

Les intercommunalités et les politiques alimentaires territoriales : essai de typologies de leur sensibilité territoriale dans le département de l'Hérault (France)

Baptiste Baujard, Marc Dedeire

DANS **ANNALES DE GÉOGRAPHIE** 2023/1-2 N° 749-750 , PAGES 38 À 63
ÉDITIONS **ARMAND COLIN**

ISSN 0003-4010

ISBN 9782200934590

DOI 10.3917/ag.749.0038

Date de mise en ligne : 06/04/2023

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2023-1-page-38?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les intercommunalités et les politiques alimentaires territoriales : essai de typologies de leur sensibilité territoriale dans le département de l'Hérault (France)

Intercommunities and territorial food policies: a typology of their territorial sensitivity in the Hérault department (France)

Baptiste Baujard

Doctorant, Université Paul-Valéry Montpellier 3, UR LAGAM

Marc Dedeire

Professeur, Université Paul-Valéry Montpellier 3, UR LAGAM

Résumé

Dans un contexte de valorisation et de restructuration de notre alimentation, les projets alimentaires territoriaux, créés en 2014 par la loi LAAF, paraissent être des outils cohérents en faveur du développement local des collectivités. L'évolution de ces politiques publiques s'est avérée être un levier en faveur du développement local dans la mesure où leur mise en œuvre permet de traiter des problématiques sociétales et actuelles (transition alimentaire, alimentation pour tous, gaspillage alimentaire...) tout en permettant la valorisation du patrimoine agricole et des filières alimentaires du territoire. Une question cependant : quelle place occupent les collectivités dans la construction de ces politiques alimentaires ? Les notions d'*agricolité* et de sensibilité territoriale deviennent-elles des référentiels pour des collectivités territoriales en termes de politique alimentaire ? Cet article a pour but de répondre à ces interrogations en prenant comme cas d'études, les intercommunalités de l'Hérault en essayant de dresser une typologie des politiques alimentaires.

Abstract

In a context of valorization and restructuring of our food, territorial food projects, created in 2014 by the LAAF law, appear to be consistent tools in favor of local development of communities. The evolution of these public policies has proven to be a lever in favor of local development insofar as their implementation allows for the treatment of societal and current issues (food transition, food for all, food waste...) while allowing for the enhancement of the agricultural heritage and food chains of the territory. However, one question remains: what place do local authorities occupy in the construction of these food policies? Is the notion of "agricolité" becoming a benchmark for the emergence of the territorial sensitivity of local authorities in terms of food policy? This article aims to answer these questions by taking as a case study the intercommunities of the Hérault region and attempting to draw up a typology of food policies.

Mots-clés

politiques alimentaires, Hérault, acteurs, collectivité, intercommunalité, typologie, développement local, agriculture, alimentation, agricolité

Keywords *food policies, Hérault, actors, community, intercommunities, typology, local development, agriculture, foods, agricultural potential*

L'alimentation a toujours été au cœur des préoccupations des politiques publiques, l'agriculture et son intensification encouragée par la Politique agricole commune (PAC) dans les années 1960, est néanmoins remise en cause ces dernières années à la suite des conséquences dramatiques ayant été constatées sur le plan économique, environnemental et de la santé publique. Les politiques publiques tentent de répondre à ces enjeux en rassemblant les acteurs du territoire autour de projets de restructuration des filières et des acteurs de l'alimentation pour définir une offre homogène et diversifiée (Bonnefoy, Brand, 2014).

Cette nouvelle appréhension des systèmes alimentaires peut s'apparenter en une forme de développement local, alternative répondant aux principes du développement durable et contribuant à la valorisation d'un territoire et de sa culture. Cependant, cela n'est pas nouveau. Pour Maurizio (1932), cette question était déjà présente lorsqu'il soulignait qu'« on ne peut affirmer que les types d'alimentation à caractère local disparaîtront, car chaque étape de la civilisation a en chaque lieu, ses goûts particuliers, dans lesquels intervient aussi l'histoire de chaque peuple, son passé, son origine ethnique et aussi l'ancienneté du degré de culture dans lequel il se trouve » (p. 584). Le processus invite donc à considérer et à appréhender le territoire dans ses multiples dimensions (politiques, identitaires, culturelles, administratives, etc.) grâce à la prise en charge du territoire par les acteurs locaux dans un objectif de développement en mobilisant les ressources locales existantes (Angeon et Callois, 2005). Ainsi, les axes stratégiques et actions mises en place en termes d'alimentation seraient le fruit de la coordination d'acteurs impliqués dans des démarches collectives. Nous pourrions donc évoquer le terme de « gouvernance territoriale » pour désigner ce processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique ainsi que le dispositif et les règles qui régissent ces interactions (Leloup *et al.*, 2005).

Suite à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, ainsi qu'une volonté de plus en plus grandissante de la part des pouvoirs publics de définir une offre en alimentation diversifiée et compatible à la transition écologique et alimentaire, la création des projets alimentaires territoriaux permettrait de répondre à des enjeux à la fois économiques, sociaux et bien sûr écologiques. Le gouvernement, par diverses lois mises en place, a souhaité donner un nouveau souffle à la politique de l'alimentation. Piloté au niveau interministériel par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le nouveau programme s'enrichit d'actions menées en partenariat avec les acteurs de la chaîne alimentaire, autour de quatre axes prioritaires, la justice sociale (Dutko, *et al.* (2012) ; Hochedez *et al.*, 2016) et l'accès de tous à une nourriture suffisante, sûre et nutritive ; l'éducation alimentaire de la jeunesse ; la lutte contre le gaspillage alimentaire ; l'ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine agricole en valorisant les signes de qualité et d'origine (Dedeire, 2018).

Les politiques publiques alimentaires dans l'Hérault, à la suite de nos premières observations, se traduisent par des stratégies et actions diversifiées d'une collectivité à une autre, impliquant ainsi, des acteurs appartenant à des domaines dissemblables. D'ailleurs, trois Projets alimentaires territoriaux ont été labellisés dans l'Hérault depuis la loi LAAF (2014). Il est justement l'un des outils structurants d'une politique publique et d'une gouvernance alimentaire territoriale.

Dans cet article, nous tenterons tout d'abord de poser les notions d'agricolité et de sensibilité territoriale comme des cadres favorisant les liens existants entre alimentation et territoire. La question des compétences des intercommunalités sur ce domaine de l'alimentation et les localités sera avancée ainsi que la méthodologie.

Nous nous intéresserons dans un second temps au cas des intercommunalités de l'Hérault et de leur potentiel « d'agricolité » afin d'établir une typologie des intercommunalités confrontées aux Petites Régions Agricoles, pour nous permettre d'avoir une vision claire des actions menées en matière de stratégie alimentaire et sur des Projets alimentaires territoriaux du territoire héraultais.

Pour conclure, nous reviendrons sur les analyses que nous avons effectuées auprès des intercommunalités de l'Hérault afin de discuter de la typologie de la *sensibilité alimentaire territoriale* que nous avons créée pour en dégager les principales tendances.

1 La rencontre entre agricolité des territoires et la sensibilité territoriale à l'alimentation : la prise en compte de questions alimentaires dans l'action des établissements publics de coopérations intercommunales (EPCI) ?

Les collectivités territoriales et leurs implications dans la mise en action publique d'une politique alimentaire restent complexes à appréhender, du fait de plusieurs points de débats. Si la compétence « alimentation » n'existe pas en tant que telle, les collectivités territoriales possèdent des compétences leur permettant de porter une stratégie en matière d'alimentation, comme la restauration collective dans les collèges ou leur compétence en matière d'aménagement foncier. La compétence solidarité et cohésion sociale permet également d'initier des politiques d'accès à l'alimentation dans le cadre de la perte d'autonomie, de soutenir les associations d'aide alimentaire, de favoriser un accès pour toutes et tous à une alimentation de qualité. En réalité, nombre de PAT départementaux sont issus des réflexions portées sur la politique d'approvisionnement de la restauration collective. Le Grenelle de l'environnement, en 2007, amène pour la première fois une réflexion sur les quotas de produits bios et locaux au sein de la restauration collective (en proposant 20 % de produits bios dans la restauration collective en 2020). Les départements, en charge de la restauration collective des collèges depuis la loi libertés et responsabilités locales de 2004, sont pleinement concernés par ces injonctions.

Une étude du RnPAT (Réseau national des PAT, porté par l'association Terres en ville) de 2017 souligne que la clé d'entrée de la majorité des PAT (tous porteurs confondus), comme des démarches alimentaires antérieures, semble être l'économie alimentaire avec pour objectif de renforcer l'approvisionnement local et de relocaliser les productions (Macé, 2017). Ainsi, se pose la question du potentiel agricole de ces territoires, mais aussi, celle de la capacité des territoires institutionnels comme les collectivités territoriales à générer une action publique qui favorise le déploiement d'une politique favorable à la dynamisation de l'alimentation humaine sur son sol.

1.1 Vers une « agricolité » renforcée des territoires

Les liens qui se dessinent entre le monde agricole et la société sont toujours vifs aujourd'hui, mais ont changé de nature depuis les Trente Glorieuses. D'autres attentes émergent et nourrissent les situations notamment locales, la question de la qualité des aliments, le respect des modes de production plus respectueux de l'environnement, la reproduction sociale du monde agricole, la relation entre agriculture et le développement des territoires ruraux, les questions de mobilité des biens, des aliments et des personnes. Poser la question de la place du territoire dans la refonte de ces liens, et notamment la place des politiques alimentaires territorialisées devient une expression et une incorporation de ces différents enjeux (Callois, 2020).

Terme clé dans le champ de la géographie rurale, l'agricolisation est utilisée pour caractériser les résultats démographiques et économiques de l'exode rural (Le Caro *et al.*, 2016). Cependant, dans la perspective de notre analyse, nous préférons adopter le terme *d'agricolité*. L'agricolité est une notion extraite de la sociologie rurale pour comprendre le taux d'une population rurale directement mobilisable en agriculture (Banos, Candau, 2014). *L'agricolité* possède également d'autres déclinaisons, elle est définie selon Paul Fénelon, « comme la nature agricole d'une société, d'une civilisation, etc. » (Fénelon, 1978). Dans le cadre de notre recherche, nous souhaitons transposer cette notion en couplant la dimension sociale agricole d'un territoire avec les types de couvertures agricoles de ce même territoire. Cette transposition du concept depuis la sociologie vers les approches géographiques permet d'appliquer aux espaces de notre étude, une mesure de *l'agricolité* dans une approche multicritère. Cette forme *d'agricolité* est considérée comme un potentiel agricole activé ou non qui n'est pas appréhendé en dynamique mais qui permet de comparer les espaces entre eux suivant leurs capacités ou leurs potentiels agricoles. *L'agricolité* permet de se confronter également aux zonages agricoles et notamment ceux des petites régions agricoles que nous traiterons par la suite.

L'agricolité est aussi une façon de poser la question des relations ville-campagne. En ce sens, l'agriculture compactée sur des portions plus réduites de territoires est-elle capable de parvenir à limiter et encadrer les problèmes des sociétés sur l'alimentation ? Parallèlement, comme l'expose A. Berque (2011) l'urbain diffus est une solution peu soutenable à l'avenir, du fait d'une vraie

difficulté à cerner l'esthétique paysagère qui en découle avec les « nomades contraints » et le lot de migrations énergivores entre villes et campagnes, qui conduit aussi à perdre toutes possibilités à rendre durables ce type d'habitat.

Pour Augustin Berque, « dans ce qu'est devenue notre urbanité, la quête de la nature détruit la nature » (Berque, 2011, p. 59). Si l'on rejoint sa position en réfléchissant aux incidences sur les évolutions de l'espace agricole du monde rural, la compacité des territoires agricoles les plus industriels serait une possibilité de conserver le caractère naturel des territoires ruraux, et donc de laisser au monde rural de possibles réversibilités de leurs trajectoires naturelles pour les zones non concernées par les formes les plus productives de l'agriculture industrielle. Cela exprime donc un paradoxe selon nous, entre le discours sur le repli du foncier agricole et la volonté de maintenir une forme de nature « éloignée » des formes spatiales de l'urbanité. L'agricolité selon nous peut se rapporter finalement à la question des frontières de l'urbanité (Lévy, 2004), l'agricolité se révèle là où le mixte d'urbanité et d'agricolité des espaces structure les territoires et où le « frottement » de ces deux états attribue une faveur aux espaces ruraux. La mise en politique agricole de ces territoires de « frottement » doit tenir compte de la diversité de systèmes productifs en agriculture.

Il faut permettre l'accès de tous en ce début du XXI^e siècle, en particulier l'accès des populations fragiles à une nourriture suffisante en favorisant la santé publique, maintenir des cultures culinaires et des liens sociaux, soutenir le ou les modèle(s) agricole(s) ainsi que les emplois dans les territoires, favoriser les proximités avec les territoires ruraux (Pisani, 1994). Ces quelques éléments démontrent l'importance des Projets alimentaires territoriaux (PAT) d'aujourd'hui. En effet, la montée en puissance des préoccupations relatives à l'alimentation aboutit petit à petit à un mouvement de « reterritorialisation » (Brand, Bonnefoy, 2011) de l'alimentation, compris comme la « reconnexion » entre espaces de production et de consommation sur les territoires, comme le retour d'une « géographicités » (Fumey, 2008) du produit alimentaire, attaché à un territoire aux caractéristiques propres. Ces quelques aspects montrent toute l'importance d'une vraie articulation entre formes d'alimentation, consommation et production alimentaire pour l'homme.

1.2 Une lecture par les compétences implicites ou facultatives ou la recherche d'une sensibilité territoriale des institutions locales

Les PAT sont le fruit d'une coconstruction par les acteurs territoriaux. Pour aider à leur réalisation, la loi prévoit qu'ils « s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation du territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet ». L'objectif est de fédérer les différents acteurs d'un territoire autour de la question de l'alimentation, contribuant ainsi à la prise en compte des dimensions sociales, environnementales, économiques et

de santé de ce territoire. La loi place les collectivités en chefs de file du projet alimentaire territorial ce qui rend important leur rôle de coordination¹.

Les projets agroalimentaires privilégient des mesures opérationnelles et à court terme. Le RnPAT² les qualifie de « ponctuels » lorsqu'ils sont initiés par des acteurs agricoles et centrés sur des objectifs économiques. Ils sont dits « structurants » lorsqu'ils portent sur le lien production/alimentation. Dans ce cas, l'orientation économique est forte, mais le projet est ouvert à d'autres acteurs (Serrano *et al.*, 2021). Une des recommandations apportées par le rapport « Projets alimentaires territoriaux : Plus vite, plus haut, plus fort » est de « doter les collectivités d'une compétence alimentation pour en faire des autorités organisatrices de l'alimentation durable et résiliente » avec comme échelle le bassin de vie (Marchand, Chabanet, 2022). L'analyse montre que les processus d'intermédiation territoriale produits dans le cadre des PAT transitent, d'une part, par la remise en complémentarité et donc en lien des acteurs de la chaîne alimentaire locale et, d'autre part, par celle des espaces urbains avec les espaces ruraux. Ces processus agissent selon les cas étudiés soit comme des processus de consolidation des territoires à partir notamment d'un renouveau des relations villes/campagnes, soit comme des processus de reconfiguration territoriale par la construction d'interterritorialités. Cependant, l'analyse montre également qu'à travers les PAT se renouvellent des compétitions infra ou interterritoriales notamment autour de l'accès aux ressources (foncier, productions, infrastructures...) qui perturbent ou freinent les processus d'intermédiation territoriale remettant ainsi en question le lien rural/urbain fréquemment postulé de fait dans ces projets (Aubry *et al.*, 2009 ; Delfosse, 2011 ; Hochedez *et al.*, 2011 ; Darly *et al.*, 2014 ; Corade N. et Lemarié-Bouty, 2020).

Les projets alimentaires territoriaux des espaces métropolitains sont invités à veiller à un équilibre des relations ville-campagne. Les situations où les zones rurales sont considérées principalement comme « réservoirs d'aliments » peuvent générer des oppositions, voire des conflits. L'articulation entre espaces à dominante urbaine et espaces à dominante rurale est un sujet d'actualité à l'échelle nationale. Les observateurs du développement des PAT observent que la multiplication des projets peut conduire à opposer ville et campagne au lieu de favoriser leurs relations³.

L'efficacité de l'action publique territoriale est alors la résultante d'une rencontre entre incitations politiques qui se territorialisent (s'adaptent aux enjeux et besoins) et d'initiatives et d'innovations qui émergent du local (Houdart *et al.*, 2020). Le passage vers une articulation territoriale des enjeux alimentaires a été

1 L'article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil départemental est compétent « pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » (Plouchard, 2022).

2 Réseau national des projets alimentaires territoriaux

3 Par exemple, Brest est donc « attendu » nationalement pour expérimenter des interactions innovantes entre elles (Métropole de Brest, 2019).

une seconde phase dans la prise de conscience collective. En effet, de nombreux travaux ont démontré qu'il y avait historiquement un attachement très fort de l'alimentation dans un contexte régionalisé (Dedeire, 2002). Des travaux du Credoc par exemple dans les années 2000 montrent la superposition entre les espaces de production et les productions spécialisées dans certaines régions avec la surconsommation de certains aliments présents également dans ces mêmes zones. Ce couplage démontre toute l'importance de réitérer une expérimentation à des échelles locales de la production et la consommation alimentaire comme cela a pu être fait dans les travaux de Thouvenot et Favier (1980).

Nous optons dans ce cadre pour une approche en termes de sensibilité territoriale de l'alimentation, comme si les compétences facultatives des collectivités étaient la révélation de cette sensibilité.

La notion de sensibilité territoriale est définie ici comme « une portion de territoire où il y a des usages territoriaux concomitants, inventaire et vulnérabilité territoriale...valorisés par des acteurs, mais où tout ajout ou toute perturbation dans lesdits usages entraîne une modification, une pression supplémentaire sur les composantes du territoire, avec des conséquences sur l'aire donnée ou les aires voisines. Certaines études ont été utiles du point de vue d'une telle définition de la notion d'aires de sensibilité, notamment celle sur l'éolien » (Gagnon *et al.*, 2016, p. 5). Dans le champ de la géographie sociale, l'analyse de la sensibilité territoriale est également précisée. La géographie du sensible permet « la mise en évidence et une première pondération des facteurs qui influencent les sensibilités territoriales. La recherche se base sur une comparaison des représentations des modifications de l'environnement collectées dans le discours des habitants et d'un inventaire des modifications concrètes » (Schmitz, 2001, p. 323). Ainsi, les premiers travaux qui retracent cette sensibilité en terme alimentaire sont sur le registre de la consommation régionale (Favier, Thouvenot, 1980). Dans leurs approches, ils exposent une similitude entre autoconsommations et dépenses alimentaires à l'intérieur des espaces d'observations, mais aussi des variations inter-régionales parfois extrêmement fortes de la sensibilité alimentaire.

Faire l'hypothèse que les collectivités territoriales agissent en termes alimentaires pose la question de leur compétence, c'est-à-dire de leur droit à agir en ce domaine. La question des compétences renvoie à s'interroger aussi sur la structuration des territoires dans un contexte où des établissements publics de coopération intercommunale n'ont pas de statut distinctif selon leur degré de ruralité. Cela veut dire en substance que les compétences dans une même catégorie d'EPCI sont identiques à tous les territoires entrant dans cette catégorie. Peut-on considérer d'ailleurs que les politiques alimentaires territoriales sont du registre des compétences dites facultatives ou implicites au sein du droit des collectivités territoriales, qui deviennent des compétences composites de plusieurs formes d'expression qu'il convient d'analyser ici.

La notion de compétences facultatives ou implicites, dans le droit des collectivités territoriales, est considérée comme un « pouvoir d'initiative sur une base tacite, les collectivités disposeraient d'une investiture générale pour adopter

toute mesure nécessaire à la vie locale et au fonctionnement régulier de leurs services publics, sous la seule réserve d'agir dans l'intérêt général » (Faure, 2021, p. 663) (Figure 1). Nécessairement, il se produit donc des enchevêtrements entre EPCI de compétences qui peuvent être conjointes (codétenues par plusieurs territoires titulaires à des échelles différentes), partagées (fractionnées entre plusieurs territoires titulaires), parallèles (reconnues à plusieurs territoires titulaires) ou concurrentes (revendiquées par plusieurs territoires titulaires). La compétence facultative ou implicite reviendrait à considérer les adaptations locales des problématiques territoriales autour de l'alimentation et peut s'apparenter à une vraie politique territoriale (Figure 1). En matière de commerce par exemple, « Il n'y a pas lieu de traiter de manière distincte la politique locale du commerce du soutien aux activités commerciales » (Bodiguel *et al.*, 2021). La question des EPCI permet l'élaboration d'un projet de développement de la politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales sur un territoire (Essert *et al.*, 2018). Cette ligne de partage au sein de la compétence « commerce » permet à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de laisser au niveau communal des compétences de proximité et d'exercer les missions qui, par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale. La loi n'apporte pas de précision quant aux contours de la politique locale du commerce, ainsi, une grande souplesse est donc laissée aux territoires locaux au sein desquels une réflexion doit être organisée. On peut considérer que l'alimentation entre dans le giron de cette réforme et conclut à une compétence facultative de fait⁴.

Le processus de reterritorialisation de l'agriculture se traduit dans une nouvelle coordination des circuits alimentaires de proximité grâce aux circuits courts et aux circuits de proximité. En corrélation avec ces deux aspects, nous pouvons par exemple évoquer toute une déclinaison de moyens de commercialisation des produits du terroir (magasins de producteurs, drive fermiers, AMAP...). Ces politiques alimentaires, à la suite de nos premières observations réalisées dans notre territoire d'études, l'Hérault, se traduisent par des stratégies et actions diversifiées d'une collectivité à une autre, impliquant ainsi, des acteurs appartenant à des domaines dissemblables. D'ailleurs, trois Projets alimentaires territoriaux ont été labellisés dans l'Hérault depuis la loi LAAF (2014). Il est justement l'un des outils structurants d'une politique publique et d'une gouvernance alimentaire territoriale.

On perçoit au terme de ce premier développement que l'une des raisons qui poussent le législateur à ne pas intégrer les compétences autour de l'alimentation dans ces territoires est liée au fait que la configuration des espaces dans ces zones n'est pas identique en fonction du degré de ruralité ou d'*agricolité* de ces zones. Cette hypothèse va être testée à la suite de notre démarche dans le territoire

4 Voir sur les questions de consommation, LSA Conso (2018, novembre 8), « Les Français et l'alimentation : De nombreuses attentes à combler » [Sondage], lsa-conso.fr. <https://www.lsa-conso.fr/les-francais-et-leur-vision-de-l-evolution-de-l-alimentation,302626>.

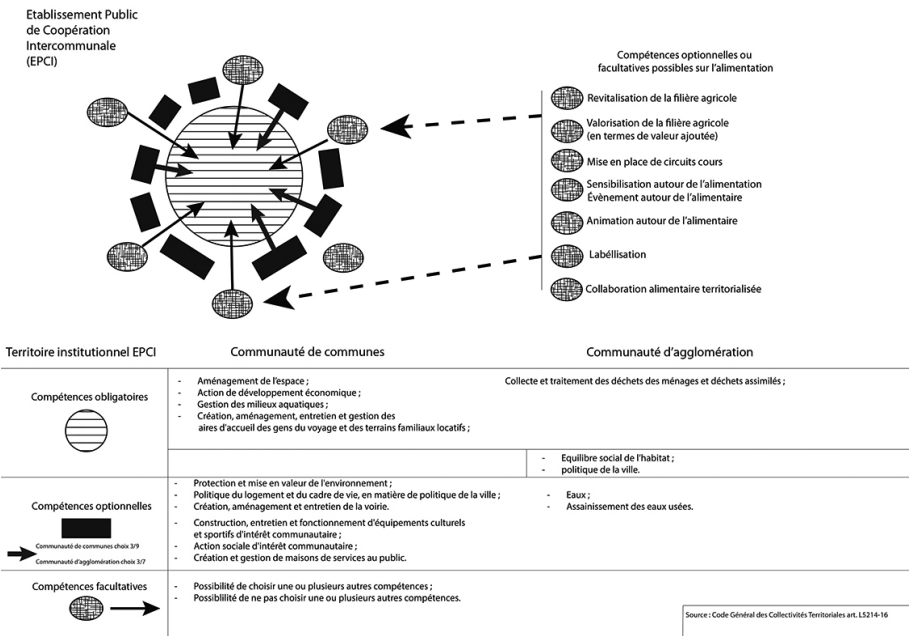


Fig. 1 Les compétences des collectivités territoriales CC et CA : compétences obligatoires, optionnelles et facultatives/implicites (source : auteurs).
The competences of territorial authorities communities of communes and communities of agglomerations : compulsory, optional and optional/implicit competences.

héraultais. Mais quels potentiels occupent les collectivités territoriales dans la construction de ces politiques alimentaires à l'échelle de l'Hérault ? Comment identifier et discerner ces collectivités au regard de leurs potentialités ? Et de fait, quels critères retenir pour appréhender ces potentialités ?

2 Hérault : un territoire d'expérimentation aux zonages alimentaires complexes

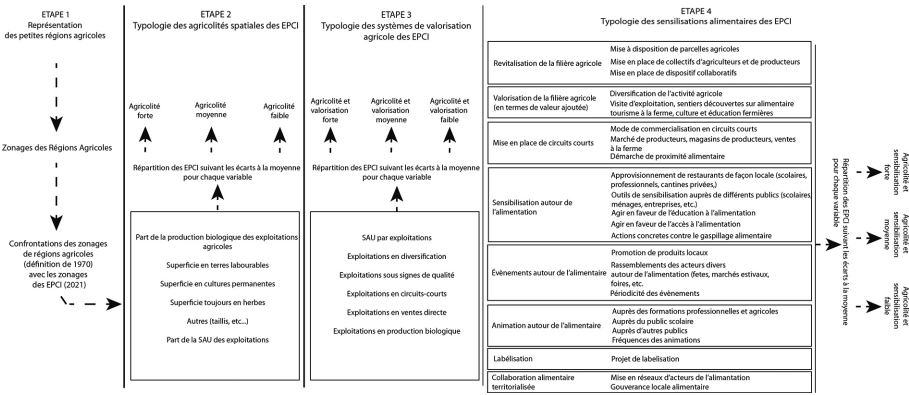
L'intérêt d'analyser le département de l'Hérault et l'ensemble de ces territoires intercommunaux exceptés la métropole de Montpellier, permet de comprendre le degré de variabilité de ce que l'on pourrait appeler une compétence facultative autour des politiques alimentaires territoriales.

L'un des objectifs de ce travail sur le plan méthodologique est de réaliser une étude comparative des politiques alimentaires de fait dans les intercommunalités de l'Hérault, en récoltant des données en lien avec l'agriculture dans le département tout en repérant les formes de PAT mis en œuvre.

Dans un premier temps, nous allons évoquer la méthodologie de cette démarche puis nous confronterons les zonages des EPCI avec les petites régions agricoles et leurs rapports au foncier agricole pour déterminer les variations d'agricolités des EPCI.

2.1 Méthodologie

L'enjeu de la méthodologie est de percevoir les articulations qui opèrent entre le potentiel agricole des petites régions agricoles et les mises en politiques publiques des actions autour de l'alimentation. La première étape sera de confronter les zonages des potentialités agricoles en termes de PRA avec celui des EPCI du département de l'Hérault (Figure 2 – étape 1). Puis nous déclinons trois autres étapes.



Sources : les auteurs

Fig. 2 Schéma de la méthodologie effectuée.
Diagram of the methodology carried out.

Ensuite, l'étape 2 de la figure 2 vise à poser le cadre statistique de « l'agricolité ». *L'agricolité* est une notion réinvestie dans notre démarche et nous proposons de mobiliser un jeu de données autour des couvertures agricoles pour en proposer une mesure. Dans notre recherche, nous transformons cette notion en couplant la dimension agricole avec les types de couvertures agricoles des espaces (biologiques, labourables, STH, culture pérenne, etc.⁵). Pour mesurer le degré d'agricolité, nous avons, à partir de ces indicateurs, obtenu des valeurs pour chaque intercommunalité, déterminé si les variables se situent en dessus, en dessous ou dans la moyenne départementale ; et si plus de 3 indicateurs possédaient une valeur proche, on considère alors ces valeurs comme possédant un degré d'agricolité soit élevé (très supérieur à la moyenne), moyen (dans

5 Les variables retenues sont listées en étapes 2, notamment avec le RGA de 2010 (cf. figure 2).

la moyenne) ou faible (très inférieur à la moyenne). Pour chaque EPCI, une « intensité » d'agricolité (haute, moyenne, faible) est attribuée. L'étape 3 de la figure 2 cherche à intégrer les différentes formes de valorisations des productions agricoles selon les réseaux de distribution et les labels par exemple. Enfin, la dernière étape (étape 4 de la figure 2) confronte différents types d'actions des EPCI permettant ainsi de comprendre la sensibilité alimentaire de ces collectivités territoriales. Les huit familles d'indicateurs retenus⁶ dans le cadre de cette dernière étape seront-elles-mêmes mesurées à partir de 5 niveaux par quart (cf. tableau 1 note du bas) (de 0 % , absences d'initiatives dans le domaine, de 0 % à 25 %, présence d'une réflexion sur l'initiative identifiée, 50 % pour une mise en place de l'action concrète en lien avec l'item et possibilité de renouveler l'action, 75 % pour la présence de réseaux d'acteurs et de partenariats réguliers et pluralités d'actions dans le thème et enfin 100 % pour la pluralité d'action accompagnée de renouvellement systématique de gouvernance locale et de diffusion de l'action sur le territoire). Ensuite, afin d'attribuer un degré de sensibilité territoriale à l'alimentation pour une EPCI, une EPCI de sensibilité forte à une majorité d'indicateurs supérieurs à 50 %, assez forte pour les EPCI ayant autant d'indicateurs entre 25 % et 100 % que de valeurs à 0 %, moyenne pour les EPCI ayant un tiers des indicateurs entre 25 et 100 %, faible pour celle de moins de 20 % des indicateurs sont supérieurs à 0 et enfin une sensibilité nulle s'il y a absence d'indicateurs mesurés.

La méthode de collecte repose sur la structuration de données recueillies auprès de différentes sources telles que l'AGRESTE, pour les superficies des exploitations par commune avec recomposition en EPCI et les systèmes agricoles présents dans l'Hérault (circuit court, diversification...) et les sites internet de la DRAAF et de Hérault.gouv pour avoir des informations sur les OTEX et les petites régions agricoles (recensement départemental 1970 du RGA organisé par PRA). Ensuite, à partir des travaux de Luc Bodiguel, Chloé Rochard et Gilles Maréchal (2018), une structuration par grands domaines liés aux politiques alimentaires a été retenue (cf. étape 4 du schéma 2).

2.2 EPCI et le zonage en petites régions agricoles : expérimenter la notion de « potentiel d'agricolité »

2.2.1 Intérêt des petites régions agricoles (PRA)

Les régions agricoles (RA) et petites régions agricoles (PRA) ont été définies à partir de 1946 pour caractériser des zones agricoles homogènes. Nous faisons ici l'hypothèse que cette homogénéisation reste correcte en raison de la qualité pédologique des sols notamment. La PRA est constituée par le croisement du

6 Les articles analysés pour élaborer la définition des 8 familles d'indicateurs de la sensibilité alimentaire sont les suivants, Angeon et Callois, 2005 ; Billion, 2017 ; Brand *et al.*, 2017 ; Brand et Bonnefoy, 2011 ; Buclet et Debuissou, 2015. ; Essers *et al.*, 2018 ; Gspann, 2018. ; Houdart *et al.*, 2020 ; Lamine, 2012 ; Lazzeri, 2016. ; Leloup *et al.*, 2005 ; Loudiyi et Houdart, 2019 ; Maréchal *et al.*, 2019 ; Perrin et Soulard, 2014.

département et de la RA. L'objectif principal des RA et PRA est de bénéficier d'un zonage approprié pour mettre en œuvre des actions d'aménagement et ainsi de développer rapidement l'activité agricole⁷. Pour l'Hérault, les mises à jour limitées des RA et des PRA nous permettent de considérer que le zonage de 1970, dernier zonage corroborant avec le RGA, est toujours globalement d'actualité. La nomenclature officielle des petites régions agricoles (PRA) actuelles date de 1956. Les PRA constituent des zones agricoles homogènes tant pour la nature des sols que pour les conditions climatiques et la vocation dominante des exploitations agricoles. Ce zonage sert de base à la production de nombreuses statistiques agricoles depuis l'après-guerre jusqu'aux années 1970. Certains dépouillements des recensements de l'agriculture sont réalisés à ce niveau. Depuis 1946, la statistique agricole du ministère distingue ainsi en France 411 régions agricoles et même 713 petites régions agricoles. Cette notion de petites régions agricoles que l'on va utiliser dans cet article renvoie à une distinction en termes de vocation agricole dominante.

Le département de l'Hérault regroupe de nombreux types de sols, très hétérogènes, et cela peut nous donner quelques indices sur les principaux OTEX⁸ des intercommunalités de l'Hérault, ainsi que sur la diversité de cultures d'une intercommunalité (figure 2).

Nous pouvons constater, d'après cette carte (figure 3), qu'une grande partie du département est recouverte par de la plaine viticole, le long de la côte Méditerranéenne et représente 85 525 ha sur les 185 048 ha de surface agricole, ce qui place l'Hérault en seconde place des départements français producteurs de vins. Notons aussi que les terres présentes sur l'Hérault ont des prédispositions pour la culture viticole, et qu'une grande majorité des intercommunalités du territoire possèdent une activité viticole plus ou moins développée. Cette tendance se confirme puisque l'OTEX dominant le territoire de l'Hérault est la viticulture qui représente 75 % des organisations technico-économiques en 2010. Ce zonage de PRA est utilisé notamment dans le cadre de certaines applications de la politique sociale et de la fiscalité agricole. Il est également utilisé ponctuellement pour comprendre les articulations possibles entre certaines petites régions agricoles et les régimes alimentaires locaux notamment au sein de la petite région agricole des garrigues dans l'Hérault. Des points sur lesquels un auteur comme Raymond Dugrand avait déjà attiré l'attention en 1964 avec son livre sur « la garrigue montpelliéraine : essai d'explication d'un paysage » (Taillefer, 1965). L'identification d'une alimentation typique, sur un territoire rural, rejoint celle d'une alimentation paysanne. En zone PRA de garrigues, il est usuel de parler de cuisine de garrigues adoptant les aliments locaux traditionnels.

Le zonage PRA est un zonage cohérent avec les limites administratives (e.g. département) utilisé depuis 1946 par l'INSEE et par le ministère de l'agriculture

7 Source : <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/methodon/Z.1/?searchurl/listeTypeMethodon/>.

8 OTEX : Classification européenne des exploitations agricoles selon leur spécialisation (orientation technico-économique) et leur taille économique (source : INSEE)

permettront notamment de repérer en partie les systèmes d'élevage des contreforts de l'Hérault.

La **part de la surface agricole utile** est l'une de nos données dont les résultats sont très divergents. La SAU peut être composée comme un indicateur synthétique reflétant le potentiel productif d'un territoire. Elle est composée pour l'essentiel, de terres arables, de surfaces toujours en herbe, de cultures pérennes et de jardins familiaux des agriculteurs. Elle n'exclut pas les bois et les forêts, et intègre aussi les surfaces en jachère, c'est-à-dire les terres retirées de la production (gel des terres). Nous avons constaté à la suite de notre analyse que trois territoires EPCI comportent une SAU importante. Ces territoires sont la communauté de communes du Lodévois Larzac (97 %), celle des Monts de Lacaune (86 %), et celle du Grand Orb (49 %), collectivités territoriales localisées sur le plateau du Sommail et de l'Espinouse, au sein de PRA qualifiées de moyenne montagne, comme la petite région agricole des contreforts du Larzac au nord-est du département. D'autres intercommunalités ont quant à elles, obtenu des résultats très faibles quant à leur SAU, ce qui peut s'expliquer par la petite taille des territoires administrés de ces collectivités en question comme la Communauté de communes de la Domitienne dont la part de la SAU est de 7 %. D'autres sont constituées d'une composition géologique particulière qui n'est pas propice à n'importe quel type d'agriculture. La CC Minervois-au-Caroux dont la part de la SAU est de 9 % est identifiée dans ce cadre géologique. La majeure partie de son territoire est composée d'une richesse géologique propice à la viticulture plutôt qu'au maraîchage ou à l'arboriculture.

La **part de la production biologique** dans la surface agricole utile (SAU) est bien présente dans chaque intercommunalité même si nous pouvons pointer que d'une intercommunalité à une autre, les résultats peuvent être très divergents. La production biologique est considérée comme une tendance sociétale et agricole qui tend à impacter les territoires ruraux périurbains et même en zone urbaine. La plupart du temps, ce processus se manifeste par l'accroissement de la conversion d'exploitations en agriculture conventionnelle vers une agriculture biologique ou de l'installation de jeunes agriculteurs en agriculture biologique. Certaines collectivités territoriales du département occupent une place privilégiée, en tout cas, largement supérieure à la moyenne départementale qui est de 11 %. C'est notamment le cas de la communauté de communes du Grand Orb (33 %) et celle d'Hérault Méditerranée (23 %) dont la part du bio dans la SAU est bien plus élevée que la moyenne nationale estimée à 4,91 %⁹.

La **superficie des terres labourables** est particulièrement distinctive dans les communautés de communes du pays de l'Or (55 %) et celle du pays de Lunel (46 %). Grâce à ces données, nous pouvons en déduire que ces territoires se caractérisent aussi par des terres en cultures maraîchères et florales.

9 Selon l'Agence du Bio (2015 – « La bio dans le monde »).

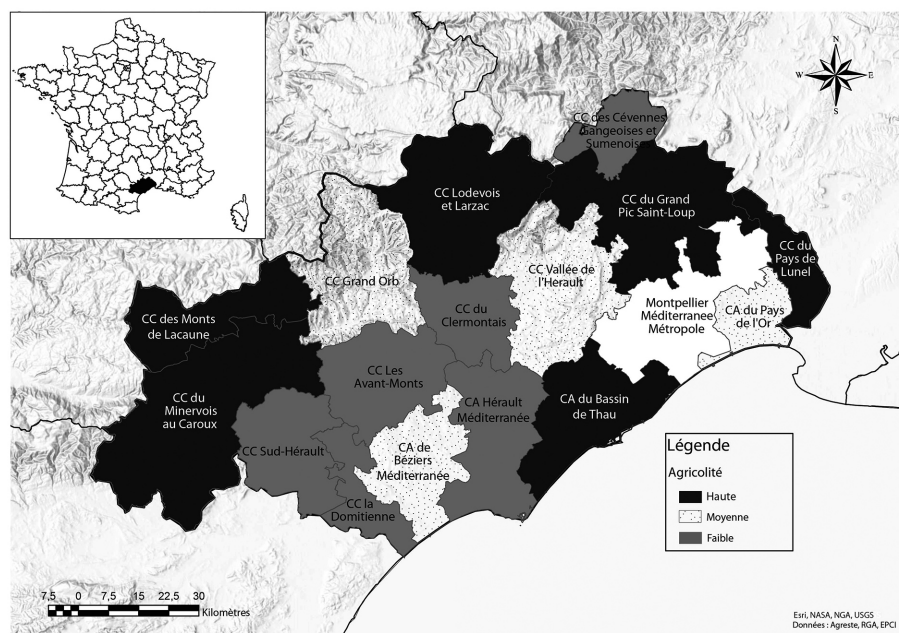
A contrario, la communauté de communes des Cévennes gangeoises et suménoise est pauvre en terres labourables soit 7 % de sa surface agricole. Nous pouvons justifier ce constat en rappelant que ce territoire est caractérisé par deux types de régions agricoles bien spécifiques, ce qui nous explique pourquoi nous trouverons peu de cultures maraîchères, pleins champs, céréalières, etc. En effet, la PRA Garrigues et les Soubergues qui sont des terres calcaires plus ou moins pierreuses et ocreuses. Cette Communauté de communes reste assez restreinte en termes d'étendue avec seulement 13 communes quand d'autres comportent presque 40 communes comme la communauté de communes du Minervois au Caroux, qui s'étend sur trois petites régions agricoles (cf. fig. 3).

La superficie en cultures permanentes nous a permis de constater des résultats très variables d'une intercommunalité à une autre. Certaines intercommunalités sont composées de 73 % de cultures permanentes comme la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée quand d'autres comme la communauté de communes du Lodévois Larzac n'ont absolument pas de cultures permanentes. Le lien historique avec la plaine viticole a été réalisé lors du basculement des terres viticoles des coteaux qui sont « descendus » dans la plaine languedocienne de l'Hérault (Berger et Maurel, 1980), cette tendance est néanmoins en train de s'inverser et les vignes regagnent progressivement les coteaux depuis les années 1990.

Toutes les communautés de communes ayant de forts pourcentages de cultures pérennes sont celles se trouvant du sud-est et au sud-ouest de l'Hérault. Cette distinction peut s'expliquer par le fait que ces communautés de communes du sud sont très fortement marquées par des plaines viticoles. Les cultures permanentes sont les cultures pérennes comprenant les vergers, les pépinières, les autres cultures pérennes notamment la vigne.

Enfin, **la superficie toujours en herbe** (STH) nous a aussi permis de constater des résultats très disparates. Certaines intercommunalités comme celles du Lodévois Larzac (75 %), des Monts de Lacaune (70 %) et du Grand Orb (54 %) sont majoritaires (moyenne du département 20 %). Ce constat peut s'expliquer par le fait que ces territoires au nord du département et en zones plus ou moins montagneuses sont assujettis à l'élevage et plus largement à l'agropastoralisme. À l'opposé, les intercommunalités du sud de l'Hérault ont des résultats un peu plus faibles comme dans les communautés d'agglomération de Béziers Méditerranée (18 %).

Les PRA se regroupent donc en trois catégories (haute, moyenne et faible), et l'on perçoit ici deux logiques, d'une part, le rôle des zonages en aires urbaines qui touchent les grandes agglomérations de Béziers et de Montpellier (non pris en compte ici), d'autre part, le lien persistant avec les petites régions agricoles et l'existence de critères géographiques (relief, climat, etc.) qui forgent le caractère agricole de ces EPCI. Les petites régions agricoles ont aussi une autre fonction, celle de déterminer la valeur vénale des différentes terres que compose un territoire.



Source : les auteurs

Fig. 4 Cartographie de l'agricolité des intercommunalités de l'Hérault.
Mapping of the « agricolité » of Hérault intercommunities.

En fonction de la qualité des sols, de la présence d'équipements ou bien des conditions du marché dans ce domaine, la plaine viticole reste la plus valorisée sur le plan du foncier agricole, un autre groupe rassemble les zones de Garrigue et de Soubergues, les contreforts des Cévennes et du Tarn ainsi que le Minervois se retrouvent enfin dans la même catégorie de prix.

3 Typologie des sensibilités des EPCI aux politiques alimentaires territoriales (PAT)

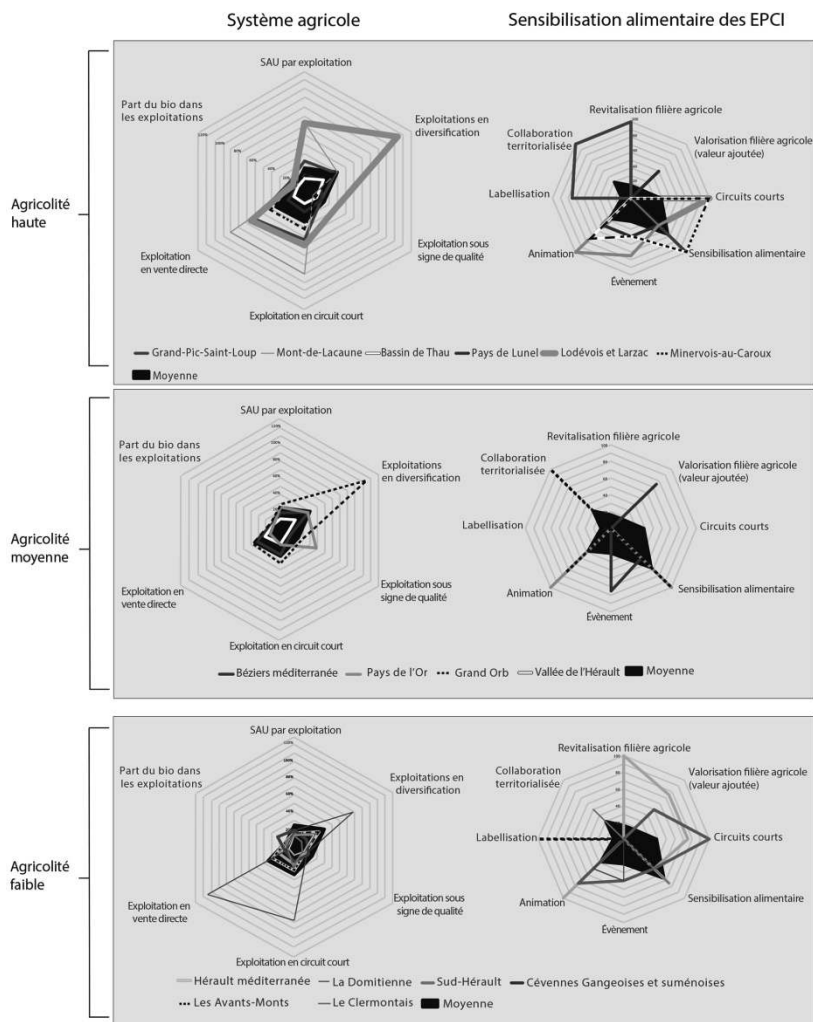
La notion d'*agricolité* devient-elle un référentiel d'émergence de la sensibilité territoriale des collectivités territoriales en termes de politique alimentaire ? Nous allons à présent tester la question de la sensibilité des collectivités locales à cette problématique en croisant d'une part les formes d'agriculture dans leurs collectivités locales, puis nous mesurerons la politique alimentaire territoriale de chaque communauté afin de repérer les décalages qui persistent ou pas entre ces deux logiques (Baujard *et al.*, 2020). De ce fait, nous pourrions repérer les territoires considérés comme d'une agricolité haute avec une sensibilité à un politique alimentaire de même nature, ceux d'*agricolité* moyenne ayant un engagement modéré dans une politique alimentaire territoriale, et enfin ceux

ayant une agricolité faible et qui n'accorde pas d'éléments sensibles autour d'une politique alimentaire. Cette approche de l'agricolité couplée à la sensibilité territoriale nécessite d'être contextualisée à deux formes de déploiements des systèmes alimentaires, d'une part, une typologie de la valorisation agricole au sein des EPCI, puis nous engagerons une compréhension des stratégies des EPCI elles-mêmes autour de leurs enjeux alimentaires à travers de ce que l'on appellera la sensibilisation alimentaire territoriale de ces collectivités EPCI.

On note une forte diversité de système productif, qui croise les enjeux de développement local avec le tourisme rural, ou bien une forte dépendance des systèmes productifs avec les marchés extérieurs au département. Chaque intercommunalité favorise un type d'exploitation différent. Cela varie en fonction de leur taille, de leur milieu plutôt urbain ou rural, de leur potentiel en termes de petites régions agricoles (PRA). S'agissant de l'effet statistique global, les intercommunalités sont en dessous de la moyenne du département dans tous les domaines d'exploitation. (CC des Avant-Monts, Sud Hérault, Vallée de l'Hérault, Clermontais, Pays de Lunel, Hérault Méditerranée, Béziers Méditerranée, Cévennes Gangeoises et Suménoises). On constate globalement une corrélation entre niveau d'agricolité et solidité des systèmes productifs agricoles au sein des EPCI. Concernant les zones à agricolité faible, des exceptions rares se constatent pour des EPCI qui sont au contact d'agglomération comme la communauté de la Domitienne qui déploie fortement une stratégie de circuits courts et de diversifications des exploitations agricoles, actions liées aux marchés urbains de proximité.

3.1 Synthèse agricolité et sensibilité territoriale des EPCI aux politiques alimentaires

Les actions menées par les intercommunalités de l'Hérault autour de la sensibilité territoriale sont de natures différentes (cf. figure 2, étape 4). Aucune intercommunalité ne possède d'actions dans toutes les catégories que nous avons créées. À l'opposé, certaines EPCI n'ont aucune action de sensibilisation en matière d'alimentation et de projets de territoires. Cette typologie nous permet donc de repérer les domaines d'actions privilégiés au sein des collectivités locales, mais il faut noter d'ores et déjà que les plus présentes sont la *sensibilisation autour de l'alimentation*, l'*événementiel alimentaire* et le *circuit court*. Pour autant, le domaine de la revitalisation était très présent dans plusieurs intercommunalités, mais la revitalisation autour de l'agriculture, par la mise en place de parcelles pour la production des collectifs d'agriculteurs coïncide avec une urbanisation croissante. La difficulté de certains agriculteurs à s'installer durablement sur des terres et la forte présence de la viticulture sur le territoire de l'Hérault vont aussi stériliser partiellement l'installation d'autres filières agricoles. Enfin, certaines actions recensées sur les territoires EPCI n'étaient pas toujours imposées par ces intercommunalités, mais par d'autres acteurs à des échelles plus fines qui souhaitent mettre en place une alimentation plus saine et durable sur leur territoire. Les intercommunalités réalisant plusieurs actions dans une majorité des items que



Données : RGA, Luc Bodiguel *et al.* (2021), documents EPCI

Source : les auteurs

Fig. 5 Agricolté et sensibilité territoriale des EPCI à la PAT.

« Agricolté » and territorial sensitivity of the EPCIs to the PAT.

nous avons créés sont également celles qui sont, la plupart du temps, les plus peuplées.

3.1.1 Une sensibilité territoriale axée parfois sur la reconquête agricole (revitalisation de filière, valorisation de la filière et mise en place de circuits courts)

Certaines collectivités locales font le choix de miser sur la *revitalisation de la filière agricole*. Elles restent faibles en nombre et de nombreuses intercommunalités

Tab. 1 Croisement agriculture et sensibilité territoriale aux politiques alimentaires des EPCI de l’Hérault.
Crossing between “agriculture” and territorial sensitivity to food policies in the EPCIs of Hérault.

	Sensibilité territoriale aux PAT des EPCI (base de 8 indicateurs)				
	Forte	Assez forte	Moyenne	Assez faible	Nulle
Agriculture des EPCI	Majorité d’indicateurs supérieurs à 50 %	Autant d’indicateurs entre 25 % et 100 % que de valeurs à 0 %	Un tiers des indicateurs entre 25 et 100 %	Moins de 20 % des indicateurs sont supérieurs à 0	Absences d’indicateurs mesurés
Agriculture haute	CC grand Pic Saint-Loup	CC Minervois Caroux CC Pays de Lunel CC Bassin de Thau	CC Lodévois Larzac		CC Monts Lacane
Agriculture moyenne			CA Béziers Méditerranée CC Grand Orb	CA Pays de l’or	CC Vallée de l’Hérault
Agriculture faible	CC Sud Hérault CA Hérault Méditerranée			CC La Domitienne CC Les Avants Monts CC Cévennes Gangeoises et suménoise CC du Clermontais	

La métropole de Montpellier a été retirée de l’analyse. Pour le choix des 8 indicateurs (cf. schéma 2 méthodologie).

Rappel des modalités des notations sur chaque indicateur :

- 0 %, absences d’initiatives pour cet indicateur ;
- 25 %, présence d’une réflexion sur l’initiative identifiée ;
- 50 % pour une mise en place de l’action concrète en lien avec l’item et possibilité de renouveler l’action ;
- 75 % pour la présence de réseaux d’acteur et de partenariats réguliers et pluralités d’actions dans le thème et enfin 100 % pour la pluralité d’action accompagnée de renouvellement systématique de gouvernance locale et de diffusion de l’action sur le territoire)

Source : les auteurs

décident de ne pas s’attarder sur cette orientation. Pourtant, il apparaît que la revitalisation agricole d’un territoire EPCI représente un enjeu important pour le département de l’Hérault notamment dans les zones de PRA ou le potentiel en maraîchage est significatif, notamment les zones de plaine. La CA Hérault Méditerranée a décidé de soutenir la filière agricole même si le caractère d’agriculture de la zone est plutôt réduit. L’agriculture est le pilier majeur de l’économie de ce territoire et l’intercommunalité a donc fait la démarche de

soutenir différentes filières. Elle a développé un partenariat avec la Chambre d'Agriculture afin de mettre en œuvre un programme d'actions avec les acteurs locaux. Par exemple, l'intercommunalité aide à la structuration des producteurs d'oignons doux de Lézignan la Cèbe, elle a créé un hameau agricole à Saint-Thibéry et a l'intention d'en créer un nouveau à Montagnac. Elle a aussi fait le choix de valoriser les terres des Verdisses à Agde et dans une autre commune, mais aussi de réintroduire des activités pastorales (création d'une bergerie à Castelnau de Guers et d'une filière viande de l'Hérault). Enfin, la CA Hérault Méditerranée soutient la filière pêche par la création d'une unité de transformation à la criée d'Agde et d'autres initiatives.

Les intercommunalités ont fait le choix de valoriser une orientation agricole très présente sur le département de l'Hérault qu'est la viticulture. En effet, c'est l'exemple de la CA Béziers Méditerranée et de la CA Hérault Méditerranée. Ces intercommunalités ont créé des sentiers œnotouristiques et gastronomiques afin de découvrir les cépages présents sur leur territoire. Cette activité permet de faire vivre économiquement le territoire et de maintenir la croissance de leur identité viticole. Dans cet item, aucune intercommunalité n'a obtenu la note de 100 %, seules les deux collectivités citées ont obtenu la note de 75 %. Les circuits courts sont par exemple ceux de la CA du Bassin de Thau et sur l'action « Panier de Thau ». Cette action a été mise en place en 2008, elle est partie d'une initiative citoyenne notamment grâce à la directrice du CPIE du Bassin de Thau. Elle souhaitait acheter des produits locaux et s'est donc rapprochée des producteurs proches de chez elle. L'initiative s'est intensifiée et un réseau de producteurs en circuit court s'est constitué. Aujourd'hui, moins d'une dizaine de communes sont partenaires de ce projet, et ce sont ces communes qui gèrent et font vivre leur circuit court. Nous avons pu obtenir les détails de cette action lors d'un entretien avec la chargée de Mission transition écologique au CPIE du Bassin de Thau. Cette EPCI bénéficie d'une notation révélatrice de cet engagement, d'une grande ampleur, qui dure depuis maintenant plusieurs années et se diffuse sur le territoire.

3.1.2 Une sensibilité territoriale autour de l'éducation à l'alimentation

L'animation de territoires permet directement la sensibilisation et constitue un outil direct. Nous avons fait le choix de les séparer, car la catégorie « Animation autour de l'alimentation » constitue avant tout, des activités de découverte pour les différents publics. La sensibilisation se caractérise par une approche plus ciblée par catégorie d'individus. Concernant l'item événementiel lié à l'alimentation, les événements au sein des EPCI sont de natures différentes, parfois même politisés notamment pour les grandes EPCI, d'agglomérations. S'agissant de l'animation autour de l'alimentation, 8 intercommunalités possèdent des actions à ce sujet. La CC Minervois au Caroux qui à travers le PAT du Pays Haut Languedoc et Vignobles, réalise une complémentarité d'acteurs et d'initiatives. L'intercommunalité réalise des animations et des activités auprès du jeune public et des structures de loisirs, comme des actions telles que des

ateliers autour de l'alimentation, des produits locaux et du « mieux manger ». L'intercommunalité réalise des visites auprès d'acteurs locaux telles que des fermes (fournil d'Azillanet, etc.). De plus, elle met en place des animations autour de potagers mis à disposition pour les classes afin de travailler la terre, de faire de la culture de légumes et d'apporter des connaissances maraîchères. L'indicateur « Labellisation », qui est un item additionnel, est très présent dans quelques intercommunalités qui faisaient mention de label (CC Avant-Monts et CC Grand Pic Saint-Loup). Nous pouvons citer à titre d'exemple la CC Avant-Monts qui adhère à la charte régionale « Objectifs zéro phyto dans nos villes et villages ». La collectivité a obtenu la labellisation « Terre Saine » qui est un haut niveau de labellisation et la collectivité est la première à recevoir ce label à l'échelle nationale.

3.1.3 Une sensibilité territoriale autour de la recherche de partenariats

Quatre intercommunalités ont obtenu la note de 100 % sur cette forme de sensibilité. L'exemple de la CC du Grand Pic Saint-Loup est significatif. Le chargé de projet gestion des milieux confirme l'importance de la gouvernance locale à travers ce territoire. Premièrement, l'intercommunalité avait davantage un rôle de mise en réseau que de mise en place d'action concrète. Ensuite, sur ce territoire et à l'initiative de Montpellier Méditerranée Métropole, ont été mis en place des partenariats grâce à la démarche « BoCal » (du Bon et du Local). Cette initiative répertorie et valorise les acteurs du territoire qui participent à cet objectif d'approvisionnement local. La CC Grand Pic Saint-Loup soutient les actions menées par des porteurs privés ou associatifs notamment par l'organisation de manifestations communautaires mettant en valeur les produits du terroir. Enfin, l'intercommunalité réalise un partenariat avec la CA Hérault Méditerranée. Ils ont signé une convention partenariale pour accompagner le développement agricole du territoire visant à appuyer le développement d'axes de coopération en matière de développement d'une agriculture dynamique, durable, garante de biodiversité et actrice de l'aménagement du territoire.

En guise de synthèse, articuler agricolité et sensibilité territoriale en fonction des huit indicateurs retenus dans ce travail détermine des processus structurants. La première remarque concerne le positionnement des collectivités territoriales les plus urbanisées, qui montre une certaine capacité à produire de la sensibilité territoriale autour de l'alimentation notamment pour la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée et celle de Béziers Méditerranée. Le deuxième niveau d'analyse permet de comprendre l'importance des communautés de communes en très grande périphérie des espaces urbains et dans ce cas, la pression des sociétés locales plus enclines aux questions liées à l'urbanisation va rétroagir sur un certain nombre de problématiques autour de l'alimentation des populations. Enfin, trois intercommunalités nous interrogent. La première concerne la communauté d'agglomération Pays de l'or qui possède une assez bonne agricolité, mais dont les velléités de sensibilité territoriale ne sont pas fortement engagées. Au sein de cette zone, un certain nombre d'acteurs agriculteurs et petites entreprises de

distributions alimentaires notamment vont travailler avec des marchés extérieurs au département ce qui permet de comprendre l'importance du système productif plutôt intensif autour du maraîchage et de la production fruitière qui se tourne vers des marchés extérieurs à cette zone. La politique alimentaire vient se greffer par défaut dans ce territoire productif extrêmement bien organisé en termes de maraîchage. Les deux autres zones qui peuvent être considérées comme problématiques sont d'une part la communauté de communes des Monts de Lacaune qui n'engage aucune action favorisant une politique locale de l'alimentation, le caractère montagnard et rural de cet espace illustre la particularité d'une faiblesse de cette politique publique du fait notamment probablement de la forte cohésion des populations entre population agricole et population non agricole. Dans ce cas, l'institutionnalisation de la politique alimentaire n'est pas nécessaire selon notre analyse.

L'autre communauté de communes est la vallée de l'Hérault, elle bénéficie d'un positionnement géographique central dans le territoire héraultais. Cela n'explique pas du tout le caractère faible de la communauté de communes à engager une analyse et une réflexion autour d'une politique alimentaire locale. Pourtant ce territoire est fortement engagé grâce à des acteurs privés sur une politique alimentaire de circuits courts, mais qui n'ont pas été institutionnalisés par la collectivité territoriale. Ce type de schéma est également envisageable, mais n'altère pas la capacité du territoire à produire une offre alimentaire de proximité.

Conclusion

Au terme de cet article, il convient de revenir sur quelques éléments fondamentaux de conclusion que nous souhaitons mettre en avant. En premier lieu, la présence de politiques autour de l'alimentation au sein d'intercommunalités ne semble pas être dépendante du potentiel de production agricole au sein de ce même territoire. Le cas de la CC Monts de Lacaune est révélateur, il n'y a pas de politiques alimentaires engagées, et pourtant, elle est la seule à être sur une agricolité supérieure à la moyenne du département dans quasiment tous les types de production. Inversement, la corrélation peut être envisageable dans des territoires où la pression démographique et foncière est suffisamment forte et/ou l'agricolité est relativement significative. Dans ce cas, on peut trouver de la concordance.

Le deuxième point d'observation concerne les stratégies agricoles des territoires d'intercommunalité qui peuvent en partie être liées à une logique de marché de faible proximité géographique, mais qui peuvent hybrider un marché de proximité selon certains types de production. On retrouve dans ce cas des intercommunalités avec des territoires productifs très bien structurés depuis longtemps, mais qui ne permettent pas un fort degré d'encastrement avec l'alimentation locale, compte tenu des volumes produits au sein de ces zones. C'est le cas par

exemple de la CC d'agglomération du pays de l'Or qui est assez emblématique de cette situation.

Le troisième point que l'on souhaite mettre en perspective est celui d'intercommunalités qui ont une faible capacité à déployer des productions agricoles et qui vont par la même occasion développer une stratégie très ciblée de politiques alimentaires locales, c'est le cas par exemple de la communauté de communes du Clermontois (territoires également assez touristiques), et de la communauté de communes des Avant-Monts, ces intercommunalités sont dotées de politiques alimentaires vivaces, mais ciblées, elles ont des pourcentages assez faibles dans la structure agricole de leur EPCI, cela peut être en partie expliqué par la présence d'une faible agricolité.

Enfin, on observe des intercommunalités qui vont engager une vraie stratégie de sensibilité territoriale aux politiques alimentaires tout en ayant une faible capacité en matière d'agriculture sur leur sol. C'est le cas notamment de la communauté de communes du sud Hérault, qui est très affectée par les processus de la périurbanisation autour du grand biterrois, mais aussi de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée qui est quant à elle enchâssée entre la communauté d'agglomération de Béziers et le littoral touristique des zones de Marseillan et Agde.

On perçoit autour de la question alimentaire un processus qui provient fortement des logiques urbaines, qui a débuté par une émergence de l'agriculture urbaine dans les années 1990 pour aujourd'hui interroger des territoires de la périphérie où l'agricolité est significative. Également, la mise en place d'une sensibilité alimentaire au sein d'une intercommunalité est bien le fruit d'une compétence qui s'adapte selon les intercommunalités et qui ont des configurations de mise en œuvre extrêmement variées notamment du fait d'axes de développement en partie liés au potentiel productif, mais pas systématiquement. Les domaines d'actions privilégiés dans le département sont la sensibilisation, l'événementiel, l'animation et les circuits courts, champs d'action qui sont les plus présents sur le territoire. Pour autant, quelques intercommunalités se démarquent en faisant le choix de suivre d'autres types d'actions. C'est l'exemple de la CA Hérault Méditerranée, qui a fait le choix de se préoccuper des enjeux d'ordre agricole. Il semblerait qu'une forme d'asymptote au développement de la stratégie alimentaire puisse voir le jour à moyen terme où la confrontation des enjeux alimentaires aux besoins productifs va connaître un palier à cause de la problématique foncière, du foncier disponible notamment. Certains acteurs nous ont précisé que cela représentait un enjeu majeur et qu'il manquait de terres pour les autres activités agricoles. On retrouve autour de ces questions, la problématique de l'installation

des agriculteurs de façon durable et qui interroge la diversité des orientations agricoles des territoires intercommunaux.

Université Paul-Valéry Montpellier 3
Laboratoire LAGAM
Route de Mende
34199 MONTPELLIER
baptiste.baujard@univ-montp3.fr

Université Paul-Valéry Montpellier 3
Laboratoire LAGAM
Route de Mende
34199 MONTPELLIER
marc.dedeire@univ-montp3.fr

Bibliographie

- Angeon, V, Callois, J.-M. (2005), « Fondements théoriques du développement local : Quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? », *Économie et institutions*, 6-7, p. 19-50, <https://doi.org/10.4000/ei.890>.
- Article L111-2-2 de la LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1), 2014-1170 (2014).
- Aubry, C. Chiffolleau, Y. (2009), « Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles », *Innovations Agronomiques*, 5, p. 53-67.
- Banos, V. Candau, J. (2014), « Altérité atténuée », in V. Banos et J. Candau (Dir), *Sociabilités rurales à l'épreuve de la diversité sociale : Enquêtes en Dordogne*, Versailles, Éditions Quæ, p. 135-176.
- Baujard, B. Denimal Pinto, T. Martel, G. Totain, N. (2020), *Identification des différentes politiques alimentaires dans les intercommunalités de l'Hérault*, Atelier MASTER Espaces Ruraux et Développement local, Université Paul Valéry Montpellier 3, 70 p.
- Berger, A. Maurel, F. (1980), *La viticulture et l'économie du Languedoc du XVIII^e à nos jours*, éditions du Faubourg, Montpellier, 205 p.
- Berque, A. (2011), « Le rural, le sauvage, l'urbain », *Études rurales*, 187, p. 51-61, <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.9367>
- Billion, C. (2017), « La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France », *Géocarrefour*, 91 (4), <https://journals.openedition.org/geocarrefour/10288>.
- Bodiguel, L. Bréger, T., Maréchal, G. Rochard, C. (2021), « L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux. », Rapport de recherche, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01842263/document>
- Bonnefoy, S. Brand, C. (2014), « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : De l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour*, 89 (1-2), p. 95-103, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/9424>.
- Brand, C. Bonnefoy, S. (2011), « L'alimentation des sociétés urbaines : Une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? » *VertigO — la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 11 n° 2, <https://journals.openedition.org/vertigo/11199>

- Brand, C. Bricas, N. Conaré, D. (2017), *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches*, Éditions Quae. <https://univ-scholarvox-com.ezpupv.scdi-montpellier.fr/book/88839622>
- Buclet, N. Debuissou, M. (2015), « Le renouvellement des pratiques territoriales à travers la fonction alimentaire. Leçons à partir du cas « Saveurs du Coin » et du projet Confluent 1 », *Écologie industrielle et territoriale : COLEIT 2012*, 13.
- Callois, J.-M. (2020), « Vers une relocalisation des systèmes de production alimentaire ? Du localisme alimentaire à la bio-économie territoriale », *Annales des Mines — Réalités industrielles*, 2020 (2), p. 57-61.
- Gagnon, C. Gauthier, M.-J. (2016), « Inventaire et vulnérabilité territoriale des basses terres du Saint-Laurent (Québec, Canada) face au projet d'exploitation des gaz de schiste », *IdeAs* [En ligne], 8 | automne 2016-hiver 2017, <http://journals.openedition.org/ideas/1764>.
- Corade, N. Lemarié-Boutry, M. (2020), « Les projets alimentaires de territoire : entre reconfiguration des territoires et nouvelles relations villes/campagnes », *Géographie, économie, société*, 22, p. 373-397.
- Darby, S. Aubry, C., (2014). « La demande en produits locaux de la restauration collective : quels liens avec l'offre de proximité dans une région d'agriculture industrielle ? Le cas de l'Île-de-France », *Géocarrefour*, 89 (1-2), p. 145-157.
- Dedeire, M. (2002), « La prise en compte du long terme en science régionale pour une autre lecture des dynamiques spatiales de l'agriculture française (1840-1990) », *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, 4, p. 597-618.
- Dedeire, M. (2018), *Aménagement rural et qualification territoriale*, Bruxelles, Peter Lang Verlag, 282 p.
- Delfosse, C. (2011), « La patrimonialisation des produits dits de terroir. Quand "le rural" rencontre "l'urbain" ? » *Anthropology of food* (8).
- Dutko, P., Ver Ploeg, M., Farrigan, T. (2012), « Characteristics and Influential Factors of Food Deserts », *Economic Research Report*, ERR-140, 36 p., August 2012, <http://www.ers.usda.gov/publications/err-economic-research-report/err140.aspx#>.
- ESSERT, J. Poulot, M. Rolland, L. (2018), « Les géographies du commerce alimentaire : Vers de nouvelles logiques de territorialisation ? » *Géocarrefour*, <http://journals.openedition.org/geocarrefour/10411>.
- Faure, B. (2021), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 803 p.
- Favier, A. Thouvenot, C. 1980) « Éléments de cartographie alimentaire », *Annales de Géographie*, t. 89, 493, 1980. p. 273-289.
- Fenelon, P. (1978), Compte rendu de lecture de R. Calmes, A. Delamarre, F. Durand-Dastes, J. Gras, J. P. Peyon, « L'espace rural français », *Norois*, 99 (1), p. 484-486.
- Fumey, G., (2008), « L'alimentation de qualité », in Charvet, J.-P. (dir.), 2008, *Nourrir les hommes*, Éditions SEDES, CNED, Larousse, Paris, p. 250-258.
- Gspann, A. (2018), *Impulser une stratégie alimentaire à l'ensemble du territoire des Vosges du Nord à partir d'initiatives dispersées : Présentation d'une méthodologie et d'outils*. Mémoire école d'ingénieurs Agro Campus Ouest Rennes.
- Hochedez, C. Le Gall, J., (2011), « Nord et Sud face aux crises. De nouveaux réseaux maraîchers métropolitains au service d'une agriculture de proximité : les cas de Buenos Aires et Stockholm », *Norois*, 221, p. 25-38.
- Hochedez, C. Le Gall, J. (2016) « Justice alimentaire et agriculture : introduction ». *Justice spatiale — Spatial justice*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, *Justice alimentaire et agriculture*.

- Houdart, M. Le Bel, P.-M. Lardon, S. (2020), « Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet alimentaire Territorial », *Géographie, économie, société*, 22 (2), p. 159-182.
- Lamine, C. (2012), « Changer de système : Une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux », *Terrains & travaux*, n° 20 (1), 139, <https://www.cairn.info/revue-terrains-et-travaux-2012-1-page-139.htm>.
- Lazzeri, Y. (2016), « Vers des systèmes alimentaires territorialisés en Provence-Alpes-Côte d'Azur ». *Les notes du Pôle*, 27, 5.
- Le Caro, Y. Jousseau, V. Poulot, M. Rouget, N. (2016), « Agricultures et villes : Des articulations renouvelées », *Annales de géographie*, 712, p. 553-563.
- Leloup, F. Moyart, L. Pecqueur, B. (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » *Géographie, économie, société*, 7 (4), p. 321 à 332.
- Lévy, J. (2004), « L'urbanité européenne : un patrimoine, un enjeu », *Raison présente*, n° 151, 3e trimestre, Les politiques de la ville, p. 91-101.
- Loudiyi, S. Houdart, M. (2019), « L'alimentation comme levier de développement territorial ? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales », *Économie rurale*, 367, p. 29-44.
- Marchand, F., Chabanet, D. (2022), Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort » (p. 50), Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, <https://rmpat.fr/wp-content/uploads/2022/09/rmpat-f-marchand-rapport-final-pat-juillet2022.pdf>
- Maurizio, A. (1932), *Histoire de l'alimentation végétale, depuis la préhistoire jusqu'à nos jours*, Paris, Payot, 663 p.
- Ouven, M., Puillet, L., Perrot, C., Pomeon, T., Dominguez, J.-P., Bonaudo, T., Tichit, M. (2018), « Quels équilibres végétal/animal en France métropolitaine, aux échelles nationales et « petite région agricole » ? » *INRAE Productions Animales*, 31 (4), p. 353-364.
- Perrin, C., Soulard, C.-T. (2014), « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan », *Géocarrefour*, 89 (1-2), p. 125-134.
- Pisani, E. (1994), *Pour une agriculture marchande et paysagère* (Vol. 1), Éditions de l'Aube, 91 p.
- Plouchard, E. (2022). « Les départements au cœur de la construction d'un système alimentaire de proximité : Leur saisie des Projets alimentaires territoriaux (PAT) », *Pour*, 243 (2), p. 7-18.
- Schmitz, B. (2001), « La recherche de l'environnement pertinent : Contribution à une géographie du sensible », *L'espace géographique*, 4/30, p. 321-332.
- Serrano, J. Tanguay, C. Yengué, J.-L. (2021), « Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : Le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire », *Économie rurale*, 375 (1), p. 41-59.
- Taillefer, F. (1965), « La Garrigue Montpelliéraine : Raymond Dugrand, La Garrigue Montpelliéraine. Essai D'explication d'un Paysage », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 36.1, p. 57-59.