREPAQ, le réseau Colibri, les AMAP, les épiceries sociales et solidaires. On est passé d'une participation directe à une participation via les représentants des citoyens.

Ce modèle de gouvernance participe à la consolidation et la robustesse du PAT, mais aussi à gagner en légitimité auprès des acteurs agricoles et alimentaires. Cette légitimité peut être interprétée comme une base nécessaire dans les PAT institutionnels pour impliquer les acteurs économiques dans les actions de démocratie alimentaire, plus éloignées de leur centre de gravité, comme évoqué en partie 2. *« Aujourd'hui, personne ne remet en question le PAT et son programme d'actions. Il a été construit avec tout le monde et s'appuie sur un diagnostic partagé avec tous les acteurs. On a réalisé en amont un travail de diagnostic de l'agriculture et l'alimentation qui nous a permis de connaître les fragilités de notre territoire. On a également réalisé un diagnostic sur la restauration collective et la précarité alimentaire. Le conseil*

agricole et alimentaire est l'ADN de notre projet. On a près de 400 membres signataires de la charte y compris des acteurs de la région » (PAT n°10).

En règle générale, les PAT systémiques ou systémiques de transition ont une gouvernance plus ouverte. Des représentants des associations ou conseil de développement participent aux instances de décisions et de suivi des actions aux côtés des territoires porteurs de PAT (Voir les modes d'implication des citoyens développés dans le livrable intermédiaire). Cette gouvernance multi-acteurs et parfois multi-échelles est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des visions ou intérêts parfois divers. Pour la rendre plus dynamique et toujours inclusive, les PAT ont besoin d'un animateur. L'animation est une fonction à part entière, elle doit être objective, neutre et de qualité vis-à-vis des problématiques traitées. Elle doit également permettre aux porteurs de PAT de participer en amont des projets agricoles et alimentaires des territoires (livrable intermédiaire de septembre 2023).

LA PLACE DU CONSEIL AGRICOLE ET ALIMENTAIRE DANS LA SRAA

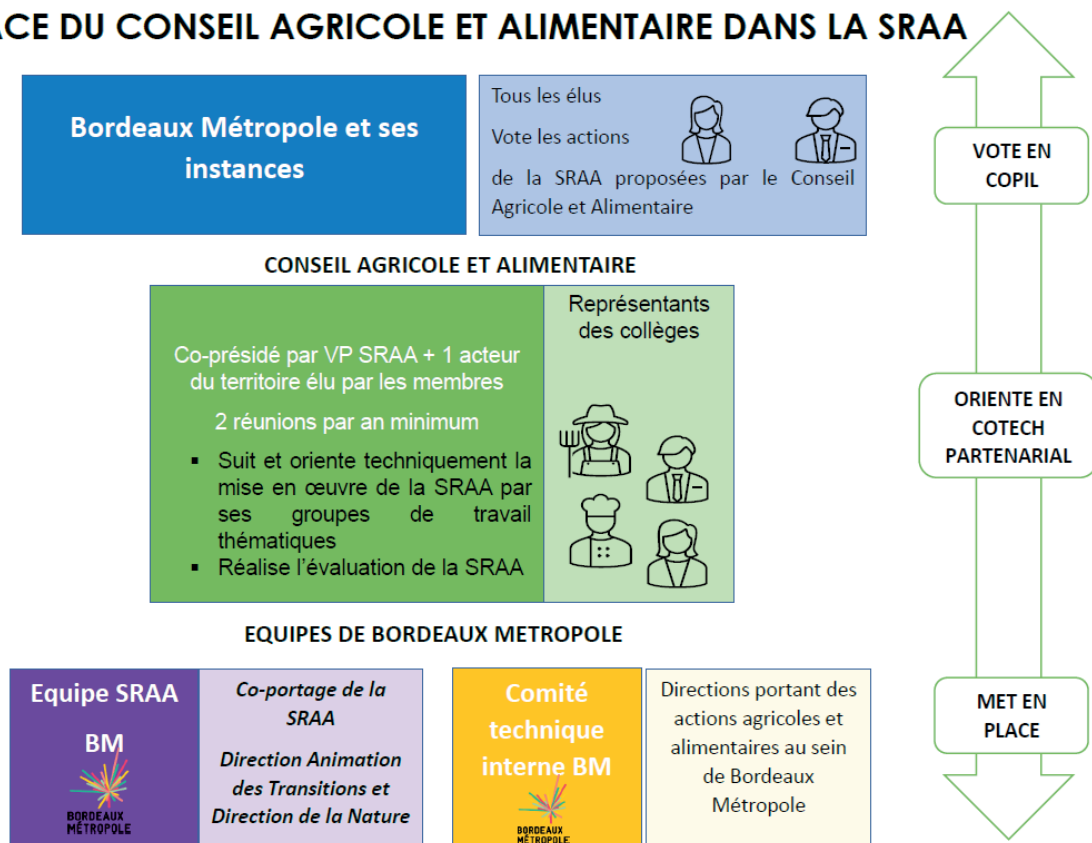


Figure 10 : Fonctionnement de la gouvernance du PAT de Bordeaux Métropole – Source et réalisation : Bordeaux Métropole

La gouvernance et l'animation du PAT s'effectue en trois strates. Une première concerne la partie technique, composée de l'équipe chargée de mettre en œuvre la Stratégie de Résilience Agricole et Alimentaire (SRAA), du comité technique du PAT et des directions de la Métropole. On a ensuite une deuxième strate qui concerne le Conseil Agricole Alimentaire avec tous les collègues et tous les acteurs. Ce sont près de 25 personnes par collège qui s'occupent des orientations et des actions du PAT. Enfin le comité de pilotage est, lui, composé d'élus métropolitains, qui se réunissent et qui valident les actions.

D'autres territoires, plutôt que conduire eux-mêmes les démarches de lutte contre la précarité alimentaire et plus largement de démocratie alimentaire, font le choix d'accompagner les acteurs qui font vivre la démocratie alimentaire. Ils innovent et mettent en capacité les habitants à travers des dispositifs complexes de lutte contre la précarité alimentaire. C'est le cas, par exemple, de la Caisse commune de l'alimentation expérimentée à Montpellier Méditerranée Métropole et pilotée par le collectif Territoires à Vivres. « C'est un dispositif citoyen qui est né de la rencontre entre la société civile et la recherche, avec un terrain un peu propice sur le plan politique. Ce que je trouvais vraiment intéressant, c'est d'une part, il s'inscrit dans cette question de tests opérationnels des principes d'une sécurité sociale de l'alimentation avec du coup, des citoyens qui décident eux-mêmes de la manière dont la caisse est gérée. Ils sont formés sur la complexité des systèmes alimentaires, pour leur permettre de prendre des décisions

éclairées, d'avoir une bonne compréhension des différents composants, des différents aspects des systèmes alimentaires. D'autre part, c'est l'aspect solidaire avec la participation à l'expérience par des cotisations mensuelles. Même les personnes en situation de précarité alimentaire peuvent apporter leur participation » (PAT n°4). Il conviendrait pour une analyse plus complète d'auditionner les acteurs associatifs.

C'est donc un dispositif inclusif qui s'inscrit dans les approches de réflexion sur des modèles alternatifs de réponse à la précarité alimentaire. Le dispositif est structuré autour de certains commerces qui sont accrédités pour utiliser la monnaie alimentaire. Il permet aux habitants d'aller dans certains commerces qui ont des pratiques vertueuses ou engagées pour s'approvisionner en produits alimentaires de qualité. Il vise à permettre aux habitants de se réapproprier leurs systèmes alimentaires et d'avoir un effet de levier sur ces derniers puisqu'il touche à toute la chaîne de distribution. Toutefois, le dispositif doit également garantir une inclusion sociale à différentes échelles (communale, territoriale ou métropolitaine...). Cotiser selon ses moyens et se voir crédité d'une somme d'argent par mois à dépenser en nourriture pour des personnes en situation de précarité peut poser des questions d'acceptabilité sociale, d'arbitrage des sommes à cotiser ou dépenser ou tout simplement de pérennité des cotisations. Comment assurer la pérennité des cotisations pour les personnes les plus démunies ? Si tous les participants ne cotisent pas la même somme d'argent, comment garantir l'équilibre de la grille de cotisation pour des personnes qui reçoivent toutes



Figure 11 : Un collectif informel de 25 organisations pour une sécurité sociale de l'alimentation - Source et réalisation : Territoires à Vivres

la même somme ? Ce questionnement ne remet pas en cause le dispositif ou le travail des bénévoles qui se démènent et innovent pour lutter contre une précarité alimentaire toujours en hausse. Mais, si le système n'est pas centré sur les réalités économiques, sociologiques, culturelles ou religieuses des populations en situation de précarité, il sera peut-être difficile de l'endiguer.

Les travaux de Nicolas Bricas et de la Chaire Unesco Alimentation du Monde (2023) sur la fréquentation des cantines scolaires de la ville de Montpellier, présentés lors du séminaire diagnostiquer la précarité alimentaire organisé par le réseau CIVAM, évoquent, entre autres, les effets des pratiques religieuses sur la fréquentation des cantines scolaires. La participation ou l'inclusion des habitants est donc transversale et complexe.

Les points de distribution font le choix de leurs fournisseurs et cela permet au dispositif d'avoir une entrée structurante pour les systèmes alimentaires, mais aussi une entrée structurante sur la démocratie alimentaire puisqu'il vise à faire des participants de véritables acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire. Il cherche à replacer l'alimentation comme

étant une question sociétale, comme étant un choix, une possibilité d'agir pour les populations. Il peut faire évoluer les dispositifs d'aide alimentaire et augmenter le pouvoir d'agir des populations.

Dans les deux exemples de gestion participative ou de mise en capacité des habitants et automatisation des acteurs locaux, la gouvernance est institutionnelle et inclut des acteurs non institutionnels pour le premier. Dans le second, l'initiative est non institutionnelle et la collectivité fait le choix de préserver cette autonomie en laissant le dispositif vivre selon sa propre gouvernance. Il semble dessiner un tout autre rôle de la puissance publique en matière de lutte contre la précarité alimentaire, celui d'une puissance bienveillante mais pas omnipotente, celui d'une institution qui renonce à être à l'initiative de tout et à tout maîtriser, à rebours de la plupart de beaucoup de projets de territoire.

CONCLUSION

Cette étude sur la démocratie alimentaire a permis de mettre en évidence les modalités d'implication des citoyens dans les PAT. Elles passent de la sensibilisation du public à l'auto-gestion, c'est-à-dire les PAT portés par les associations représentantes de la société civile. Les PAT systémiques ou systémiques de transition mobilisent plus de dispositifs pour faire participer les citoyens. Ils témoignent d'une certaine maturité des démarches et des dynamiques participatives des territoires.

Des dispositifs et des modes de gouvernance innovants sont en cours d'expérimentation dans ces territoires et visent à concilier la lutte contre la précarité alimentaire avec les politiques de soutien aux filières agricoles de territoire. Ils s'appuient sur la capacité des PAT à mettre tous les acteurs autour de la table, pour en faire un véritable espace par lequel les citoyens y retrouvent les moyens d'orienter l'évolution des systèmes alimentaires à travers leurs décisions et pas uniquement leurs actes d'achat.

L'étude soulève toutefois les enjeux classiques de la participation des citoyens dans les politiques publiques et questionne en perspective la particularité des PAT portés par les associations représentantes de la société civile. Quelles sont les spécificités et la plus-value des PAT portés par les associations ? Des fiches de capitalisation sur les bonnes pratiques seront produites et reviendront sur les dispositifs et actions de mise en œuvre de la démocratie dans les territoires étudiés.

BIBLIOGRAPHIE

- Balerdi C.** (2021). « Implication du monde agricole dans trois secteurs d'actions des projets alimentaires territoriaux : culturel et gastronomique, nutrition et santé et accessibilité sociale », Terres en villes.
- Bazon M., Corade N. et Lemarié-Boutry M.** (2019). « Les Projets Alimentaires de Territoire sont-ils des Projets de Territoires Alimentaires ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitain ».
- Bléhaut M. et Gressier M.** (2023). « En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités », Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).
- Chiffolleau Y., Paturel D., Biénabe E., Millet-Amrani S. et Akermann G.** (2017). « La construction sociale de la démocratie alimentaire : quels enjeux pour la recherche ».
- CITEGO.** (2020). « L'aide alimentaire : un système actuellement incontournable, mais pas inéluctable », https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2216_fr.html
- CNCD.** (2023). « Comment faciliter l'engagement des jeunes dans les conseils de développement ? », Journées et rencontres nationales <https://conseils-de-developpement.fr/comment-faciliter-lengagement-des-jeunes-dans-les-conseils-de-developpement/>
- Conseil national de l'alimentation.** (2022). « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire », Avis n°91 <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n91-10-2022-prevenir-et-lutter-contre-la-precarite-alimentaire/>
- Douillet M., Walser M., Bricas N., Conaré D. et Bardot F.** (2023). « Nouvelles formes d'accès à l'alimentation de qualité pour toutes et tous. Quels modèles socio-économiques ? ».
- EGA-PAT.** (2013). « Education au goût et à l'alimentation dans les projets alimentaires territoriaux » <http://www.reseau-education-gout.org/association-reseau-gout/EGA-PAT.html>
- Gallart R.** (2019). « L'important n'est pas seulement de participer. Sociologie de la fabrique de la participation populaire dans les métropoles de Recife (Brésil) et Grenoble (France) », Thèse de doctorat.
- Goumarre M.** (2021). « Les Projets alimentaires territoriaux dans la gestion de la crise du coronavirus ».
- Hochedez C. et Le Gall J.** (2016). « Justice alimentaire et agriculture ».
- INRAE.** (2023). « Aide alimentaire : réinventer le système », Entretien avec Laurence Champier, directrice générale des Banques alimentaires et Nicole Darmon, spécialiste en nutrition et santé publique au laboratoire Moisa (Montpellier), <https://www.inrae.fr/dossiers/alimentation-sortir-inegalites/aide-alimentaire-reinventer-systeme>
- Lamine C. et Chiffolleau Y.** (2012). « Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis », Pour, GREP
- Lang T.** (1998). Towards a food democracy, in S. Griffiths et J. Wallace (eds.), Consuming passions. Food in the age of anxiety. Manchester University Press.
- Lequin J.** (2022). « Participation des citoyens à l'élaboration d'un Projet alimentaire territorial (PAT) : l'expérience des ateliers de cuisine de rue », Cahiers de l'action.
- Malassis L.** (1994). « Nourrir les Hommes », Flammarion.
- PATnorama n°3.** (2021). « La gouvernance des Projets alimentaires territoriaux », Les notes de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux.

Paturel D. (2017). « *Insécurité alimentaire et précarité alimentaire* », Etats généraux de l'alimentation.

Paturel D. et Ndiaye P. (2022). « *Le droit à l'alimentation durable en démocratie* », Presses de Rhizome.

Poulot M. (2014). « *Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ?* », Espaces et sociétés n°158.

Recherche-action Frugal. (2020). « *Comprendre l'accessibilité sociale à l'alimentation, la justice alimentaire et la démocratie alimentaire* », Cahiers d'acteurs.

https://terresvilles.org/wp-content/uploads/2023/11/2_frugal-cahier-acteur-3-accessibilite.pdf

Territoires à Vivres. (2023). « Expérimentations territoriales de coopérations pour un accès digne à une alimentation de qualité ».

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : La qualité pour toutes et tous au cœur de multiples enjeux – *Source : le Labo de l'ESS, 2020*

Figure 2 : Les quatre dimensions de la notion d'accès à l'alimentation – *Source : le Labo de l'ESS, 2020*

Figure 3 : Suivi-évaluation collective PAT Nantes Métropole – *Source : Nantes Métropole*

Figure 4 : Localisation des 10 territoires étudiés – *Source : Terres en villes*

Figure 5 : Elus, techniciens et citoyens se mobilisent pour la transversalité des PAT – *Source : RnPAT*

Figure 6 : Les territoires étudiés – *Source : Terres en villes*

Figure 7 : La démocratie alimentaire au cœur des débats dans les PAT – *Source : RnPAT*

Figure 8 : L'insuffisance alimentaire se retrouve dans toutes les classes socio-démographiques – *Source et réalisation : CREDOC, 2023*

Figure 9 : Diversifier les publics participatifs, un défi des PAT – *Source : RnPAT*

Figure 10 : Fonctionnement de la gouvernance du PAT de Bordeaux Métropole – *Source et réalisation : Bordeaux Métropole*

Figure 11 : Un collectif informel de 25 organisations pour une sécurité sociale de l'alimentation – *Source et réalisation : Territoires à Vivres*

LISTE DES SIGLES

ADEAR : Association pour le développement de l'emploi agricole et rural

AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

ANEG : Association nationale pour l'éducation au goût

CAA : Conseil agricole et alimentaire

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCGAD : Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable

CIVAM : Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

CLA : Conseil local de l'alimentation

CNA : Conseil national de l'alimentation

CNCD : Coordination nationale des conseils de développement

CODES : Comité départemental d'éducation à la santé

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

CREPAQ : Centre ressource d'écologie pédagogique de Nouvelle-Aquitaine

EGA : Education au goût et à l'alimentation

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ESS : Economie sociale et solidaire

GAB : Groupement des agriculteurs biologiques

INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

MIN : Marché d'intérêt national

PAT : Projet alimentaire territorial

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SRAA : Stratégie de résilience agricole et alimentaire

VRAC : Vers un réseau d'achat en commun

Démocratie alimentaire et participation des habitants
dans les Projets Alimentaires Territoriaux

TERRES EN VILLES

22 Rue Joubert
75009 Paris



Avec le soutien de la

