



AGRICULTURE ET ALIMENTATION

# UNE FAIM DE DÉMOCRATIE LOCALE



L'ÉTAT DES TERRES AGRICOLES  
EN FRANCE N°5

2026





AGRICULTURE ET ALIMENTATION

# UNE FAIM DE DÉMOCRATIE LOCALE

## COORDINATION DU RAPPORT

Coline Sovran

## COMITÉ DE PILOTAGE

Hélène Béchet  
Philippe Bidet  
Maurice Desriens  
Frédéric Dudoret  
Anne Hugues

Oscar Joubert  
Salma Loudiyi-Culleron  
Mylène Maurel  
Pauline Prévost  
Amélie Sudre

## CONTRIBUTIONS ET RELECTURES

Dominique Abada-Simon  
Eric Bénéteau  
Astrid Bouchedor  
Pierrette Chaigne  
Jacques Chèvre  
Noémie Girard  
Michel Jabrin

Gaëlle Lacaze  
William Loveluck  
Tanguy Martin  
Philippe Pointereau  
Timothée Raimbeaux  
Claire Wehrung  
Jean-Denis Crola 6-pm

## TRAITEMENT DE DONNÉES ET CARTES

TerritoiresFertiles.fr

Le Basic

Terre de Liens remercie les personnes suivantes pour leur expertise et leurs précieux commentaires:

Pierre Guillemin **INRAE**  
Xavier Guiomar **Agroparistech**  
Jeanne Pahun **CNRS**  
Coline Perrin **INRAE**  
Lilian Vargas **Grenoble-Alpes Métropole**

## DESIGN GRAPHIQUE

Atelier BNJM [bnjm.eu](http://bnjm.eu)

## PHOTOGRAPHIE

Delphine Blast  
Sandrine Mulas

Alexandre Prevot  
Julie Delevaque

## AVEC LE SOUTIEN DE



Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme

**domorrow**

European Climate  
Foundation

Cette publication reflète les recherches et opinions de Terre de Liens,  
son contenu relève de la responsabilité exclusive des auteurs.

## CHOIX DE LA RÉDACTION

Les femmes sont bien présentes en agriculture et insuffisamment présentes dans les textes. Malgré la faiblesse des sources, nous sommes convaincus de l'urgence d'agir pour que les pratiques et les conceptions cessent d'être discriminantes. Nous avons fait le choix de ne pas féminiser l'ensemble du document mais le langage que nous employons intègre bien les femmes et les hommes qui font l'agriculture aujourd'hui. Nous espérons, dans les années à venir, pouvoir travailler de manière approfondie cette dimension.

Achevé d'imprimer en février 2026  
par Corlet 14 110 Condé-en-Normandie

N° d'imprimeur 26010844  
Dépôt légal février 2026  
ISSN 1776-9671 (imprimé) | 2268-5278 (en ligne)

Cette publication est mis à disposition sous licence libre



La reproduction et la diffusion totale ou partielle des textes de cette publication sont possibles pour toute utilisation non commerciale, en l'état et sans modification.

Mention: Agriculture et alimentation : une faim de démocratie locale, Terre de Liens, 2026



Cette publication, ainsi que toutes les ressources signalées par le picto ci-dessus, sont disponibles gratuitement en format numérique sur le Centre de ressources Terre de Liens [ressources.terredeliens.org](http://ressources.terredeliens.org)



Daniel Le Blay

Élu référent du pôle  
« reconquête agricole »

Commune  
de Mouans-Sartoux

**D**e plus en plus de collectivités locales s'interrogent sur les actions à entreprendre pour reprendre la main sur l'alimentation des enfants accueillis en restauration scolaire.

Dans notre commune des Alpes-Maritimes, à Mouans-Sartoux, la transition alimentaire et agricole est avant tout un choix politique. Un choix assumé, construit face à un constat simple : sans maîtrise des terres agricoles, sans paysannes et paysans nombreux et reconnus, sans politiques publiques volontaristes, il n'y a pas de souveraineté alimentaire possible.

Dans un contexte de disparition rapide des terres agricoles, de précarisation du monde paysan, de dépendance croissante aux filières agro-industrielles et de recherche d'une alimentation saine, notre commune a décidé de faire de l'alimentation un levier central de l'action publique. Cela conduit à sortir d'une logique de marché pour réaffirmer l'intérêt général, notamment sur la question foncière. Préserver les terres, les soustraire à la spéculation, les destiner à l'installation agricole, soutenir des modes de culture respectueux du vivant : c'est là un acte politique fort, que Mouans-Sartoux met en œuvre depuis plus de dix ans avec son plan local d'urbanisme, avec l'acquisition de terres et leur mise à disposition de maraîchers en agriculture biologique.

La restauration collective a été un point d'appui décisif dans cette évolution. En atteignant 100 % de bio dans les cantines scolaires, sans augmentation du prix des repas, avec des aliments cultivés localement en régie agricole municipale, la commune a démontré qu'une alimentation de qualité pour toutes et tous est possible. En cherchant à étendre l'accès à une alimentation saine et locale pour l'ensemble de ses habitants, la commune crée un débouché sécurisé pour l'agriculture locale, renforçant ainsi l'économie paysanne et la résilience territoriale.

Ce projet ne se limite pas à la production ou à l'assiette. Il interroge le modèle agricole dominant, la place des collectivités locales et le rôle des citoyennes et citoyens. Former, débattre, associer les habitants, soutenir les dynamiques collectives, travailler en réseaux d'échanges et d'entraide : la démocratie alimentaire est un pilier de cette transition. C'est bien pour aller en ce sens que nous avons créé la Maison d'éducation à l'alimentation durable (MEAD), une équipe et des lieux conçus pour coordonner et impulser les actions vers tous les publics concernés par les enjeux de souveraineté alimentaire.

L'expérience de Mouans-Sartoux montre qu'il est possible, à l'échelle locale, de reprendre la main sur notre système alimentaire. Elle rejoint pleinement les combats portés par Terre de Liens : défendre les terres agricoles comme un commun, installer des paysannes et des paysans et les accompagner dans leurs projets de transformation écologique de l'agriculture. Face à l'urgence sociale et climatique, ces choix ne sont plus marginaux, ils sont nécessaires.



7 **LES TERRITOIRES À L'HEURE  
DES CHOIX ALIMENTAIRES**

*Intro*

8 **SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE :  
LES CONSÉQUENCES TERRITORIALES  
D'UNE POLITIQUE INCONSEQUENTE**

*Éléments de contexte*

17 **TERRITORIALISER L'ALIMENTATION :  
UNE OPPORTUNITÉ MAJEURE POUR LES COLLECTIVITÉS**

Des systèmes alimentaires  
au service des territoires

Une économie  
alimentaire relocalisée

Un levier de  
démocratie locale

33 **TERRITOIRES SOUS CONTRAINTES :  
LES VERROUS DE LA TRANSITION ALIMENTAIRE**

Des territoires agricoles  
enfermés dans la  
spécialisation

Une vision productiviste  
dominante, du champ  
à l'assiette

Un détournement des  
enjeux alimentaires

61 **COLLECTIVITÉS LOCALES :  
DES STRATÉGIES INNOVANTES POUR AGIR**

Se doter d'une stratégie  
alimentaire transversale

Orienter les usages  
des terres agricoles

Transformer les obligations  
légales en leviers politiques

79 **COOPÉRER : UN LEVIER POUR  
ACCÉLÉRER LA TRANSITION ALIMENTAIRE**

Dépasser les limites de  
l'action publique locale

Repenser les relations entre  
territoires de production  
et de consommation

Coopérer pour peser  
politiquement

89 **RECOMMANDATIONS**

92 **BIBLIOGRAPHIE**

95 **SIGLES ET ABRÉVIATIONS**

Municipales 2026:  
les territoires  
à l'heure des choix  
alimentaires



**En mars 2026, près de 500 000 personnes seront élues dans les communes et intercommunalités françaises. Ce sont des citoyens et des citoyennes de tous bords, de toutes origines professionnelles, de tous âges, qui accèdent à une responsabilité politique locale et deviennent, par cette élection, les garants de l'intérêt général sur leur territoire. Ce renouvellement massif du personnel municipal constitue un moment démocratique majeur et une opportunité pour transformer nos systèmes alimentaires.**

Alors que près de la moitié des terres agricoles françaises produisent pour l'exportation, que les accords de libre-échange se multiplient et que l'agriculture est hyper-dépendante des aides européennes, penser le système alimentaire au niveau local a-t-il encore un sens aujourd'hui ?

Plus que jamais, car notre alimentation est connectée à de nombreux enjeux locaux et quotidiens : la santé de la population et des écosystèmes, la qualité de l'eau que nous buvons, l'économie locale, les paysages ou encore la gestion des risques naturels (incendies, inondations). L'alimentation est aussi un révélateur brutal des impasses du système alimentaire actuel. Tandis que des millions de personnes peinent à accéder à une alimentation de qualité, de nombreux agriculteurs et agricultrices exercent leur métier dans des conditions de plus en plus précaires. Entre les deux, un système agroalimentaire mondialisé capte les richesses créées, industrialise l'agriculture et dépossède les territoires de leur pouvoir de décider.

Pourtant, les marges de manœuvre existent. Que ce soit à l'échelle communale, intercommunale, départementale ou régionale, les collectivités disposent de leviers concrets pour agir. Partout en France, des élus et élues, en lien avec les paysans, les paysannes, les citoyens et les citoyennes, expérimentent déjà d'autres voies. Ils et elles font pousser des fermes communales, approvisionnent les cantines scolaires avec des produits bio et locaux, inventent des caisses alimentaires locales pour un accès digne à l'alimentation de qualité pour toutes et tous, protègent la vocation nourricière des terres agricoles dans les documents d'urbanisme, préservent la qualité de l'eau en soutenant des pratiques agroécologiques, investissent dans des projets économiques de transformation et de distribution alimentaire, etc.

Ces initiatives sont cependant freinées par des verrous structurels. La spécialisation agricole des territoires limite les ambitions de transformation d'un système alimentaire pourtant à bout de souffle. La vision productiviste et industrielle de l'agriculture s'impose encore trop souvent dans les instances chargées d'orienter l'agriculture

mais aussi dans les politiques alimentaires locales pour en détourner les objectifs au profit de l'économie agro-industrielle. Les collectivités locales se heurtent enfin à des orientations nationales floues, qui limitent leur pouvoir d'agir, alors même qu'elles sont en première ligne face aux crises sociales, sanitaires et écologiques.

À l'heure où s'ouvre un nouveau cycle municipal, ce rapport s'adresse à celles et ceux qui vont prendre des responsabilités locales. Il montre que la transition agricole et alimentaire ne se décrète pas uniquement depuis l'État, mais se construit dans les territoires, par la coopération, la démocratie et l'orientation des terres agricoles vers une agriculture nourricière. Il affirme que la souveraineté alimentaire n'est pas qu'un enjeu de balance commerciale, mais un droit politique fondamental : celui de décider collectivement de ce que nous produisons, de ce que nous mangeons et de la manière dont nous prenons soin des terres qui nous nourrissent.

Depuis plus de vingt ans, Terre de Liens agit aux côtés des territoires pour préserver les terres agricoles et permettre l'installation de paysannes et paysans engagés dans des pratiques respectueuses du vivant. À travers ce rapport, le mouvement Terre de Liens appelle les élus et élues locaux, les institutions nationales et l'ensemble des acteurs publics à reconnaître pleinement le rôle central des territoires et à leur donner les moyens d'agir.

# SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : LES CONSÉQUENCES TERRITORIALES D'UNE POLITIQUE INCONSEQUENTE

Il y a 30 ans, La Via Campesina, mouvement paysan international, alertait sur les risques liés à l'intégration des produits agricoles et alimentaires dans le commerce international. Tandis que les nations négociaient le nouveau cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords de Marrakech, La Via Campesina défendait l'idée d'une souveraineté alimentaire, définie comme le « *droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables, et le droit des peuples de définir leurs propres systèmes agricoles et alimentaires* ». Cette définition a été adoptée par les Nations unies dans la Déclaration sur les droits des paysans en 2018.

Trente ans plus tard, le bilan de souveraineté alimentaire de la France est peu reluisant<sup>1</sup>, mais des prairies normandes aux vallées arboricoles du Rhône, des plaines céréalières de la Beauce, aux pâturages des Pyrénées, les territoires sont-ils touchés de la même manière ? 35 000 communes façonnent le territoire, toutes différentes, avec des enjeux variés.

<sup>1</sup>  
Terre de Liens, *Souveraineté alimentaire : un scandale made in France*, 2025

# ACCÈS À UNE ALIMENTATION Saine

2

CREDOC, *Les Multiples facettes de la précarité alimentaire*, juin 2025

3

obso-alim.org

4

Scherer P. et al., *La Caisse alimentaire commune de Montpellier*, 2024

5

INSEE

Bien que la France dispose d'assez de terres pour nourrir sa population et même plus, la France ne garantit pas à sa population un accès à une alimentation saine. Huit millions de personnes déclarent ne pas toujours avoir assez à manger<sup>2</sup>.

Le risque de précarité alimentaire relève de différents facteurs dont<sup>3</sup>:

- ✗ la contrainte économique;
- ✗ un éloignement géographique de l'offre alimentaire de qualité;
- ✗ l'isolement social;
- ✗ le manque d'informations sur l'alimentation, la nutrition ou les lieux de vente.

La précarité alimentaire touche les territoires différemment. Taux de chômage élevé dans les petites polarités; diversité de commerces restreinte dans les ruralités productives et touristiques; violence économique et symbolique des lieux de vente de produits de qualité en ville où, même avec une aide financière, on peut ne pas se sentir légitime, du fait d'une clientèle majoritairement blanche et de catégorie sociale moyenne et supérieure<sup>4</sup>.

**Le droit à l'alimentation n'est pas le droit d'être nourri mais essentiellement le droit de se nourrir soi-même dans la dignité**

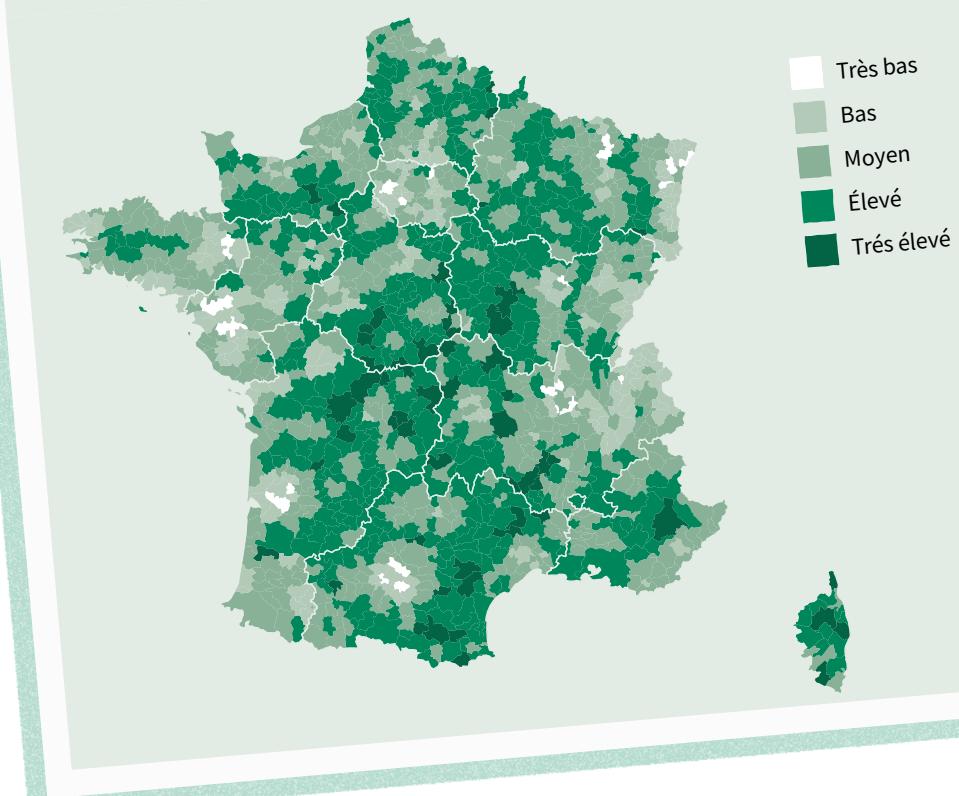
— Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme

En 2021, plus de 21 000 communes ne disposent d'aucun commerce, soit 62 % des communes<sup>5</sup>.

Ne pas disposer d'un véhicule devient un frein à l'approvisionnement alimentaire

Une perte de lien social, notamment pour les personnes âgées

Fig.1  
Niveau de risque de précarité alimentaire  
Obsoalim34 | Territoires Fertiles



La disparition des commerces de proximité est en particulier due à l'essor des supermarchés qui proposent une offre complète de produits et des prix attractifs. Les Français réalisent désormais 75 % de leurs achats alimentaires en grandes surfaces<sup>6</sup>. Celles-ci ont donc un impact majeur sur notre alimentation et, mauvaise nouvelle, ce qui est bon pour notre santé est plus cher !

- ✗ Enquête Foodwatch: les produits les moins chers contiennent plus de sucre<sup>7</sup>
- ✗ Enquête UFC-Que choisir?: les grandes surfaces pratiquent des marges importantes sur les produits bio<sup>8</sup>

Or une alimentation peu équilibrée a des impacts sur la santé (diabète, maladies cardiovasculaires, etc.). Il y a donc un enjeu de justice sociale à se préoccuper de l'accessibilité économique et physique de l'alimentation, au nom du droit à l'alimentation et à la santé de la population.

Les communes peuvent agir: maintien des commerces et marchés alimentaires, soutien aux actions sociales en matière d'alimentation, approvisionnement des cantines en produits de qualité, etc.

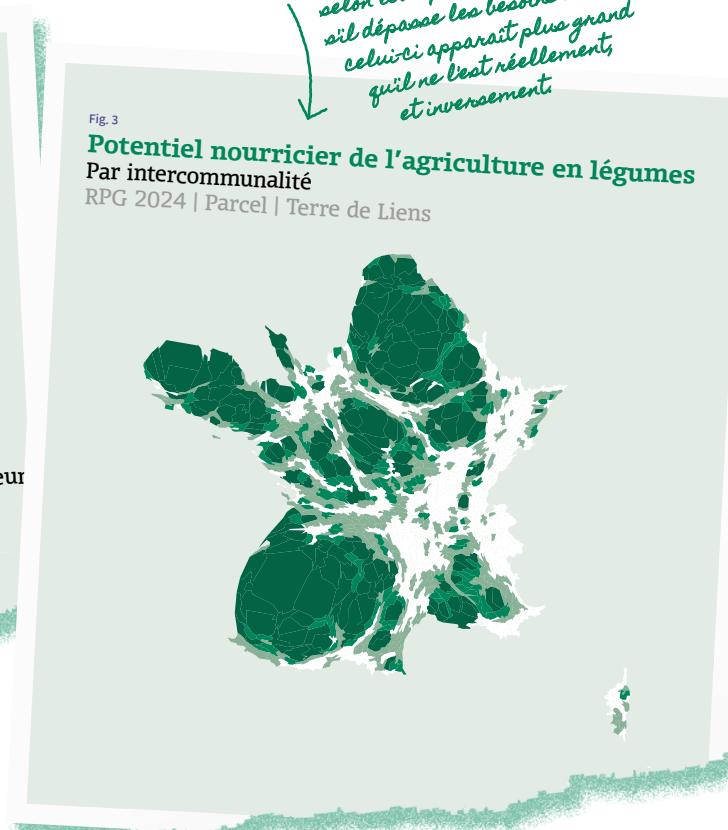
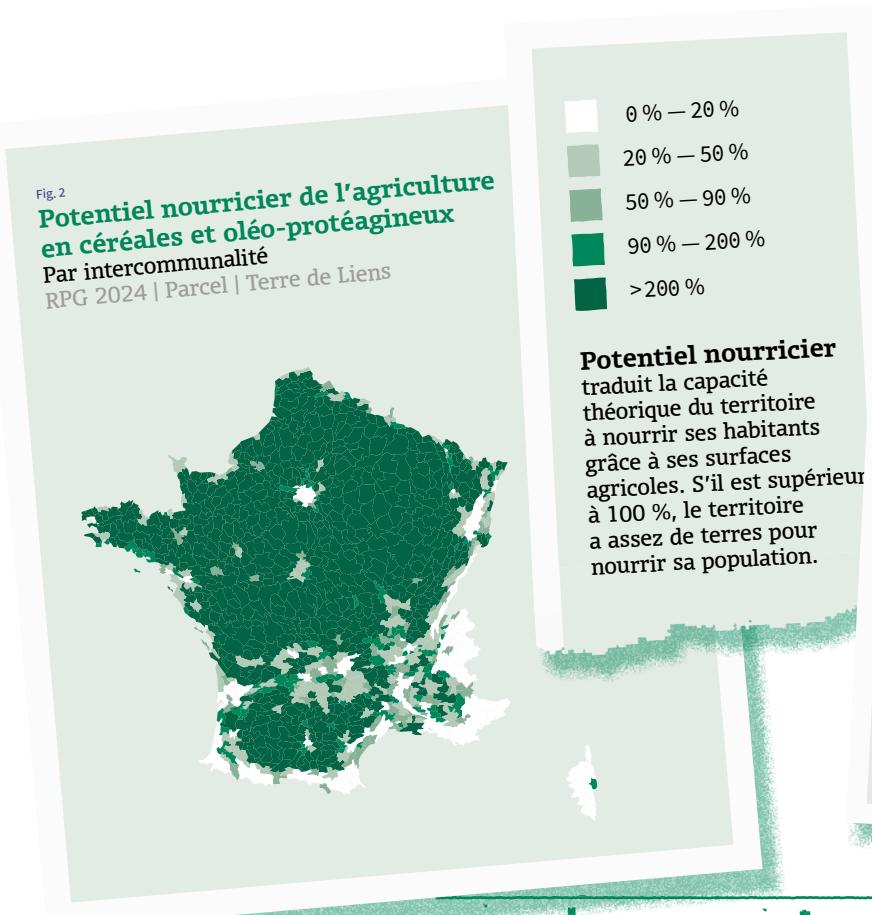
9  
Ministère de  
l'Agriculture, *Pano-  
rama des industries  
agroalimentaires, 2024*

10

## 11 Calcul des auteurs; Obsoalim34; Parcel

De plus en plus d'élus font le lien avec l'offre de production agricole locale. Encore une fois, les territoires ne sont pas égaux : les territoires urbains disposent d'un potentiel nourricier limité, les territoires agricoles spécialisés produisent de la matière première standardisée pour l'industrie agroalimentaire (70 % de la production agricole sont transformés<sup>9</sup>) ou bien pour l'exportation (43 % des terres agricoles produisent pour l'exportation<sup>10</sup>).

Un quart des intercommunalités disposant d'assez de terres pour nourrir leur population, présentent un risque de précarité alimentaire élevé<sup>11</sup>. Cela révèle l'importance du décalage entre la production agricole et la consommation alimentaire.



En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'agriculture est riche et dynamique, mais elle nourrit peu sa population. 60 % des produits agricoles et des produits agroalimentaires quittent le territoire. Les cultures très spécialisées de la région (viticulture, arboriculture) occupent une part importante des terres mais contribuent peu à l'alimentation locale. Si on calcule la production nécessaire pour nourrir les habitants de la région, seuls 12 % sont issus de l'agriculture de la région<sup>12</sup>.

12  
ADEME, Utopies,  
*Diagnostic de la  
durabilité et de la  
résilience du système  
alimentaire de la  
région Provence-Alpes-  
Côte d'Azur, 2021*

## II DES PRATIQUES QUI AFFECTENT LES AGRICULTEURS ET LES HABITANTS

13

Calcul des auteurs; Population communale (INSEE), traitements phytosanitaires (NODU)

14

Le Basic, Étude des financements publics et privés liés à l'utilisation agricole des pesticides, 2021

15

France AgriMer, Souveraineté alimentaire: un éclairage par les indicateurs de bilan, 2023

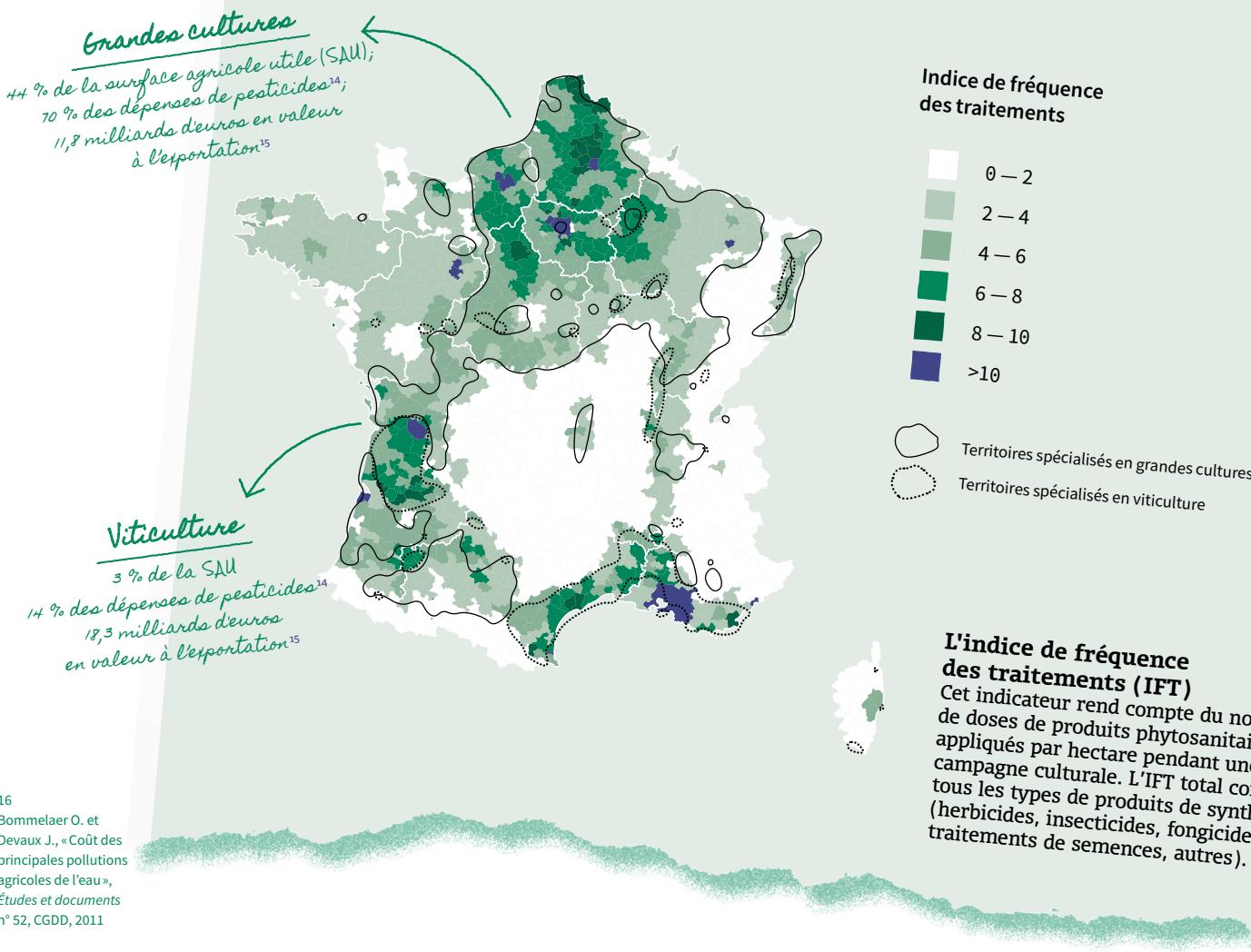
Sous prétexte de fournir une alimentation à bas prix, le système agro-industriel abime les ressources essentielles à la production de notre alimentation. La course aux volumes et aux prix faibles a rendu les cultures gourmandes en engrains de synthèse et en pesticides, notamment celles tournées vers l'exportation.

Malgré des objectifs nationaux de réduction des pesticides, 25 % de la population vivent dans une commune où les traitements pesticides ont augmenté ces cinq dernières années<sup>13</sup>.

Les pesticides se retrouvent dans l'air et l'eau du robinet, avec des impacts sur la santé humaine et des écosystèmes. Les engrains de synthèse produisent des nitrates, qu'on retrouve dans l'air, et de l'ammoniac, qui pollue l'air.

Fig. 4

Indice de fréquence des traitements, zones de grandes cultures et zones de production viticole en 2024  
Par intercommunalité  
Solagro | Agreste | Terre de Liens



16

Bommelaer O. et Devaux J., «Coût des principales pollutions agricoles de l'eau», Études et documents n° 52, CGDD, 2011

Les communes doivent agir : les élus locaux ont la responsabilité d'assurer l'approvisionnement en eau potable. Face à la non-conformité de la qualité de l'eau en matière de résidus de pesticides et de nitrates dans l'eau, ils réalisent des investissements coûteux pour traiter l'eau.

+ 1 milliard d'euros par an pour les ménages entre la facture d'eau qui augmente et l'achat de bouteilles d'eau<sup>16</sup>

Ce système industriel érode également la profession agricole. Les fermes de plus en plus grandes et robotisées imposent des volumes et des prix bas, sans se soucier de leur impact sur l'environnement, et une concurrence insoutenable aux agriculteurs et agricultrices qui s'inscrivent dans des démarches plus durables, mettant en péril les fermes à taille humaine.

La disparition des fermes a des conséquences importantes dans les territoires d'un point de vue socio-économique : baisse de l'emploi, moins de capacité d'approvisionnement alimentaire local, moins de population et de vie au village. Bien que les terres restent agricoles, elles viennent agrandir les fermes restantes, ce qui alimente le cercle vicieux pour les territoires.

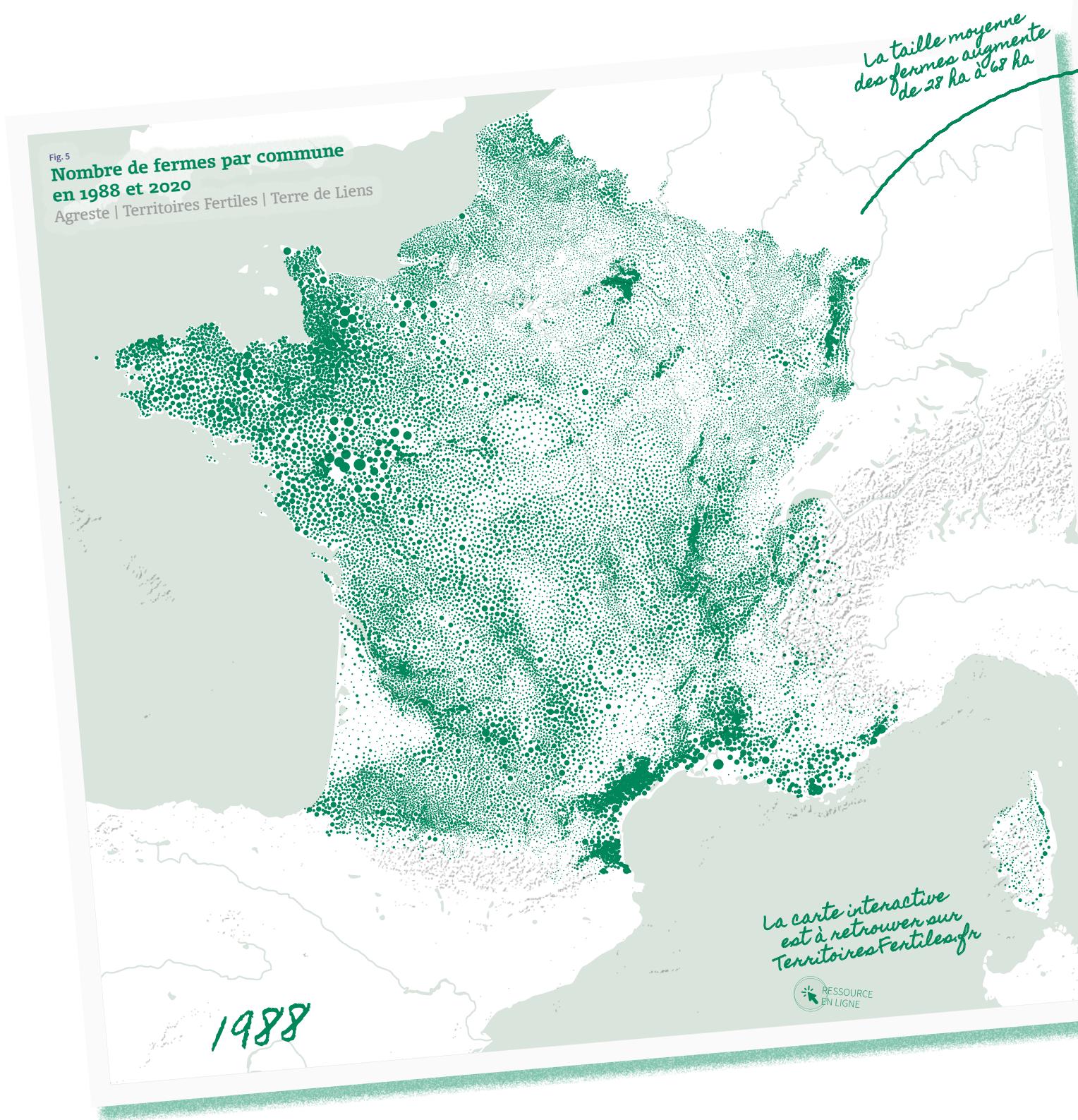


Fig. 5 (suite)

### Nombre de fermes par commune en 1988 et 2020

Agreste | Territoires Fertiles | Terre de Liens

2020

Rien qu'entre 2020 et 2023, 40 000 fermes ont disparu<sup>17</sup>

17

Agreste, Enquête  
sur la structure des  
exploitations agricoles  
2023, 2025

Quand on s'oppose à ce projet de centre d'engraissement de plus de 2 000 bovins à Peyrilhac, on ne s'oppose pas à l'agriculture. Ce qu'on rejette, ce sont les externalités négatives d'une agriculture industrielle : pollution de l'eau, nuisances sonores et olfactives liées à la concentration des animaux, trafic routier associé. Ce projet, c'est une usine agricole, peu génératrice d'emplois et qui prolétarise le métier. Il ne répond pas à l'enjeu de souveraineté alimentaire. On est dans un modèle hors-sol et 0 % paysan, avec des bêtes nourries en bâtiment à partir d'aliments importés, et dont la viande sera très majoritairement exportée en Italie ou en Grèce.

**Vincent Laroche**  
Terre de Liens Limousin

# III UNE POPULATION QUI N'A PAS VOIX AU CHAPITRE

18  
Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025

19  
Pétition n° 3014 - Non à la Loi Duplomb - Pour la santé, la sécurité, l'intelligence collective

20  
Code rural et de la pêche maritime, art. L. 111-2-2

Contrairement à la définition de La Via Campesina, la loi d'orientation agricole de 2025 passe complètement sous silence le droit des peuples à définir leur système alimentaire : « La souveraineté alimentaire s'entend comme le maintien et le développement des capacités de la Nation à produire, à transformer et à distribuer les produits agricoles et alimentaires nécessaires à l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation saine, et le soutien des capacités exportatrices contribuant à la sécurité alimentaire mondiale<sup>18</sup> ».

Les citoyens étaient pourtant plus de deux millions à signer la pétition contre la loi agricole portée par le sénateur Laurent Duplomb<sup>19</sup>, démontrant leur intérêt pour les questions agricoles et alimentaires, qui les touchent non seulement dans leur assiette, mais aussi dans leur environnement quotidien et leur santé. Aujourd'hui, on limite la participation citoyenne à l'acte de consommation. Or les choix de consommation ne sont pas libres pour une grande partie de la population.

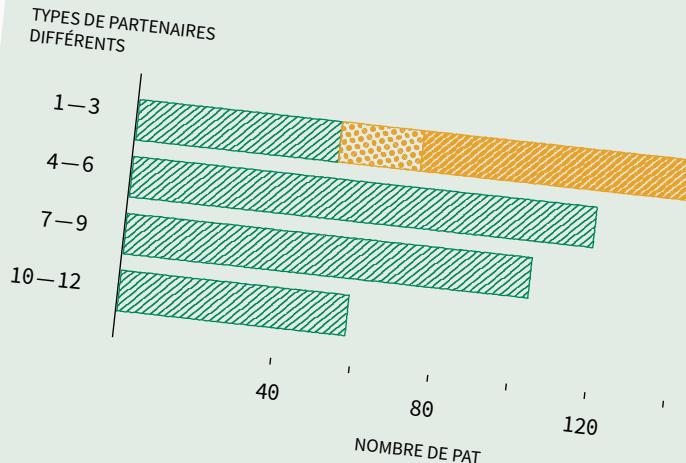
2014, début de la démocratisation des systèmes alimentaires ?  
La loi met en place les projets alimentaires territoriaux (PAT), « élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire [...] ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique<sup>20</sup> ».

Dix ans plus tard, la France compte 450 PAT, mais...

21  
France PAT,  
« La gouvernance des PAT »,  
PATnorama n° 3, 2021

Tous les PAT ne sont pas ouverts à la participation citoyenne  
La participation citoyenne est souvent limitée à la concertation  
La participation des partenaires du PAT n'atteint quasiment jamais la co-décision avec la structure porteuse<sup>21</sup>

Fig. 6  
Diversité des acteurs impliqués dans le pilotage des PAT  
France PAT 2025 | Terre de Liens



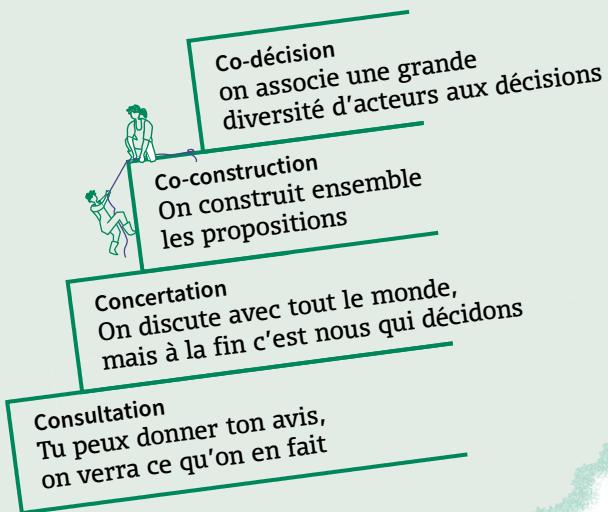
Pilotage institutionnel (incluant exclusivement des collectivités et services de l'État)

Pilotage partagé entre acteurs institutionnels et acteurs agricoles

Pilotage multi-acteurs

voir le détail  
Page 55

Fig. 7  
Les différents niveaux de participation  
Arnstein S., simplifié



22

Joubert O., *Les Projets alimentaires territoriaux à l'épreuve de la transition agricole et alimentaire : transversalité et jeux d'acteurs*, 2026

Les PAT peuvent mener des actions dans la catégorie démocratie alimentaire. Cette catégorie reste parmi les moins investies par les PAT et représente seulement 3 % des actions des PAT<sup>22</sup>.

Des initiatives locales, portées par les citoyens eux-mêmes et parfois soutenues par les collectivités, compensent difficilement ce déficit de démocratie : associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP); collectifs qui expérimentent une sécurité sociale de l'alimentation (SSA), etc.

Cette absence de démocratie dans le système alimentaire explique en grande partie la difficulté du système agroalimentaire actuel à prendre en compte de nouveaux enjeux. Les questions sociales et environnementales restent en arrière-plan par rapport aux enjeux économiques qui pilotent les politiques agricoles et alimentaires.





← La ferme de Salelles-Rieucros est située  
à Saint-Izaire, en Aveyron



# TERRITORIALISER L'ALIMENTATION : UNE OPPORTUNITÉ MAJEURE POUR LES COLLECTIVITÉS

À contre-courant du modèle dominant, de nombreuses collectivités ont choisi d'agir en faveur d'une territorialisation du système alimentaire. Leur pari consiste à s'impliquer dans la pérennisation ou reconstruction de chaînes de production alimentaires, de la production agricole à la transformation, plus ancrées et tournées vers les besoins des territoires, de leurs acteurs économiques comme de leurs habitants. En travaillant à l'essor de ces filières, les élus locaux cherchent à répondre à différents enjeux du territoire, à la fois économiques (création d'emplois, dynamisme économique), environnementaux (préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, construction des paysages) et socio-démocratiques (accessibilité alimentaire, santé, participation citoyenne).

# DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES AU SERVICE DES TERRITOIRES



## RÉPONDRE AUX ATTENTES CITOYENNES

Les citoyens sont favorables à plus de proximité et de sécurité dans leur alimentation, qu'ils soient urbains ou ruraux, qu'ils s'expriment en tant qu'habitants d'un territoire, consommateurs ou producteurs. En 2017 dans un sondage réalisé pendant la campagne présidentielle, ils étaient 90 % « à estimer la transition agricole et alimentaire comme prioritaire, c'est-à-dire la mise en place d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement produisant des aliments locaux, plus sains et sûrs<sup>23</sup> ». En 2022, ils se prononçaient majoritairement pour une interdiction des intrants chimiques (pesticides)<sup>24</sup>, et 76 % d'entre eux se disaient de plus en plus inquiets de l'impact de leur environnement direct sur leur santé<sup>25</sup>. L'inquiétude se retrouve dans les mêmes proportions du côté des agriculteurs quant à l'impact des produits pesticides sur leur santé<sup>26</sup>. Il ne s'agit donc pas de signaux faibles, et les élus locaux se doivent d'agir sur les systèmes alimentaires pour répondre à ces inquiétudes.

Les élus locaux sont donc légitimes à s'emparer de sujets relevant de l'intérêt public local qui doit correspondre à un besoin de la population ou doit être bénéfique à la population. Selon le juriste Luc Bodiguel, l'intérêt public local « naît souvent d'une insuffisance ou d'une défaillance de l'initiative privée, la commune agissant alors pour compenser l'absence de service<sup>27</sup> ». Par le passé, l'alimentation a été plusieurs fois invoquée comme d'intérêt public local pour justifier que des communes installent des commerces de proximité permettant de faire baisser le coût de l'alimentation ou lorsque l'offre privée était défaillante<sup>28</sup>. Les élus disposent de différentes compétences pour agir : la clause de compétence générale, la restauration collective, l'urbanisme, l'eau potable, etc. [→ Page 61](#)

Aujourd'hui l'attente des citoyens est forte pour retrouver des territoires protecteurs de leur santé, de leur alimentation et

de leur environnement de vie. Il s'agit pour les élus locaux d'agir pour garantir le droit à l'alimentation de la population, mais aussi la durabilité de notre système alimentaire et la participation de la population aux choix réalisés dans leur environnement immédiat. La territorialisation des systèmes alimentaires est un levier puissant pour améliorer la souveraineté alimentaire en France. Ancrer la production alimentaire dans les territoires permet de mieux prendre en compte les besoins du territoire et les ressources disponibles.

Il s'agit d'opérer une triple reconnexion. Reconnexion entre les filières agricoles, par la diversification des productions, selon les principes de l'agroécologie; reconnexion entre l'agriculture et les industries alimentaires, par l'approvisionnement de ces dernières en matières premières agricoles

PAROLE D'ÉLU·E

"Il y a chez les élus une influence agricole forte même s'ils ne sont pas agriculteurs. On a tendance à dire que l'agriculture est une chasse gardée des agriculteurs et donc qu'on n'a pas à interférer sur l'évolution de l'espace et de l'activité agricole. C'est le fameux « Laissez-nous produire ! » qui traduit bien que ce ne sont pas nos affaires. Si, ce sont nos affaires ! Parce que c'est le territoire. Et c'est un territoire avec toutes ses composantes. L'agriculture c'est une activité économique avec des répercussions sociales et environnementales.



Xavier Guiomar  
Maire de Châlons-Saint-Mars,  
dans l'Essonne

**Un système alimentaire territorial (SAT) peut être défini comme un ensemble de filières agroalimentaires localisées dans un espace géographique de dimension régionale et coordonnées par une gouvernance territoriale.**

– Jean-Louis Rastoin

régionales ; reconnexion de la production alimentaire avec la demande alimentaire, avec une offre locale diversifiée et de qualité.

### REINFORCER LA VITALITÉ SOCIALE ET ÉCONOMIQUE LOCALE

La majorité des communes françaises est encore fortement marquée par l'agriculture, qui façonne les paysages et participe à la vie sociale et économique. Cependant, au fil des décennies, le lien s'est fragilisé avec les territoires, à mesure que l'agriculture s'est spécialisée, industrialisée et insérée dans l'économie mondiale.

De nombreuses communes luttent contre cette tendance et misent sur le maintien de fermes ancrées sur leur territoire, qui, tout comme les écoles, produisent des effets bénéfiques. Selon les modèles, l'agriculture peut être une activité source d'emplois, qui peut attirer de nouveaux habitants. Certaines fermes commercialisent leurs produits en vente directe ou en circuit court (un seul intermédiaire, par exemple une épicerie locale) et deviennent ainsi des lieux de commercialisation, participant à la diversification des produits locaux disponibles sur le territoire et offrant de nouveaux lieux de sociabilité.

Territorialiser l'agriculture, c'est-à-dire ancrer l'agriculture dans son bassin de vie et de consommation, est « un processus de construction d'une activité agricole qui réponde aux enjeux de l'alimentation, de la gestion de l'environnement, de l'emploi et des autres activités du territoire<sup>29</sup> ». Maintenir des fermes sur les territoires peut entraîner une dynamique économique positive : d'autres installations agricoles, mais aussi des activités liées à l'agriculture comme des ateliers de transformation alimentaire, des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), des magasins de producteurs, des marchés de plein vent, etc.

### PRÉSERVER LES RESSOURCES NATURELLES

L'activité agricole est en interaction directe avec son environnement, avec le sol, l'eau, l'air, la biodiversité ou le climat. Elle joue une fonction environnementale et peut apporter de nombreux bénéfices à un territoire. Outre la production d'aliments, elle a un rôle de premier plan pour la préservation des ressources naturelles, la construction des paysages et la gestion des risques naturels, améliorant en retour la qualité et l'environnement de vie de la population. Mais pour cela, l'agriculture doit remettre au cœur de son fonctionnement la biodiversité, les cycles et processus écologiques, et en respecter les limites. C'est le principe de l'agroécologie, qui « vise à réduire les impacts environnementaux (sur l'eau, les sols,

**M**Notre but c'est de faire venir de la population. Y avait cette ferme à l'entrée du village, bien placée pour faire de la vente sur place. Quand elle a été mise en vente, on a demandé à la région de financer le stockage, le temps qu'on trouve des porteurs de projets. J'ai eu des propositions pour une partie des terres, mais je ne voulais pas que ça parte à l'agrandissement, fallait garder la cohérence de l'ensemble. Finalement, Paul s'est installé avec des vaches salers. Puis Pauline avec des moutons pour la laine, et son ami fait des cochons et de la bière. Sur la commune ça fait trois personnes en plus, et deux enfants qui sont nés, qui iront à l'école. Ça a amené de la vie, ils font de la vente à la ferme. Les habitants du village ont joué le jeu.



Michel Creyssac  
Maire de Rancou  
dans la Haute-Vienne

30

www.ofb.gouv.fr

la biodiversité) tout en répondant aux besoins économiques et alimentaires. La prise en compte de la nature et des services qu'elle rend est le fondement de cette démarche<sup>30</sup>».

De nombreuses études agronomiques montrent que les intrants de synthèse (engrais, pesticides) peuvent être remplacés par des processus écologiques. Ainsi, l'introduction de légumineuses dans la rotation des cultures permet de fournir de l'azote de manière naturelle aux sols, et de limiter l'usage des engrains azotés de synthèse. La diversité des espèces végétales cultivées ainsi que la sélection de semences paysannes plus rustiques rendent les cultures plus résistantes aux ravageurs, limitant ainsi le recours aux pesticides. L'économie réalisée sur les achats de ces produits chimiques compense la possible perte de rendement, il n'y a donc pas forcément de perte économique pour l'agriculteur<sup>31</sup>, et les bénéfices environnementaux sont importants.

31

CIVAM, *Observatoire technico-économique des systèmes bovins laitiers*, 2024

32

Récolte, *La Vacquerie, un espace de productions agricoles diversifiées au cœur de la ville*, 2024

33

Ministère de la Transition écologique, *Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation*, 2018

34

Récolte, *Félines-Minervois : Vers l'autosuffisance alimentaire*, 2024

En agissant sur les paysages, l'agriculture participe également à la gestion des risques comme les inondations ou les incendies.

À Blois par exemple<sup>32</sup>, une zone proche du centre-ville, promise à l'urbanisation, a finalement été reconstruite comme zone agricole suite aux études réalisées dans le cadre du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). À l'échelle des bassins versants, les agriculteurs sont ainsi des acteurs clés dans la gestion de ce risque. Par la restauration de zones tampons (mares, plans d'eau, zones humides, etc.), l'implantation de haies, par des pratiques qui maintiennent la santé des sols, ils permettent de maintenir un cycle de l'eau naturel, et d'absorber en partie les épisodes de crues liées à de fortes pluies<sup>33</sup>.

En zone de moyenne montagne, des élus agissent pour le maintien du pastoralisme afin de lutter contre le risque d'incendie. Dans l'ouest de l'Hérault, la commune de Félines-Minervois a subi les grandes campagnes d'arrachage du vignoble dans les années 2000 et présente désormais de nombreuses zones de garrigues sèches. Propriétaire des deux tiers des terres agricoles, la commune a décidé d'agir en faveur de l'installation de berger et limiter ainsi le risque de départ de feu<sup>34</sup>.

**La conversion des terres en agriculture biologique permettrait de réduire de 45 % la perte de biodiversité<sup>35</sup>**

À l'autre bout de la France, dans le village de Thannenkirch, les propriétaires ont monté une association foncière pastorale (AFP) pour faciliter la remise en état et la gestion collective d'une multitude de petites parcelles, désormais mises à disposition d'un éleveur. Pour Pauline Thomann, de l'association Terre de Liens Alsace, qui a accompagné la création de l'AFP, «ce projet a trouvé un écho favorable chez les élus de la commune, du département et à la préfecture, car l'AFP est un bon outil pour limiter le risque d'incendie, qui devient un vrai souci avec le réchauffement climatique dans des zones en friche<sup>35</sup>.»

35  
Terre de Liens,  
*La Propriété des terres agricoles en France*,  
2023

36  
parcel-app.org



## RÉCOLTE

### RECUEIL D'INITIATIVES FONCIÈRES

Le projet Récolte est un partenariat innovant entre Terre de Liens et INRAE pour faciliter le passage à l'action foncière des collectivités territoriales. Il s'organise autour de deux piliers : une plateforme internet pour capitaliser les expériences des territoires et l'animation d'une communauté d'échanges entre élus et agents de collectivités, chercheurs, et citoyens.





↑ L'association foncière pastorale (AFP) de Thannenkirch regroupe 20 ha, éclatés entre 70 propriétaires. L'AFP permet une gestion collective, la mise à disposition des terres à un éleveur et l'entretien des parcelles, dont certaines sont des vergers anciens.

# UNE ÉCONOMIE ALIMENTAIRE RELOCALISÉE



## DES FILIÈRES AGRO-INDUSTrielLES ANCRÉES DANS LES TERRITOIRES

Entre le champ et l'assiette, de nombreux acteurs composent les maillons du système alimentaire et façonnent ce que nous mangeons. En amont de la production agricole, les semences végétales et les races d'élevage sont produites et sélectionnées. En aval, une grande partie de la production agricole est transformée, de manière artisanale ou industrielle, avant d'être distribuée dans les grandes surfaces, les épiceries ou les restaurants. → Fig. 8

Cette chaîne de production est aujourd'hui largement mondialisée : aux choix politiques d'ouverture des marchés ont répondu les innovations technologiques, de nouveaux process industriels permettant l'amélioration de la conservation des aliments et l'augmentation des capacités de distribution. On estime qu'un produit alimentaire parcourt en moyenne 1 200 km avant d'arriver dans notre assiette<sup>37</sup>.

Ces filières longues conventionnelles, dans lesquelles s'inscrivent la majorité des fermes françaises<sup>38</sup>, organisent les relations entre acteurs de la production, de la transformation et de la distribution de manière verticale, pour répondre à une demande standardisée. Les agriculteurs sont devenus des fournisseurs de matière première. Les terres agricoles, autrefois riches du territoire, échappent à son administration. Elles ne sont plus orientées en fonction des besoins du territoire, mais elles sont les maillons d'une chaîne de valeurs, où la dimension économique laisse peu de place aux questions sociales ou environnementales.

Territorialiser le système alimentaire consiste à réorganiser les acteurs à des échelles inférieures. Le géographe Adrien Baysse-Lainé explique que « *relocaliser ne consiste pas nécessairement à commercialiser ou à s'approvisionner au plus proche, dans une visée d'autonomie alimentaire* ».

**Le système alimentaire est la façon dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps pour obtenir et consommer leur nourriture.**

— Louis Malassis, *Nourrir les hommes*, 1994

*d'un territoire prédéfini, mais souvent plus simplement à passer d'un circuit d'échelle supérieure à un circuit d'échelle inférieure, ce qui limite mécaniquement les circulations<sup>39</sup> ». Il s'agit de construire des chaînes de production plus ancrées dans et tournées vers les territoires, qu'il s'agisse de la production agricole ou de la transformation.*

Actuellement, certains départements de l'Ouest de la France, de Bretagne, de Normandie et des Pays de la Loire ont une capacité de transformation qui excède largement les besoins de leur territoire. La concentration d'emplois dans la transformation alimentaire dans ces régions leur permet de transformer au moins deux fois plus d'aliments que n'en consomme leur population. → Fig. 9

*A contrario, la moitié des départements français ont une capacité de transformation déficitaire par rapport à la consommation de leur population, alors même que leur potentiel nourricier en termes de surfaces est excédentaire.* → Fig. 10 Dans ces départements, créer des unités de transformation territoriales permettrait de créer des emplois localement et des débouchés pour l'agriculture. L'implantation d'industries de transformation à l'échelle du territoire peut également jouer un rôle fondamental pour accompagner la diversification des productions agricoles.

Maintenir ou créer des filières agroalimentaires à l'échelle des territoires est un moyen de conserver la valeur ajoutée localement, plutôt que d'exporter des produits bruts à des prix faibles, sans que la valeur créée par la transformation ne bénéficie au territoire. C'est aussi une manière de repenser la répartition de la valeur entre les acteurs de la chaîne, au profit des agriculteurs. Sur 100 € de dépenses alimentaires des ménages, on estime que les agriculteurs perçoivent 6,80 €<sup>40</sup>. Dans un rapport publié en 2021<sup>41</sup>, l'institut du développement durable et des relations internationales (IDDR) compare un scénario prospectif de recomposition

<sup>37</sup> Baysse-Lainé A., « Des liens alimentaires villes-campagnes en interterritorialité : le prisme des "circuit courts de longue distance" approvisionnant Paris et Montpellier », *Géographie, Économie, Société*, n° 23, 2021

<sup>38</sup> Territoires Fertiles, d'après IDDR, *L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France*, 2019

<sup>39</sup> Bermond M., Guillemin P., « Vers une transition des systèmes agricoles en France métropolitaine ? Une géographie contrastée et en mouvement (2010 et 2020) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2024

<sup>40</sup> France AgriMer, *La lettre de l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires*, n° 17 novembre 2025

<sup>41</sup> Aubert, P.-M. et al., *Vers une transition juste des systèmes alimentaires. Enjeux et leviers politiques pour la France*, IDDR, 2021

Fig. 8

### Représentation simplifiée du système alimentaire

Les Greniers d'Abondance, 2020

#### Intrants agricoles

Entreprises de l'agro-fourniture (semenciers, fabricants d'engrais, de pesticides, de machines agricoles, distributeurs, concessionnaires), fournisseurs d'énergie, coopératives

Politiques foncières & agricoles  
État, collectivités territoriales, chambres d'agriculture, Safer

#### Déchets

Entreprises et services de la gestion des déchets et de l'assainissement

#### Production

Exploitants et salariés agricoles, lycées agricoles, chambres d'agriculture, coopératives

#### Transformation

Industries agroalimentaires, coopératives, artisans et agriculteurs

#### Consommation

Mangeurs, cantines et restaurants

#### Distribution

Grossistes et négociants, entreprises de la grande distribution, commerces alimentaires

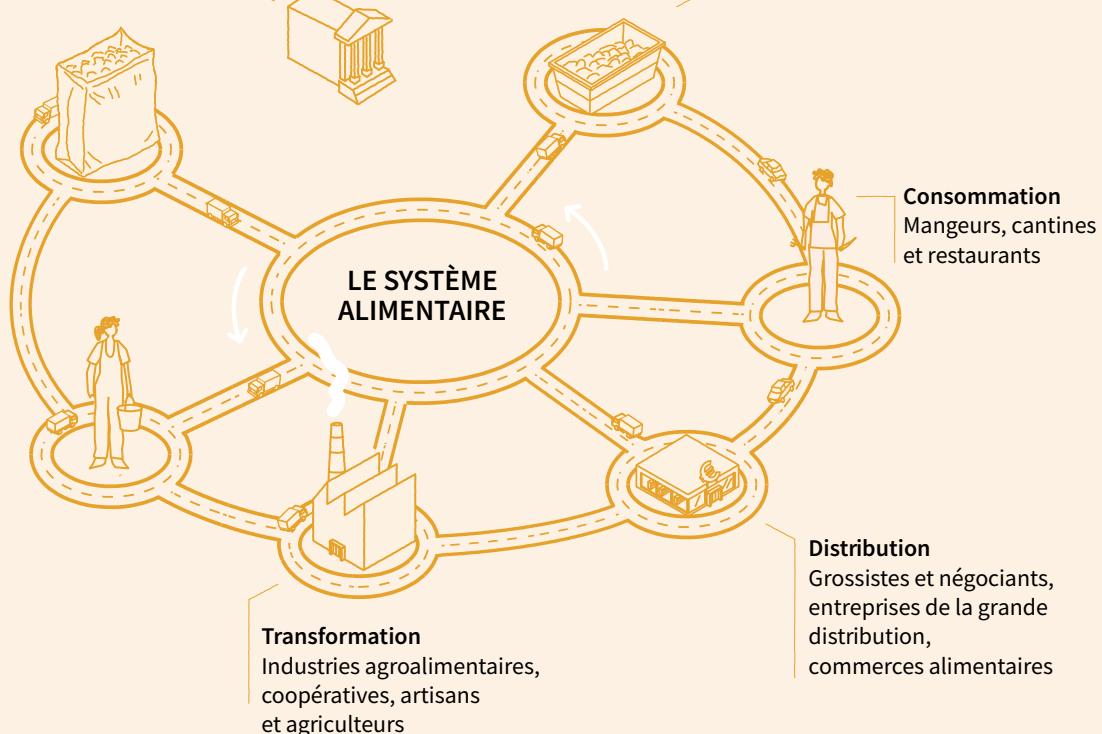


Fig. 9

### Emplois dans la transformation alimentaire et besoins en emplois pour répondre à la consommation du département

URSSAF 2023 | MSA 2023 | SIREN 2023 | PRODCOM 2021

Le Basic | Terre de Liens

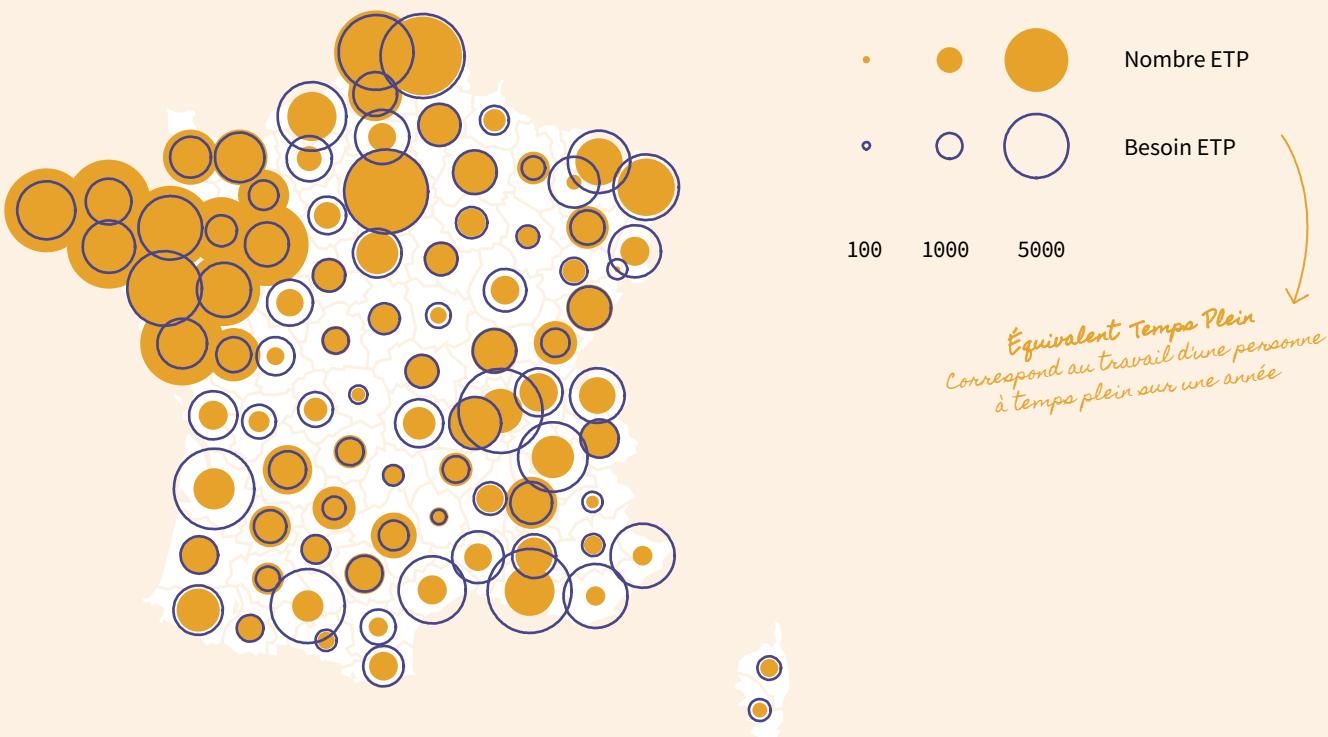


Fig. 10

**Potentiel nourricier de l'agriculture**

Par intercommunalité

RPG 2024 | Parcel | Terre de Liens

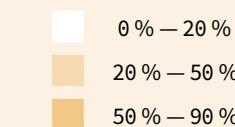
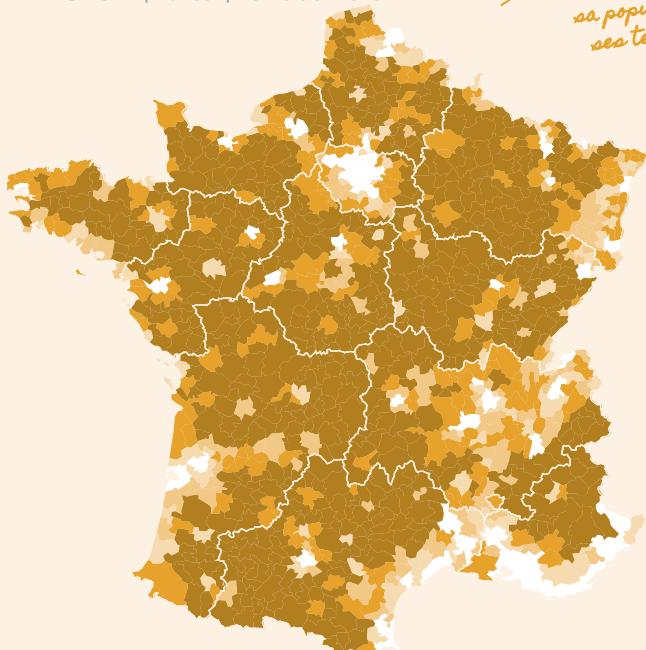
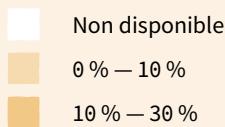
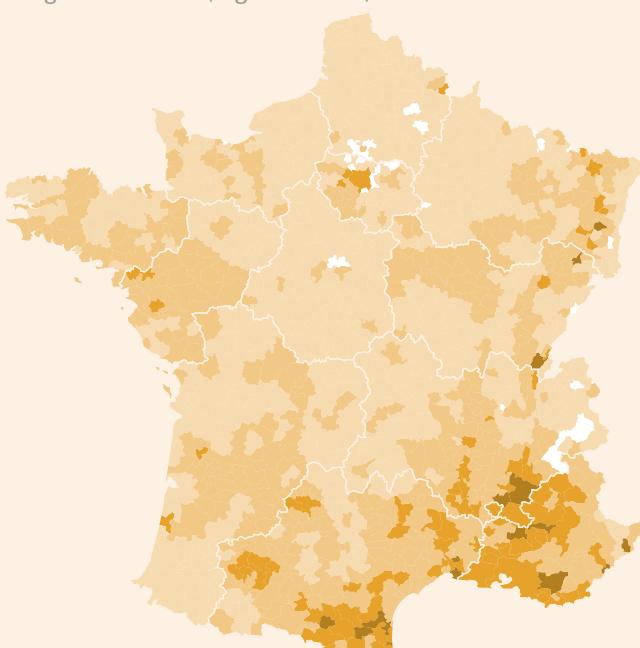


Fig. 12

**Part de la surface agricole utile en agriculture biologique**

Par intercommunalité

Agence Bio 2023 | Agreste 2020 | Territoires Fertiles



Traduit la capacité théorique d'un territoire à nourrir sa population avec ses terres agricoles.

Fig. 11

**Hypothèses et impacts d'une recomposition territoriale des systèmes alimentaires**

IDDRI, 2021

**Scénario**

Une approche multifonctionnelle (climat, biodiversité, santé)

Une politique de l'offre, de la demande et de régulation des marchés

Des régimes plus sains (moins de protéines et d'aliments ultra transformés)

Une plus grande intensité en emploi et un renforcement des opérateurs moyens de l'aval

Une diversification des systèmes pour reconnecter cultures et élevage

**Impact dans les secteurs bovin lait et grandes cultures**

⊖ Revenu

⌚ Emploi agroalimentaire

⌚ Emploi agricole

⌚ Prix de l'alimentation

⊕ Amélioration de la santé

⊕ Reconquête de la biodiversité

10 %  
de la SAIU sont en bio  
au niveau national

territoriale, au scénario tendanciel et montre l'impact positif d'une telle recomposition sur l'emploi agricole et dans l'industrie agroalimentaire. [→ Fig. 11](#)

## LES COLLECTIVITÉS LOCALES, MOTRICES DU CHANGEMENT

Les collectivités peuvent agir pour maintenir ou recréer des outils de transformation au service des productions agricoles déjà présentes : des abattoirs de proximité dans les zones d'élevage ou des meuneries dans les zones céréalier. Cela permet de créer des débouchés pour des producteurs qui ne souhaitent pas s'inscrire dans des filières conventionnelles, qui encouragent les volumes plutôt que la qualité. Pour les personnes qui souhaitent s'installer avec un projet agricole, la proximité d'un outil de transformation est aussi un argument clé.

Pour accompagner la diversification des territoires, la mise en place de nouveaux outils, en concertation avec les producteurs localement, est décisive. En Nouvelle-Aquitaine, la coopérative de producteurs bio en grandes cultures (CORAB), a développé des outils de tri et de stockage pour accompagner la diversification des cultures de ses coopérateurs. Elle collecte une quinzaine de grains différents : des céréales (avoine, blé, épeautre, orge, engrain, millet, maïs, sarrasin, seigle, sorgho), mais aussi des légumineuses (lentilles, pois chiches), des légumes secs (flageolets, haricots) et des oléagineux (cameline, tournesol). Cela permet aux producteurs de varier les espèces cultivées, et ainsi de prendre soin des sols via des rotations longues et l'usage de légumineuses pour apporter de l'azote. En comparaison, les coopératives céréalier conventionnelles collectent en général moitié moins de grains différents, et rarement des légumineuses.

La présence d'outils de première transformation des produits agricoles sur le territoire peut générer une dynamique positive, en facilitant l'installation de nouveaux acteurs de la transformation, un approvisionnement plus local pour les restaurateurs et les distributeurs. Autant de débouchés qui peuvent, dans un cercle vertueux, attirer de nouvelles activités agricoles.

La structuration de filières biologiques est aussi un levier essentiel pour atteindre l'objectif que s'est fixé la France de 20 % des surfaces en bio en 2030, en particulier dans les territoires où la bio est moins développée. [→ Fig. 12](#) Le développement de l'agriculture biologique participe à la préservation des ressources naturelles, comme l'eau et le sol. Des filières bio

structurées à l'échelle territoriale sont aussi le gage de relations commerciales de proximité, plus stables, donnant un cadre favorable pour l'expérimentation agronomique et le couplage des innovations entre les différents acteurs de la filière<sup>42</sup>.

Là où les acteurs privés, soumis à des logiques concurrentielles importantes, ont eu tendance à se concentrer fortement et à s'industrialiser, imposant leurs normes aux producteurs, la participation directe des collectivités territoriales dans le financement des outils de transformation peut favoriser la prise en compte d'autres valeurs que la seule dimension économique, en particulier les enjeux écologiques, sociaux ou éthiques. Que ce soit par la mise en place de dispositifs de régulation favorables et de financements spécifiques, par la mise à disposition d'ingénierie ou la valorisation dans la communication du territoire, l'action publique est essentielle à la territorialisation des filières.

Ces outils publics gardent des impératifs de rentabilité. Pour atteindre une viabilité économique, chaque outil doit être pensé à l'échelle de ses utilisateurs et de ses débouchés. Cela peut être une intercommunalité, mais aussi une petite région agricole ou un bassin de vie. Il est important de dépasser les limites administratives. Cela invite à penser les coopérations possibles, qui peuvent déboucher sur des moyens d'action supérieurs et valoriser les complémentarités entre les territoires. [→ Page 81](#)

42  
Fournier S. et al.,  
Agriculture biologique :  
Les enjeux de la  
structuration de  
filières territorialisées,  
Les cahiers pro de  
Défibio, TETRAE  
Occitanie, 2023

## Filière LES FILIÈRES VIANDES

L'élevage est un secteur important de l'agriculture en France, que ce soit au niveau de la production comme de la transformation: les productions animales représentent la moitié des emplois agricoles et 40 % des emplois dans l'industrie agroalimentaire. Quant aux surfaces agricoles, 64 % sont dédiés à l'alimentation animale, soit 18 millions d'hectares. Avec la libéralisation des produits agricoles au milieu des années 1990, les productions animales ont subi de plein fouet la concurrence internationale, du fait de coûts de production plus élevés que d'autres pays, notamment européens, et depuis 2012, la France est importatrice nette de viande.

43  
Aubert P.-M. et  
Poux X., *Des filières  
viandes françaises  
sous tension: entre  
pressions compétitives  
et accès à la biomasse*,  
IDDR, 2024

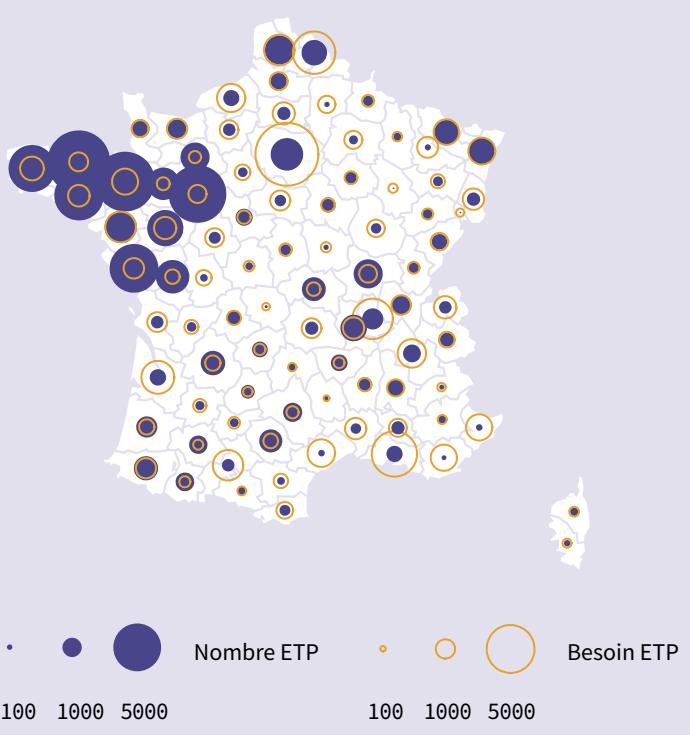
Une récente étude de l'IDDR<sup>43</sup> sur l'évolution des filières viandes à l'horizon 2035 révèle que, dans un scénario tendanciel, la production va perdre de sa capacité à couvrir la demande nationale, tandis que la concentration du secteur va s'accentuer, au niveau des fermes, des industries, mais aussi d'un point de vue géographique. D'ici à 2035, un tiers des fermes du secteur viande va disparaître, entraînant une perte d'un tiers des emplois agricoles et de 20 % dans les industries agroalimentaires. Dans ce secteur, la concentration et l'automatisation étant des facteurs clés de la compétitivité, les outils d'abattage, découpe et transformation les plus petits risquent de fermer, au profit des plus importants, concentrés dans le Grand Ouest, et en capacité de se moderniser. → Fig. 13

En plus de l'enjeu d'installation, le maintien de l'élevage sur un territoire implique de maintenir les outils de transformation de proximité, la distance entre les fermes et ces infrastructures étant un élément déterminant du coût de production des produits animaux. L'impact pour l'emploi local est important, avec des retombées sur toute la filière, et *in fine* sur la disponibilité de produits locaux. Dans les territoires d'élevage, de plus en plus de collectivités investissent pour maintenir ou recréer des abattoirs et des ateliers de découpe. Les abattoirs publics sont

des établissements dont les bâtiments sont détenus par une collectivité publique qui peut en assurer l'exploitation en régie ou bien la déléguer à un opérateur privé. Contrairement à la logique privée qui rationalise et simplifie ses processus, ces outils prennent en compte l'enjeu de proposer un débouché pour une plus grande diversité de productions. En 2020, sur 95 abattoirs publics en France, 80 étaient multi-espèces (bovins, petits ruminants et porcs). Pourtant, les abattoirs publics souffrent du désengagement de l'État. Depuis 1980, la part des abattoirs publics dans l'ensemble des abattoirs est passée de 75 % à 40 %.

Fig. 13  
**Emplois dans la transformation de la viande et besoins en emplois pour répondre à la consommation du département**

URSSAF 2023 | MSA 2023 | SIREN 2023 | PRODCOM 2021  
Le Basic | Terre de Liens





Fabrice  
Voillot

Éleveur, Vice-président agriculture  
de la communauté de communes  
du Grand Autunois Morvan  
en Saône-et-Loire

**M**Notre point de départ c'était de sauver l'abattoir. C'était un outil des années 1970, vieillissant, il fallait engager des travaux. Le projet chiffrait à six millions d'euros, avec deux millions d'aides. On est une interco rurale, au centre d'une zone d'élevage, ça faisait sens. Les autres élus ont suivi. Pour avoir le soutien de l'État, la préfecture nous a demandé de prouver l'intérêt de l'outil et d'apporter 66 000 € au capital. Près de 200 éleveurs ont apporté quelques centaines d'euros chacun pour montrer leur intérêt.

Aujourd'hui, l'abattoir est à l'interco et est géré par une société coopérative en délégation de service public. Au conseil d'administration, il y a un représentant de la DDT, de la chambre, des agriculteurs et des élus de l'interco.

Aujourd'hui on est à 3 400 tonnes équivalent carcasse. C'est un abattoir multi-espèces, donc on fait ovin, caprin, bovin et porcin. Le gros des animaux est fourni dans un rayon de 30 km. Les animaux, ils ne passent pas des heures sur la route, puis des heures en bouverie à attendre, les conditions sont quand même mieux que dans les gros abattoirs.

Côté débouché, on a la chance d'avoir un chevillard, qui achète des animaux aux éleveurs, et les vend à différents clients. Il y a aussi des éleveurs qui font abattre pour vendre en magasin de producteurs, et une structure de grossistes qui alimente les grandes surfaces. Grâce au PAT, on a aussi développé le travail avec la cuisine collective, qui prépare les repas pour les écoles et pour les aînés (on fait du partage à domicile). Trente-trois restaurants scolaires, 1 500 repas. 30 % de produits bio et locaux. Toutes les viandes fraîches bœuf, porc et mouton, passent par l'abattoir d'Autun. Les cuisiniers l'ont rebaptisé la marmite intercommunale du Grand Autunois Morvan, la MIAM. Rien que le fait de changer de nom, ça change la perspective.

**M**Moi ce que je dis toujours, c'est qu'on ne fait pas pour, on fait avec.

C'est important d'avoir une connaissance fine du territoire, des habitudes. Ici, on produit surtout des broutards, qu'on exporte vers l'Italie. Faut embarquer les éleveurs. En augmentant le bio et le local consommé sur le territoire, on crée des débouchés, ça peut aussi aider un jeune à s'installer, en lui garantissant un débouché à un volume important sur l'année.

# UN LEVIER DE DÉMOCRATIE LOCALE



## ANIMER LE DIALOGUE TERRITORIAL

Les tentatives de dialogue à l'échelle nationale semblent, aujourd'hui encore, compromises. En témoigne l'ouverture, le 8 décembre 2025, des Assises de la souveraineté alimentaire, où n'étaient conviés que les professionnels des filières agricoles et agroalimentaires. L'échelon local pourrait être un espace propice pour définir, entre professionnels et mangeurs, ce qu'est une alimentation saine, et construire ensemble le système agricole et alimentaire qui en découle. Cette concertation est essentielle pour mieux prendre en compte la diversité des enjeux de l'alimentation : production, accessibilité, santé, préservation des ressources naturelles, biodiversité, etc., au bénéfice de toutes et tous.

Pour s'assurer de la représentativité des parties prenantes, les élus locaux peuvent s'appuyer sur les initiatives locales citoyennes de leur territoire. Ces initiatives ont émergé de la société civile et des

acteurs agricoles qui ne se sentaient pas représentés par les institutions agricoles dominantes, en réponse aux défaillances du système agricole et alimentaire actuel. Les organisations du réseau Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale (InPACT)<sup>44</sup> sont présentes dans tous les départements, agissent dans différents domaines du système agricole et alimentaire. En amont de la production agricole, elles accompagnent les agriculteurs dans leur installation et agissent pour la préservation des terres agricoles. Sur les fermes, elles accompagnent les changements de pratiques et la diffusion de l'agroécologie, par des formations en techniques et technologies paysannes. En aval, elles recréent le lien entre la production et le territoire, en facilitant la vente directe aux consommateurs (associations pour le maintien de l'agriculture paysanne – AMAP), en soutenant l'approvisionnement de la restauration collective et des magasins de producteurs, etc.

Ces initiatives citoyennes contribuent à la démocratisation des questions agricoles et alimentaires, en redonnant aux citoyens du pouvoir d'agir sur le système alimentaire qu'ils souhaitent soutenir. Elles promeuvent une agriculture paysanne plus durable et contribuent très directement à atteindre les objectifs de transition agroécologique. Le soutien des collectivités territoriales à ces initiatives locales est essentiel pour renforcer la légitimité et la pérennité de ces initiatives citoyennes, enclenchant un cercle vertueux. En effet, le maillage du territoire par ces initiatives citoyennes contrebalance le poids de l'économie agricole dominante et constitue un appui pour les projets de transition menés par les collectivités<sup>45</sup>.

Les collectivités sont en mesure de choisir leurs partenaires de travail et peuvent les impliquer, aux côtés des partenaires agricoles traditionnels, faisant naître de nouveaux espaces de dialogue, à l'image des *Food Policy Council* anglo-américains. En Île-de-France, six territoires

44 Au niveau national, le Pôle InPact regroupe Accueil paysan, l'Atelier paysan, Réseau Civam, Fadear, InterAfocg, MRJC, Miramap, SOL, Solidarité Paysans, Terre de Liens

## LA CELLULE FONCIÈRE DE CŒUR D'ESSONNE

en Île-de-France

Face à la baisse du nombre d'agriculteurs, Cœur d'Essonne Agglo a mis en place une cellule foncière multi-partenariale. De nombreux partenaires agricoles, associatifs et publics y sont représentés. Cette cellule est un espace d'échange entre les parties prenantes qui permet d'identifier et de suivre des opportunités foncières, grâce à un outil cartographique dédié. La cellule permet ensuite d'identifier collectivement des porteurs de projets et de consolider les dossiers à présenter en comité technique Safer. Elle agit pour convaincre les maires, propriétaires, agriculteurs et s'avère un frein à la spéculation foncière grâce à la capacité d'intervention de la Safer en préemption avec révision des prix.

45 Houdart M., « Société civile et transition alimentaire dans les territoires : état des lieux, enjeux et conditions », Géocarrefour, n° 96/3, 2022

péri-urbains se sont renommés agri-urbains pour remplacer l'agriculture et ses paysages au centre de l'aménagement territorial. Ils expérimentent une gouvernance tripartite composée d'élus, d'agriculteurs et d'associations.

Ces espaces de dialogue peuvent également naître au sein des projets alimentaires territoriaux (PAT), un outil au service de la territorialisation des systèmes alimentaires, qui laisse une grande marge de manœuvre aux collectivités pour imaginer leurs propres modalités d'implication des acteurs du territoire : consultations citoyennes ponctuelles, groupes de concertation thématiques, comités techniques, conseils locaux de l'alimentation, etc.

De ces espaces peuvent émerger de nouvelles coordinations d'acteurs. C'est par exemple ce que Cœur d'Essonne Agglomération est parvenue à faire pour améliorer l'action publique en matière d'installation <sup>45</sup>. Encadré. La communauté de communes des Monts du Pilat en est un autre exemple. Face au départ à la retraite de 50 % de ses agriculteurs dans les cinq prochaines années, a décidé d'agir sur la transmission. Elle a mis en place un groupe de bénévoles pour aller à la rencontre des cédants et cédantes. Ce groupe, composé d'élus, de bénévoles d'associations comme Terre de Liens et d'agriculteurs a été formé

à l'écoute et l'accompagnement, puis a rencontré une trentaine d'agriculteurs et d'agricultrices proches de l'âge de la retraite, une invitation à initier la réflexion sur la transmission de leur ferme. <sup>46</sup> [Témoignage](#)

## RECRÉER DE LA CITOYENNETÉ AVEC L'ALIMENTATION

Dans un contexte de défiance croissante des citoyens envers les élus nationaux, réanimer l'alimentation dans les territoires est une opportunité de recréer de la citoyenneté et d'agir sur la qualité des territoires. Dans leur ouvrage *Démocratie alimentaire : de quoi parle-t-on ?*, Dominique Paturel et Patrice Ndiaye estiment que la démocratie alimentaire représente « la revendication des citoyens à reprendre le pouvoir sur la façon d'accéder à l'alimentation, dans la reconnexion entre celle-ci et l'agriculture. Elle émerge comme un terreau particulièrement propice à la construction d'une nouvelle citoyenneté, dans laquelle les citoyens retrouvent les moyens d'orienter l'évolution de leur système alimentaire à travers leurs décisions et pas uniquement leurs actes d'achat<sup>46</sup> ». <sup>46</sup>

Au-delà du soutien aux initiatives locales citoyennes, les élus locaux disposent d'outils variés pour améliorer la participation directe : vote consultatif, budget participatif, convention citoyenne, etc. Cependant, « la non-participation est bien l'attitude largement majoritaire pour une multitude de dispositifs participatifs<sup>47</sup> ». Pour le chercheur en sciences politiques Guillaume Petit, quels que soient les dispositifs locaux de démocratie locale, la participation de la population municipale se situe aux alentours de 1 %. Il l'explique en grande partie par des inégalités sociales et politiques que ces dispositifs ne parviennent pas à dépasser : les personnes les plus défavorisées ont moins de ressources pour participer mais aussi « une forme d'illégitimité de la prise de position dans l'espace public où la parole politique est dominée socialement et réservée aux personnes qui en maîtrisent les rouages<sup>48</sup> ». <sup>47</sup>

Pour créer une réelle démarche démocratique, il est essentiel de créer les bonnes conditions de participation : s'assurer que toutes les catégories de population ont les moyens de participer, éviter de reproduire des logiques d'exclusion sociale et reconnaître à la population une expertise du quotidien pour dépasser le sentiment d'illégitimité de certaines catégories de population. En effet, le fait d'être usager « procure une compétence particulière que le gestionnaire, l'expert, le savant détaché, ou tout autre individu non concerné personnellement,

*M*On a été très bien accueillis. Certains agriculteurs nous ont avoué qu'ils n'avaient pas encore réfléchi à leur transmission mais voulaient en parler. Quasi toutes les personnes rencontrées se sont mises en mouvement après les rencontres et des projets commencent à naître. C'est important de s'occuper de la transmission sinon les fermes se divisent, les terres partent chez les voisins. Si on laisse faire, on va poursuivre dans les productions agricoles dominantes, chez nous c'est le lait, sur des fermes de plus en plus grandes. Alors qu'il est difficile de trouver de la place pour des porteurs de projet qui voudraient faire d'autres productions, surtout s'ils ne sont pas issus du milieu agricole.



Michel Jabrin  
Terre de Liens Rhône-Alpes

<sup>46</sup>  
Paturel D. et Ndiaye  
P., *Démocratie  
alimentaire : de quoi  
parle-t-on ?*, 2019

<sup>47</sup>  
Jacquet V. et Sainty J.,  
« La non-participation :  
l'envers des dispositifs  
de participation  
publique »,  
*Participations*, n° 37,  
2023

<sup>48</sup>  
Petit G., *Pouvoir et  
vouloir participer en  
démocratie*, 2017

<sup>49</sup>  
Jacquet . et Sainty J.,  
*op. cit.*

50  
Zask J., *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, 2011

ne peut acquérir<sup>50</sup> ». Enfin, consulter ne suffit pas, un dispositif de démocratie participative doit offrir un partage de la décision. Il faut donc être prêt à appliquer les conclusions qui en sortiront. C'est ce que le président de la République avait déclaré au début de la Convention citoyenne pour le climat en 2019. Le fait d'être revenu sur son engagement a complètement décrédibilisé le processus et renforcé la défiance envers le pouvoir politique. Le Pays des Châteaux dispose d'un conseil local de l'alimentation, qui rassemble de multiples acteurs locaux représentatifs du territoire et concernés directement ou indirectement par l'alimentation. Cette instance a pour mission de construire une stratégie visant à la relocalisation de l'alimentation, dans une approche transversale. → Fig. 14

### AGIR À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNUALE

Les moyens financiers et humains pour agir sur l'alimentation au niveau local peuvent être réduits, notamment dans les petites communes rurales, dont les recettes publiques sont limitées du fait d'un faible nombre d'habitants. Le contexte budgétaire des communes ne semble pas aller en s'améliorant (baisse de certains impôts locaux, baisse des transferts de recettes nationales), il est donc difficile de prioriser des actions en matière de territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation en l'absence de compétence directe. Par ailleurs, les petites communes disposent de peu de personnel, alors même que l'animation territoriale est une des clés pour agir sur les questions alimentaires, tant les enjeux sont transversaux.

Dès lors, l'échelle intercommunale peut apparaître comme un atout pour l'action publique en matière d'alimentation. Les intercommunalités sont avant tout ce qu'en font les élus qui y siègent, c'est-à-dire les élus communaux. Elles disposent de moyens plus importants, mais aussi de services dédiés aux différents enjeux du territoire. Ces moyens peuvent être mis à contribution pour soutenir un projet porté par une commune. Les élus locaux peuvent donc inscrire l'agriculture et l'alimentation dans les actions de l'intercommunalité. → [Témoignage](#)

Les projets autour d'outils de filières par exemple, doivent se penser à l'échelle d'un territoire plus vaste qui peut aller de la communauté de communes jusqu'à la région pour atteindre une viabilité économique. Les intercommunalités, souvent considérées comme des territoires trop vastes, où il est difficile de faire avancer les dossiers, sont pourtant des collectivités qui peuvent mettre à disposition des moyens supérieurs, financiers ou humains, pour accompagner ces projets. Elles jouent un rôle d'animation pour favoriser la coopération entre les communes et les aider à trouver d'autres sources de financement auprès du département ou de la région. Les clivages politiques au sein de la gouvernance de l'intercommunalité doivent pouvoir être dépassés pour servir l'intérêt public local en particulier en matière d'alimentation et d'eau où il y a urgence à agir pour la santé.

Fig. 14

### Conseil local de l'alimentation du pays des Châteaux

Pays des Châteaux





Benjamin  
Malgras

Chargé de mission mobilités, transitions  
énergétique et alimentaire

Multipole Nancy Sud Lorraine

en Meurthe-et-Moselle

*Témoignage*

## ACCOMPAGNER LES PROJETS FONCIERS AGRICOLES DE TREIZE INTERCO

Nos élus se sont rendu compte qu'il y avait beaucoup de terres agricoles qui appartenaient aux collectivités. On a pu établir qu'environ 6,5 % du foncier agricole était public, ce qui représente 12 000 ha. La Multipole a donc créée un observatoire du foncier public afin de suivre les usages et les évolutions des terres.

Cet observatoire associe l'association Terre de Liens Lorraine, la chambre d'agriculture de Meurthe-et-Moselle et la Safer Grand Est. Sont également membres les treize intercommunalités du Sud du département (dont la Métropole du Grand Nancy). Ce projet a pu émerger grâce au PAT Sud 54, dont un des objectifs est de favoriser l'installation.

On a commencé, il y a cinq ans, en envoyant un questionnaire à toutes les communes pour leur demander si elles possédaient des terres agricoles et comment elles les valorisaient. On a eu un bon taux de réponse. Lorsque des collectivités ont du foncier sur lequel elles souhaitent porter un projet, elles se tournent vers nous. C'est la Chambre et Terre de Liens qui réalisent les diagnostics pour savoir si les terrains sont adaptés à l'installation. Le problème c'est que les parcelles sont souvent petites, morcelées et ne peuvent pas accueillir d'activité agricole. Mais on peut quand même travailler sur des petites surfaces : avec un hectare, on peut installer un maraîcher ! Les membres du groupe de travail aident ensuite les élus à rédiger l'appel à candidature et à chercher des candidats à l'installation.

Tous les ans on organise une journée portes ouvertes pour mettre en valeur un projet porté par la Multipole et dire aux élus et porteurs de projets : voilà, si vous cherchez des terres, on est là pour vous aider. On réalise en moyenne deux installations par an. On est aussi en train de réfléchir à la création d'espaces tests sur notre territoire. Une parcelle où le jeune qui cherche à s'installer peut se tester, voir si ça fonctionne, et s'il se plaît bien sur ces terres, qu'il puisse ensuite s'y installer.

On essaie d'éviter que les terres aillent à l'agrandissement. Parce qu'on voit que les fermes s'agrandissent et que la transmission va être de plus en plus compliquée. Donc, on veut que ça aille vers des fermes à taille humaine et de la diversification. On est une terre de polyculture-élevage, c'est un modèle qu'on a envie de préserver, ça fait partie de l'ADN de notre territoire !

Les raisons qui motivent les élus à investir la question foncière sont diverses. Souvent c'est pour installer un jeune car cela redynamise le village, ça crée du lien. Pour d'autres c'est l'emploi : une commune a fait le choix d'installer une entreprise de réinsertion sur deux hectares et ça marche du feu de Dieu ! Ils font des paniers à prix très réduit pour les personnes en difficulté et ça tisse des liens. Un autre objectif c'est d'avoir des produits locaux et souvent en bio. Pour cela, les communes proposent un bail rural à clauses environnementales.

Lorsqu'un projet commence à avoir l'adhésion de la population, il y a peu d'importance que ce soit tel ou tel parti. Tout le monde est d'accord pour relocaliser l'agriculture et privilégier les circuits courts, il n'y a pas vraiment de couleur politique pour moi.

Un territoire a été pilote concernant la recherche de biens sans maître, une procédure qui permet de récupérer les terres non valorisées. Mais toutes les communes n'ont pas continué les démarches, longues et chronophages, car il y a parfois une pression de la population qui juge que la commune n'a pas à récupérer ces terres.

Certains élus étaient réticents car ce n'est pas évident pour l'élu de porter cette responsabilité. La Multipole est là aussi pour venir en soutien, aider au dialogue. On leur dit « *on est prêt à prendre un peu les coups pour vous* ». Et puis, les élus ont tellement de sujets à maîtriser, on ne peut pas être expert de tout ! Nous, on a une expérience là-dessus donc on peut les aider et les décharger sur des questions de droit rural et d'ingénierie par exemple.



En 2021, la Foncière Terre de Liens est devenue propriétaire de 74 ha d'un ancien terrain d'aviation à Chevannes, dans l'Essonne. Cet espace constitue désormais la Ferme du Bois des Folies



# TERRITOIRES SOUS CONTRAINTES : LES VERROUS DE LA TRANSITION ALIMENTAIRE

L'action publique locale sur le système alimentaire fait face à de nombreux verrous, hérités d'une politique agricole et commerciale qui a misé, depuis les années 1950, sur le productivisme, l'industrialisation, puis les échanges extérieurs. Les représentants de ce modèle agro-industriel occupent encore une place prépondérante dans les orientations de l'agriculture. Ils entendent maintenir leur influence sur les politiques alimentaires émergentes, freinant la transition agroécologique pourtant nécessaire à la pérennité de notre système alimentaire.

# DES TERRITOIRES AGRICOLES ENFERMÉS DANS LA SPÉCIALISATION



## LE POIDS DES FILIÈRES AGRO-INDUSTRIELLES TOURNÉES VERS L'EXPORT

Les chercheurs Michaël Bermond et Pierre Guillemin<sup>51</sup> ont analysé l'évolution des fermes entre 2010 et 2020 selon leur mode de production agricole (biologique ou conventionnel) et leur mode de commercialisation (circuit court ou filière longue). Selon les territoires, ils font émerger des tendances et des freins en termes de transition des systèmes alimentaires. Ils constatent que «les espaces ruraux marqués de longue date par l'héritage productiviste et les plus fragiles démographiquement et économiquement restent les plus fermés à l'émergence des formes de transition<sup>52</sup>».

Ainsi, les trajectoires de transition agricole sont moins engagées dans les territoires les plus spécialisés. Ces espaces correspondent aux territoires où les fermes conventionnelles commercialisant exclusivement en filière longue restent fortement majoritaires. Au niveau national, elles représentent 70 % des fermes et 75 % de la surface agricole utile (SAU) en 2020<sup>53</sup>, les territoires les plus verrouillés correspondant aux zones de grandes cultures (Bassin parisien, Hauts-de-France, départements de Haute-Normandie et de l'ancienne Champagne-Ardenne) et aux zones d'élevages spécialisés de l'Ouest (porcin, volaille, bovin lait) et du Massif central (bovin viande et lait). Ces territoires sont structurés de longue date par des filières qui se sont industrialisées et internationalisées. → Fig. 15

Dès les années 1960, la mise en concurrence des productions à l'échelle internationale impose aux industries agroalimentaires, pour rester concurrentielles, de réduire leurs coûts de production tout en maintenant une régularité et une stabilité dans l'approvisionnement. Les territoires se spécialisent autour des grandes industries, tandis que les fermes se mécanisent et s'agrandissent, notamment pour réduire les coûts de production. La concentration des outils de transformation et celle des

exploitations se renforcent mutuellement. La géographe Christine Margetic parle de territoires de firmes agro-industrielles, soumis aux décisions des industries agroalimentaires : implantation géographique, choix d'approvisionnement, standards de qualité, variations des approvisionnements. «Cet encadrement explique le processus de "dé-territorialisation" qui caractérise cette agriculture productiviste peu soucieuse des terroirs paysans d'autrefois<sup>54</sup>.»

Cette industrialisation entraîne une spécialisation des territoires qui limite l'offre de productions diversifiées à destination de leur population. La production laitière, par exemple, s'est largement concentrée dans le croissant laitier entre la Bretagne, la Normandie et les Pays de la Loire, qui rassemblent plus de la moitié du cheptel bovin laitier<sup>55</sup>. En Mayenne, où se trouve le siège du géant laitier Lactalis, les fermes en bovin lait représentent 38 % de l'emploi agricole et l'industrie laitière emploie 10 % des salariés de l'industrie manufacturière<sup>56</sup>. La Mayenne peut produire deux fois plus de produits laitiers que les besoins de sa population, mais est déficitaire en termes de production de fruits et légumes. La concentration des industries laitières dans ces régions produit des déserts laitiers. Ailleurs, la fermeture d'industries limite la possibilité de s'installer avec un élevage bovin lait dans ces territoires où la collecte n'est plus assurée, faute d'un tissu de fermes laitières suffisamment dense<sup>57</sup>. → Fig. 16

Ce phénomène est renforcé par le poids et la concentration des supermarchés, qui imposent des volumes, des produits standardisés et des coûts bas. Les chercheurs Loïc Mazenc et Jeanne Pahun ont démontré que les normes imposées par la grande distribution pour assurer l'approvisionnement de produits agricoles calibrés et qui se conservent, implique l'usage important de pesticides<sup>58</sup>.

51  
Bermond M., Guillemin P.,  
op. cit.

52  
Ibid.

53  
Agreste, Recensement  
agricole, 2020

54  
Margetic C.,  
«Des Industries  
agroalimentaires  
françaises face à des  
enjeux majeurs»,  
*L'Information  
géographique*, 78-4,  
2014

55  
Agreste,  
*Les Exploitations  
bovines laitières en  
France métropolitaine  
en 2020, Les Dossiers  
n° 4*, novembre 2023

56  
Agreste, *Dossier terri-  
torial départemental*,  
Mayenne, 2023

57  
Margetic C., op. cit.

58  
Mazenc L. et Pahun J.,  
«Les Pesticides  
comme dispositif  
de marché de la  
grande distribution»,  
*Économie rurale*,  
n° 392, 2025

Fig. 15

### Part de la SAU des fermes en filière longue conventionnelle dans la SAU du département en 2020

Recensement agricole 2020 | Bermond et Guillemin | Terre de Liens

SAU: Surface agricole utile

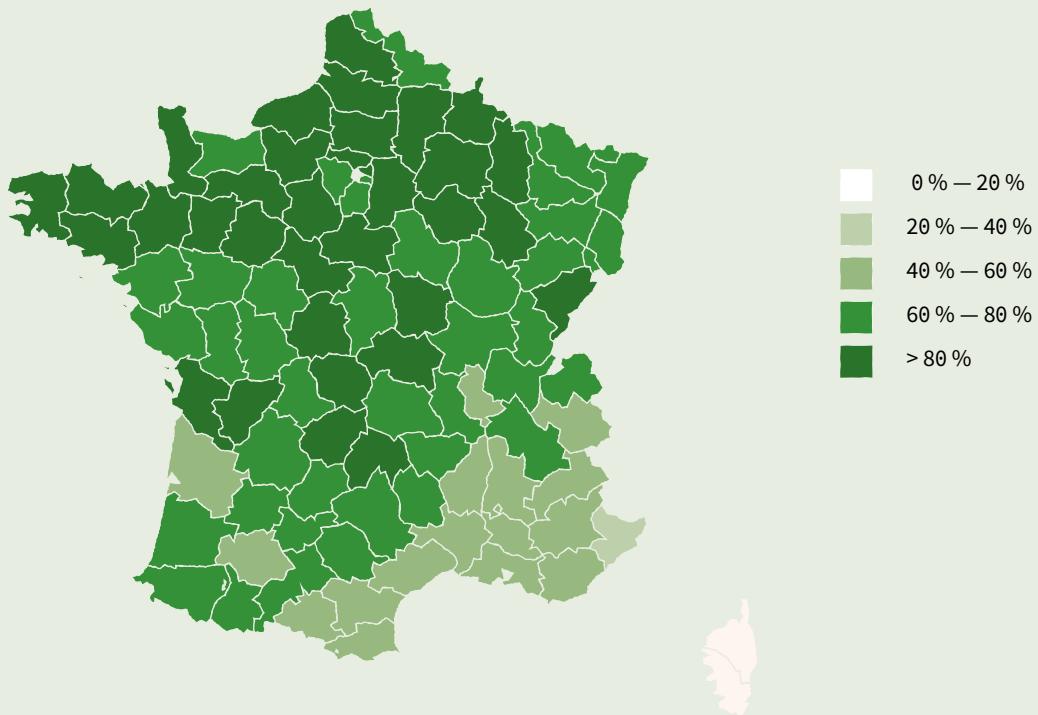
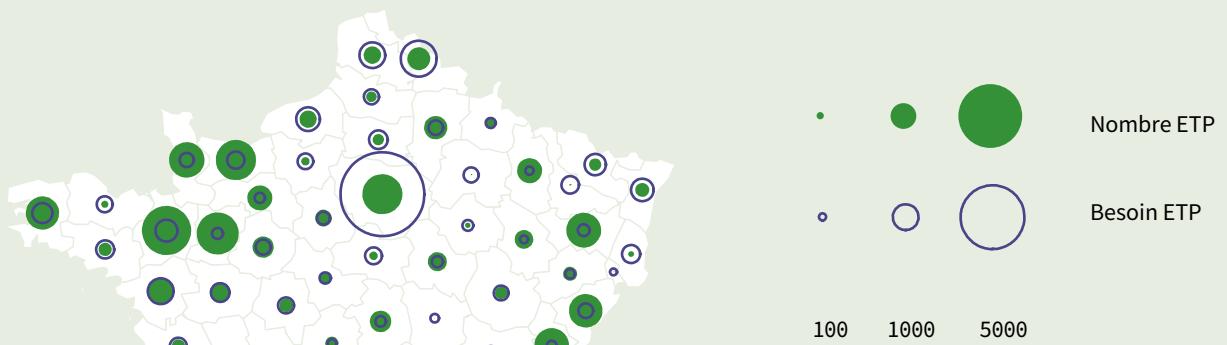


Fig. 16

### Emplois dans la transformation du lait et besoins en emplois pour répondre à la consommation du département

URSSAF 2023 | MSA 2023 | SIREN 2023 | PRODCOM 2021

Le Basic | Terre de Liens



Les départements du Sud de la France ne disposent pas d'assez d'emplois dans la transformation pour couvrir les besoins en produits laitiers de leur population.

Fig. 17

## Les principales coopératives agricoles françaises

Basta

Par chiffre d'affaires 2018

<b>Agrial</b> Produits transformés 5,84 Md€		<b>Triskalia</b> Produits transformés 3,03 Md€	
<b>InVivo</b> Épicerie et cave 5,18 Md€		<b>Cooperl</b> Viande 2,26 Md€	
<b>Sodiaal</b> Produits transformés 5,04 Md€		<b>Triskalia</b> Lait 1,94 Md€	
<b>Tereos</b> Sucre 4,98 Md€		<b>Limagrain</b> Boulangerie 1,78 Md€	
<b>Terrena</b> Produits transformés 4,87 Md€		<b>Lur Berri</b> Produits transformés 1,41 Md€	
<b>Vivescia</b> Boulangerie 3,2 Md€			

### LES COOPÉRATIVES AGRICOLES, PILIERS DU MODÈLE AGRO-INDUSTRIEL

L'évolution des coopératives agricoles a suivi le même mouvement. Elles ont été initialement créées par et pour les agriculteurs, pensées comme le prolongement des fermes pour organiser l'approvisionnement en intrants, la collecte et les débouchés de la production, ainsi que pour défendre les intérêts des agriculteurs face aux acheteurs de plus en plus concentrés qui imposent leurs prix. Selon Coop de France<sup>59</sup>, 75 % des agriculteurs adhèrent au moins à une coopérative. On dénombre aujourd'hui 2 100 coopératives agricoles, employant 200 000 salariés, et dégageant un chiffre d'affaires de 118 milliards d'euros, soit la moitié du chiffre d'affaires de l'agroalimentaire français. Elles bénéficient d'un statut fiscal avantageux et ne paient pas d'impôt sur les sociétés.

Aujourd'hui, une dizaine de coopératives se positionnent parmi les principaux groupes agro-industriels français et européens, connus pour leurs marques de grande consommation. → Fig. 17 Ces chiffres sont révélateurs d'une inscription des coopératives dans les mêmes dynamiques que les autres acteurs agro-industriels : concentration, internationalisation et intégration vers l'aval des filières. La coopérative Agrial, originellement basée en Normandie, illustre bien cette triple dynamique. Elle est impliquée dans sept branches d'activités, avec différentes gammes de produits. Le bas de gamme est développé via sa filiale Florette, en Espagne.

Le milieu de gamme importe des produits d'Europe et du Maroc pour une transformation réalisée dans la Manche. Enfin, les produits à plus forte valeur ajoutée, sont issus de différentes zones de production en France et transformés dans de petites structures à forte identité de terroir, dans une stratégie d'image de proximité avec les producteurs<sup>60</sup>. En septembre dernier, Agrial et Terrena ont annoncé leur fusion prochaine qui donnera naissance à un géant de l'agroalimentaire de 30 000 adhérents, pesant plus de 10 milliards d'euros<sup>61</sup>.

L'internationalisation et l'intégration d'activités de l'aval ont largement modifié la perception que leurs adhérents ont des coopératives. Le récent rapport d'orientation publié par le syndicat Jeunes agriculteurs<sup>62</sup> s'inquiète de la perte de lien, voire de pouvoir des agriculteurs au sein des coopératives : « Les consultations menées au sein du réseau Jeunes agriculteurs ont mis en évidence le fait que les agriculteurs ne se reconnaissent plus dans les coopératives dont ils font pourtant partie, et ont le sentiment de ne plus avoir de pouvoir sur les décisions prises. [...] Ce sentiment est renforcé par le fait que les coopératives se diversifient et s'agrandissent. Leur expansion les a amenées à investir dans les différents maillons de la filière, y compris parfois jusqu'à la distribution. Leur fonctionnement a évolué rendant son appréhension plus complexe pour les adhérents, et donc, ne facilitant pas l'engagement. » → *Témoignage* Il existe néanmoins une grande diversité de coopératives, dont certaines ont su rester à taille humaine et au service de leurs coopérateurs.

59  
Coop de France,  
Rapport d'activité  
2024

60  
Margetic C.,  
op. cit.

61  
Communiqué  
de presse du 22  
septembre 2025

62  
Jeunes agriculteurs,  
Remettre l'agriculteur  
au cœur des structures  
coopératives et  
mutualistes, Rapport  
d'orientation 2025



## DES FILIÈRES QUI FAÇONNENT LES PAYSAGES

Ces filières, qu'elles soient structurées par des coopératives ou des groupes privés, ont un impact visible sur les paysages. Les fermes aujourd'hui en agriculture conventionnelle et circuit long couvrent au total 75 % de la surface agricole de la France. Plus d'un tiers sont des fermes de plus de 100 ha. Elles font de la France une puissance agricole, excédentaire en production par rapport aux besoins de la population, mais seulement sur certains produits. La France est aujourd'hui déficitaire sur les fruits et légumes, tandis que les productions d'exportation sont très dépendantes des intrants importés (soja pour l'alimentation animale, engrangis de synthèse pour les cultures)<sup>63</sup>.

Les cultures de céréales représentent 50 % des terres cultivées en France, soit neuf millions d'hectares, dont la moitié de la production part à l'exportation. De puissantes coopératives organisent cette filière, avec un pouvoir certain sur l'aménagement du territoire et les décisions d'investissements dans les infrastructures de stockage, de transport et de commercialisation. Ainsi, le groupe de négoce céréalier Soufflet, qui appartient désormais à la coopérative Invivo, a été très moteur dans le projet de mise au grand gabarit de la Seine. Il s'agit d'un projet d'élargissement

du fleuve pour faciliter le transport fluvial des céréales vers le port du Havre. Ce projet, déclaré d'utilité publique depuis 2022, nécessite la création d'écluses et l'agrandissement du lit de la Seine en largeur et en profondeur. Le tracé prévoit de creuser des portions plus droites pour éviter les boucles du fleuve, en plein milieu de zones classées Natura 2000 (issues de la politique européenne de préservation de la biodiversité), avec des impacts environnementaux certains. Enfin, le projet va générer une pression supplémentaire sur les terres agricoles à proximité, alors que l'agriculture a déjà perdu des terres au profit des carrières de sables.

Les ports français, outils et symboles de la puissance exportatrice de la France, participent également à la spécialisation des territoires. Le port de La Pallice à La Rochelle, comme celui du Havre, orientent considérablement les terres et les territoires qui les entourent. Comme le dit l'adage, « la bataille portuaire se gagne sur terre », que ce soit pour organiser l'approvisionnement en matières premières agricoles ou pour permettre le transport vers les bassins de consommation. Les ports du Havre et de Rouen (réunis au sein du groupement d'intérêt économique HAROPA) présentent une situation idéale, à la fois connectés à un bassin de production agricole riche et à un bassin de consommation important avec

63  
Terre de Liens, 2025,  
op. cit.

Plusieurs fois j'allais voir les administrateurs en disant : « aidez-moi, parlez-en au directeur », et plus j'allais les voir plus ils me disaient « mais on ne décide de rien là-dedans ». Moi ce n'est pas la vision de la coopération que j'ai. Pour moi, une coopérative agricole, enfin c'est dedans : c'est la coopération. Donc on est là pour tirer tout le monde vers le haut. Mais on se rend compte que dans beaucoup de coops, le conseil d'administration est là parce qu'en fait, il en faut un, mais il n'a pas un intérêt capital. Mais au moins je sais où est le bureau du directeur. D'autres coopératives, on ne sait même pas s'il est en Argentine ou en Europe !

**Agriculteur,**  
Élu du syndicat Jeunes agriculteurs<sup>64</sup>

64  
Meunier A., Sudre A., *Le Volontarisme politique des communes rurales sur les enjeux agricoles et alimentaires île-de-France/Bourgogne, une étude comparée*, 2025

Fig. 18

## Entrées et sorties de matières agricoles et transformées pour la région Normandie

Le Basic

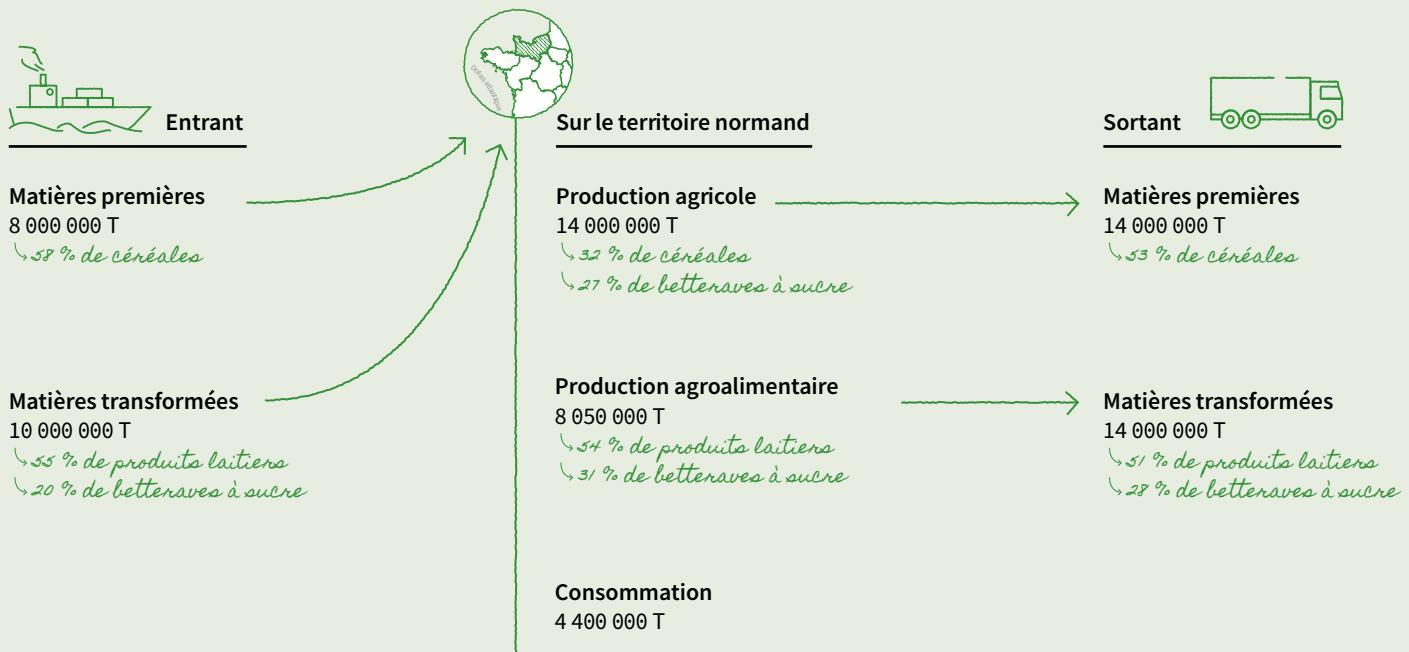
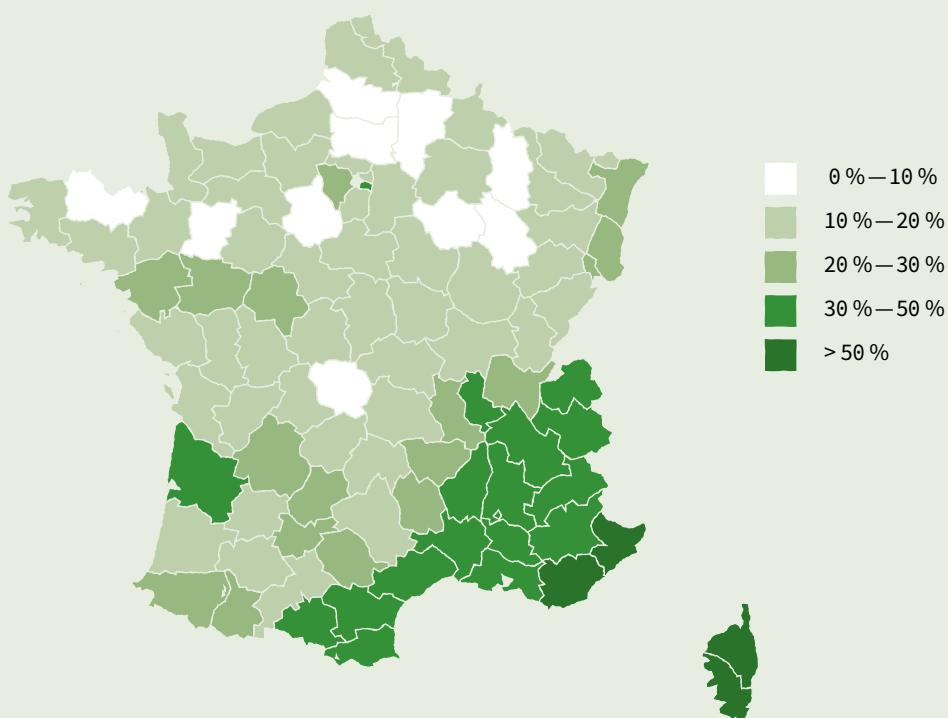


Fig. 19

## Part de la SAU des exploitations commercialisant tout ou partie de leur production en circuits courts dans la SAU du département

Recensement agricole 2020 | Bermond et Guillemin | Terre de Liens



la proximité de la région Île-de-France. Dès lors, la logistique de transport et les infrastructures deviennent des enjeux vitaux: transport fluvial sur la Seine, transports ferroviaires et routiers, mais aussi silos pour entreposer et stocker les produits agricoles destinés à l'exportation.

L'empreinte de ces filières agricoles sur les territoires n'est donc pas anodine. Leur industrialisation et leur internationalisation implique des infrastructures d'envergure qu'il faut ensuite rentabiliser, par des approvisionnements conséquents, impactant en retour la production agricole et les décisions d'assoulement. Les ports sont aussi des portes d'entrée pour des matières agricoles brutes et transformées. Des industries agroalimentaires se sont ainsi installées à proximité pour bénéficier de cet approvisionnement. En Normandie, de nombreuses industries sont implantées pour transformer du cacao, du thé, du café et des confiseries, elles emploient près de 3 000 salariés, soit 11 % de l'emploi régional dans l'industrie agroalimentaire<sup>65</sup>. Ces industries sont peu en lien avec leur territoire d'implantation, elles importent leurs matières premières et exportent leurs produits. → Fig. 18

65  
Agreste,  
*L'emploi salarié dans  
l'agroalimentaire en  
Normandie en 2022,  
2025*

La concentration des industries agroalimentaires a accéléré la rupture entre les territoires et l'agriculture. La production agricole échappe aux territoires pour répondre à des besoins de volumes pour l'exportation et de standardisation pour la transformation<sup>66</sup>, tandis que les besoins du territoire en termes d'agriculture et d'alimentation sont largement laissés de côté. La part de la surface agricole des fermes qui commercialisent tout ou partie de leur production en circuits courts est très limitée dans les territoires les plus agro-industriels. Alice Nikolli qualifie ces territoires de « *déserts de circuits courts, au sens où il est presque impossible d'y acheter ou d'y obtenir des produits issus de l'agriculture locale*<sup>67</sup> ». → Fig. 19

66  
Margetic C., *op. cit.*

67  
Nikolli A. et al., « *Les marges sociales et les franges agricoles se tournent-elles le dos? Une analyse des paysages alimentaires dans le quartier des Minguettes, Vénissieux* », *Projets de paysage*, n° 13, 2015

## Filière

## LA BETTERAVE À SUCRE

La betterave fait partie de ces productions dont l'histoire est empreinte de géopolitique. En plein conflit avec le Royaume-Uni, la France de Napoléon subit un blocus qui la coupe des colonies productrices de canne à sucre. Elle développe la filière sucre blanc, issu des racines de betterave. Deux siècles plus tard, la France occupe la deuxième place sur le podium des pays producteurs de sucre blanc, avec une production de 34 millions de tonnes, concentrée dans les régions du Nord de la France. → Fig. 20

Pour garder leur place sur le marché mondial, les groupes sucriers comme Tereos ou Cristal Union ont largement concentré leurs unités de production. Entre 2007 et 2023, on est passé de 30 à 20 sucreries, contrôlées par cinq grands groupes agroalimentaires (contre neuf en 2007). Or, la production de sucre est une industrie lourde, qui transforme beaucoup de matière première, périssable, pour un poids final faible. Sa rentabilité dépend donc en partie de la proximité entre zones de production et de transformation, concentrées dans un rayon de 30 km. Ainsi, là où les usines s'agrandissent, les surfaces agricoles cultivées en betteraves augmentent, tandis que là où les usines ferment, les fermes doivent réorienter leur production.

Dans la plaine de Limagne, près de Clermont-Ferrand, plus de 400 producteurs de betteraves ont subi la fermeture d'une sucrerie en 2020, entraînant « une nécessaire reconversion des surfaces [5 000 ha] pour les planteurs coopératifs, qui reprochent au groupe Cristal Union d'avoir acheté en 2011 la coopérative sucrière pour mieux la fermer<sup>68</sup> ». Cette fermeture « a également mis un terme à la culture de la betterave sucrière dans le Puy-de-Dôme et dans l'Allier<sup>69</sup> », note le géographe Jean-Benoît Bouron.

Là où les usines sont implantées, les betteraves s'imposent. Dans l'Aisne, la coopérative Terreos, premier sucrier français et numéro deux mondial, a deux sucreries en activité, pour approvisionner ces usines, 10 % de la surface agricole utile du département est dédiée à la betterave, soit 56 000 ha, une surface qui pourrait fournir une alimentation diversifiée à plus de 200 000 personnes<sup>70</sup>.

La filière betteraves est extrêmement consommatrice d'intrants (pesticides, engrais de synthèse) et de machines, rendant la filière très dépendante de ces industries de l'amont agricole, mais aussi de l'aval. Pour produire du sucre, des produits pharmaceutiques (l'alcool de betterave est utilisé comme solvant en parfumerie et en pharmacie) et des agro-carburants (éthanol), plusieurs étapes de transformation sont nécessaires. Les producteurs de betteraves ont peu de poids dans ces puissantes filières industrielles. Enfin, 40 % de la production est destinée à l'exportation, pour une valeur de 2,3 milliards d'euros. → Fig. 21

À l'échelle d'un territoire, il est nécessaire de s'interroger sur la croissance des surfaces dédiées à la betterave pour produire du sucre dont la majorité est destinée à l'industrie agroalimentaire<sup>71</sup>. La consommation de sucre entraîne un accroissement du nombre de personnes souffrant de diabète, une maladie qui touche 4,2 millions de personnes en France et qui augmente les risques de maladies cardiovasculaires et de cancers<sup>72</sup>.

Le poids économique des industries liées à la filière betterave se traduit par un poids politique important. C'est en mettant en avant les 70 000 emplois directs et indirects de la filière que la Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB) a obtenu une dérogation sur l'utilisation des néonicotinoïdes, un pesticide néfaste pour la biodiversité. Pour Nicolas Rialland, directeur des affaires publiques de la CGB, « les élus locaux savent ce que c'est que d'avoir une sucrerie sur le territoire, c'est un argument massue<sup>73</sup> ». La CGB a également été très active dans les coulisses de la loi Duplomb, dont l'article 2 proposait une réintroduction des néonicotinoïdes, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel. → Page 43 Ce poids des lobbies empêche de recentrer le débat sur la nécessité de développer des alternatives pour lutter contre les ravageurs, alors même que l'utilisation répétée des pesticides peut générer des résistances chez ces insectes<sup>74</sup>, rendant les traitements moins efficaces. Des producteurs de betteraves essaient pourtant de sortir de ces modes de production peu satisfaisants pour leur santé et celle des sols.

68 Lecocq R., « La Limagne enterrer ses betteraves sucrières », *PleinChamp*, 4 octobre 2019

69 Bouron J.-B., « Un Espace productif agro-industriel : la ceinture de la betterave sucrière en France septentrionale », *Géoconfluence*, 2025

70 parcel-app.org

71 Foodwatch, *op. cit.*

72 Santé Publique France

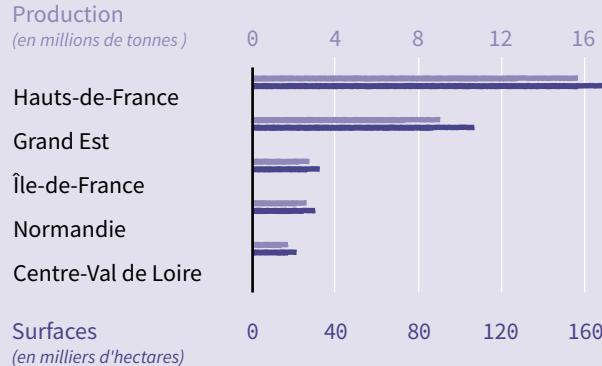
73 Logenoff I., « Lobbying et agriculture : qui sont les acteurs les plus influents », *Agra Presse*, 19 mai 2022

74 ITB, INRAE, ANSES, Note commune : Gestion des résistances des bio-agresseurs aux produits phytopharmaceutiques en culture de betterave sucrière, 2022

Fig. 20

**Chiffres clés de la filière betterave à sucre en 2023**

Confédération générale des planteurs de betteraves



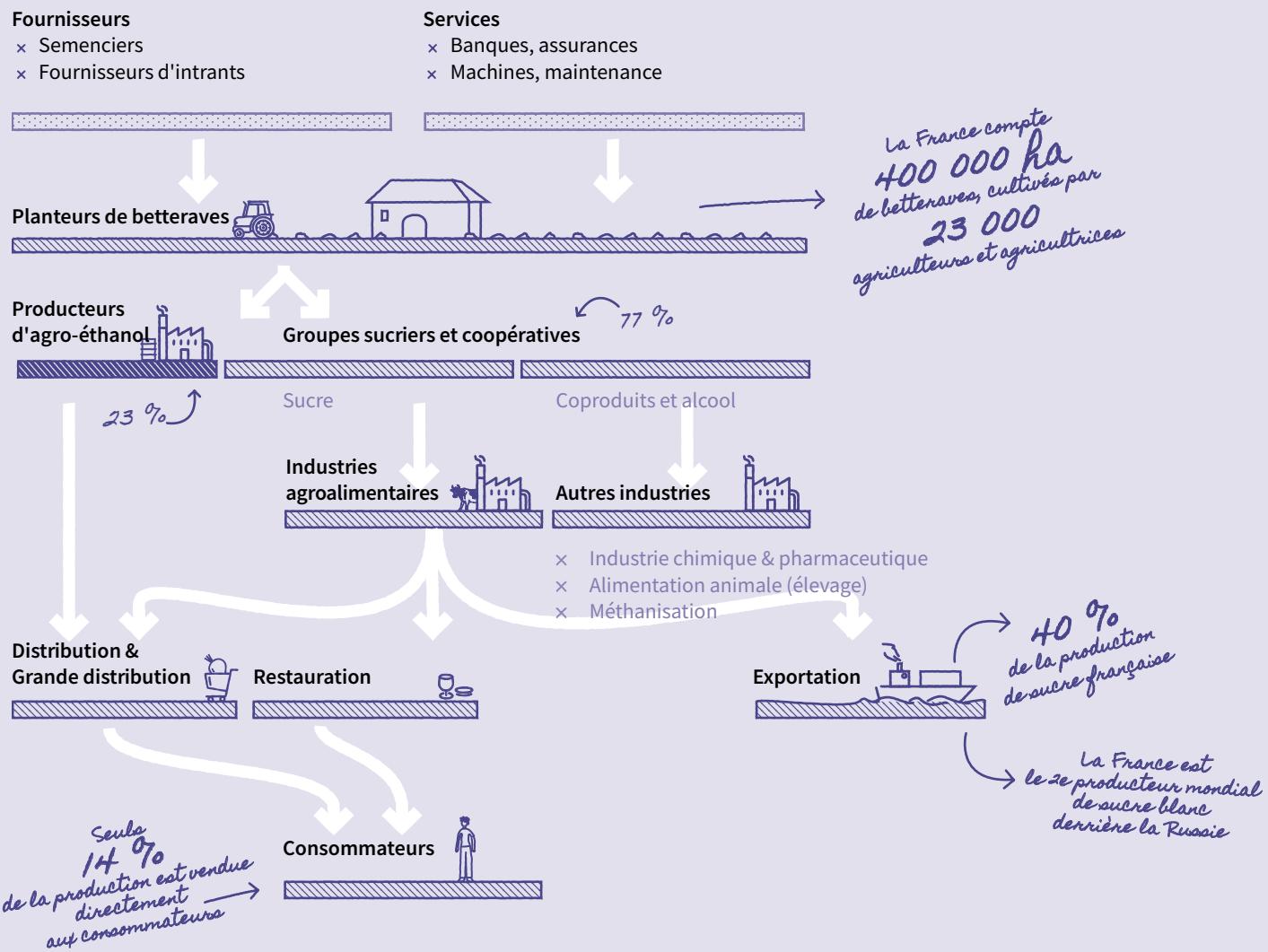
94 %  
du sucre produit en France  
vient de la betterave

34 millions  
de tonnes par an

Fig. 21

**La filière de la betterave à sucre en France**

Bouron J.-B., 2025





Pierre-Elie  
Decquidt  
Cultivateur  
de betteraves bio  
dans le Pas-de-Calais

### Témoignage

## UNE FILIÈRE SUCRE BIO EN ÉMERGENCE

Je me suis installé en 2017. J'ai repris une ferme conventionnelle. Dès la première année j'ai décidé de passer en bio, en étaillant ma conversion sur six ans, 15 % des surfaces tous les ans. En 2020, je me suis rapproché d'un groupe de producteurs bio qui travaillait sur un projet de sucre local, bio, moins raffiné. Les procédés industriels classiques ne sont pas rentables à petite échelle, il a fallu inventer un nouveau procédé, pour faire du sucre moins raffiné, on a déposé un brevet. On s'est aussi rendu compte que notre sucre a un indice glycémique plus faible, donc meilleur pour la santé. On a imaginé un outil polyvalent, parce que la transformation du sucre, ça fait tourner les outils que trois mois dans l'année. Le reste de l'année on devrait pouvoir faire des jus de légumes, céréales, carottes, pour garder l'outil en activité.

On a créé une coopérative à taille humaine<sup>75</sup>, qui intègre les producteurs et les acheteurs. C'est une petite révolution. En agriculture, les coopératives existent depuis longtemps, mais intégrer les transformateurs, c'est nouveau, eux ils ont moins l'habitude. On a un magasin Biocoop qui est très investi dans le projet, un fabricant de gâteaux, l'association des apiculteurs bio. Aujourd'hui on est une quarantaine d'agriculteurs et une petite dizaine d'acheteurs. On cherche encore des financements, cela prend du temps car on est une coopérative innovante, tant sur le procédé que sur la gouvernance. Les banques préféreraient qu'on soit soutenus par un industriel. On devrait commencer la construction de l'usine l'année prochaine et en 2027, on devrait pouvoir commencer à produire. D'ici là on transforme un peu en louant des machines, pour produire des échantillons et rencontrer des potentiels acheteurs.

On souhaite produire un sucre bio et équitable. On est parti des coûts de production, en tenant compte que c'est une culture assez risquée, qui exige des rotations longues. On a établi le prix de vente à 116 € la tonne. Ça génère un léger surcoût pour les transformateurs, mais

comme le sucre n'est qu'une composante du produit, c'est supportable, et c'est cohérent d'un point de vue environnemental, plutôt que d'importer du sucre de canne de l'autre bout du monde.

La sucrerie va générer la création de huit emplois pérennes et une vingtaine d'emplois saisonniers, plus la main-d'œuvre agricole. En bio, on a besoin de plus de salariés pour le désherbage. Ça reste saisonnier, mais on utilise un groupement d'employeurs pour proposer des contrats un peu plus longs aux saisonniers. Notre sucrerie aura un rayon de collecte de 100 km, ça correspond à la région Hauts-de-France. On espère atteindre 70 agriculteurs coopérateurs à terme, pour faire tourner l'outil sans trop concentrer les productions de betteraves. Ensuite, on verra, si ça marche, on essaiera d'essaimer, les Bretons sont intéressés. Ça permettrait de déspécialiser un peu les territoires, de diversifier les rotations dans d'autres territoires qui ne produisent plus de betterave faute d'outil de transformation. Agronomiquement, c'est une culture intéressante, qu'on peut biner (gratter entre les rangs), ça permet de limiter le développement des chardons. C'est une culture compliquée mais qui apporte une valeur ajoutée importante pour la ferme.



# UNE VISION PRODUCTIVISTE DOMINANTE, DU CHAMP À L'ASSIETTE

## LA FABRIQUE DES POLITIQUES AGRICOLES SOUS INFLUENCE

Les politiques publiques agricoles ont été façonnées par cette vision d'une agriculture industrielle, soutenue par les acteurs économiques (industries agroalimentaires, semenciers, fabricants de pesticides, d'engrais, de machines agricoles), les syndicats agricoles conventionnels (fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et Jeunes Agriculteurs), ainsi que par des élus ayant des liens avec l'agriculture conventionnelle.

En France, l'agriculture a toujours bénéficié d'une grande porosité entre les élites politiques et agricoles. Jusque dans les années 1990, on parle même de cogestion<sup>76</sup> tant la relation est institutionnalisée au niveau national et décisionnel entre les pouvoirs publics et le syndicat dit majoritaire, la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Son poids est prépondérant dans les orientations agricoles de la France. S'il est de son ressort de représenter les intérêts des agriculteurs, certains dirigeants de la FNSEA ont aussi des intérêts dans des grands groupes agro-industriels, à l'instar d'Arnaud Rousseau, président de la FNSEA et président d'Avril, cinquième groupe agro-industriel français. Matthieu Ansaloni et Andy Smith parlent à ce titre d'«*expropriation de l'agriculture française*<sup>77</sup>», tant la sociologie des élites syndicales de la FNSEA révèle une accointance avec des entreprises de l'amont et de l'aval agricole, interrogeant sur la nature des intérêts défendus. L'agriculture, multifonctionnelle, a pourtant un impact direct sur la qualité de l'eau potable, l'aménagement du territoire, la préservation de la biodiversité, la qualité de vie des habitants, etc. Autant de domaines dont les pouvoirs publics et les élus sont également garants. Les intérêts économiques agricoles et agro-industriels ne devraient pas être les seuls en jeu.

Pour maintenir leur pouvoir d'influence, la FNSEA et son écosystème proche déploient

des moyens colossaux. Au niveau national, les Jeunes agriculteurs (JA), la FNSEA et ses associations spécialisées<sup>78</sup> déclarent en moyenne un million d'euros de dépenses de lobbying par an à la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), tandis que leurs branches régionales et départementales déclarent 1,5 million d'euros supplémentaires. Pour comparaison, sur la même période, la fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) ne déclarait que 45 000 € pour des activités de représentation d'intérêt<sup>79</sup>.

78  
Associations des producteurs de lait, porc, maïs, betteraves, céréales, fruits

79  
Logvenoff I., *op. cit.*

Cette influence politique peut se mesurer à l'aune des lois agricoles votées, comme la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur. Elle a été portée par le sénateur Laurent Duplomb, éleveur laitier, syndicaliste au sein des JA puis de la FDSEA, ancien président de la chambre d'agriculture de Haute-Loire et l'un des présidents régionaux du groupe laitier Sodiaal. Promulguée le 11 août 2025, la loi conforte l'idée que l'agriculture doit se libérer de contraintes (environnementales notamment) pour rester compétitive sur le marché international, niant les effets de l'agriculture productiviste sur la fertilité des sols et s'affranchissant des autres fonctions de l'agriculture.

La loi relève le seuil de contrôle des élevages industriels. Des élevages auparavant considérés comme risqués pour l'environnement ne nécessitent plus d'autorisation administrative préalable. Elle facilite l'installation de bassines pour l'irrigation de grandes cultures (notamment du maïs destiné à l'exportation), via des infrastructures coûteuses, accaparant des financements pourtant nécessaires pour accompagner l'agriculture vers des pratiques et des productions plus sobres en irrigation. La loi prévoyait aussi la réintroduction de l'acétamipride, un insecticide neurotoxiques pour l'homme et toxique pour la vie des sols et les pollinisateurs, donc pour l'activité agricole<sup>80</sup>. Cette dernière disposition a finalement été jugée contraire à la Charte de l'environnement (de valeur

76  
Muller P.,  
*Le Technocrate et le Paysan*, 1984

77  
Ansaloni M. et Smith A., *L'Expropriation de l'agriculture française*, 2021

80  
Sélosse M.-A.,  
«Agriculture: il y a bien d'autres dangers que l'acétamipride dans la loi Duplomb», *Libération*, 30 septembre 2025

81

Vie Publique, *Pétition contre la loi Duplomb: une première étape vers son examen par l'Assemblée nationale*, 17 septembre 2025

82

Hobeika A., *Les Représentations de la FNSEA : profession, État, marchés (Orne, années 1980-2015)*, EHESS, 2016

constitutionnelle) et censurée par le Conseil constitutionnel. La loi Duplomb a été adoptée malgré une vive opposition : la pétition pour son abrogation a rassemblé plus de deux millions de signataires en quelques semaines à l'été 2025, faisant d'elle de très loin la pétition la plus signée sur le site de l'Assemblée nationale<sup>81</sup>. Elle a permis de mettre en évidence l'ampleur de la protestation citoyenne, mais reste sans effet sur les orientations politiques.

La FNSEA tire sa force de son implantation dans les territoires où elle dispose de relais qui lui permettent de mener des actions et de garder la main sur l'orientation agricole localement, via les multiples sièges que lui confère sa majorité aux élections professionnelles (dans des commissions locales agricoles). Le chercheur Alexandre Hobeika, qui a étudié les modes de mobilisation de la fédération départementale (FDSEA) dans l'Orne<sup>82</sup>, pointe plusieurs modalités d'action. D'une part, la FDSEA est en posture cogestionnaire, agissant en intermédiaire entre la profession agricole et l'action publique, que ce soit pour faire remonter des informations à l'administration grâce au maillage territorial dense de ses adhérents, ou pour faire accepter des décisions administratives auprès des agriculteurs. D'autre part, le syndicat peut orchestrer la mobilisation de sa base militante pour rappeler sa légitimité et sa capacité de blocage.

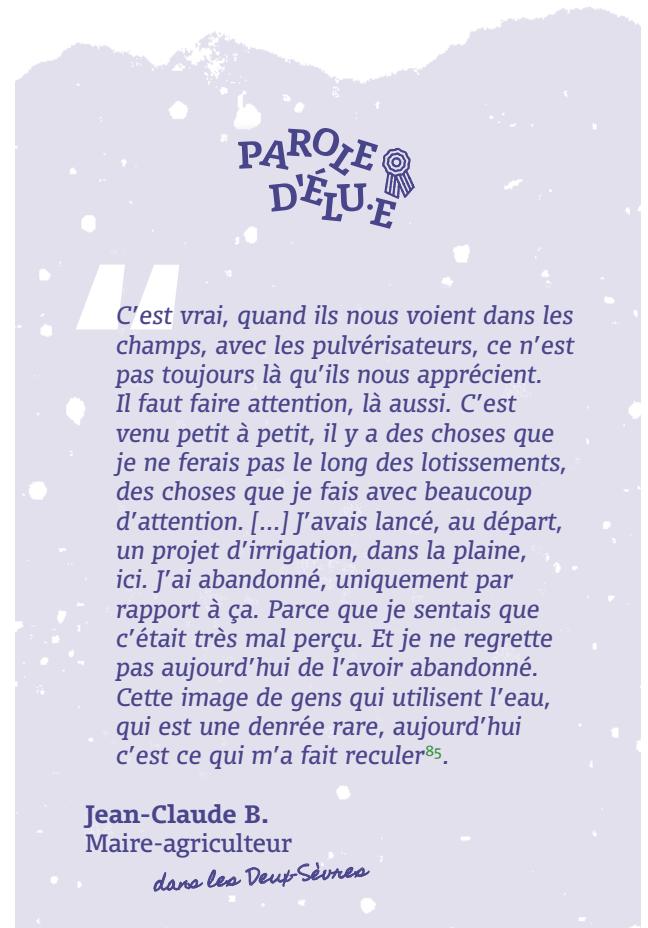
### LA PROFESSION AGRICOLE EN BONNE PLACE DANS LES ASSEMBLÉES LOCALES

Les intérêts agricoles conventionnels peuvent aussi être défendus par des élus locaux eux-mêmes syndiqués ou agriculteurs conventionnels. Au niveau régional, il n'y a pas toujours de distinction entre les élites politiques et les élites agricoles locales. Sur treize régions, huit ont des agriculteurs ou agricultrices à la vice-présidence en charge de l'agriculture et six d'entre eux ont des liens étroits avec la FDSEA. Au niveau local, les agriculteurs sont une profession sur-représentée parmi les maires par rapport à leur part dans la population active : 11,6 % des maires sont agriculteurs alors qu'ils ne représentent seulement 1,5 % de la population active française<sup>83</sup>. Le recul du nombre d'agriculteurs, et donc de maires issus de la profession agricole, les inquiète d'ailleurs quant à la représentation de leurs intérêts au niveau local. Un maire agriculteur, interrogé dans le cadre d'une enquête menée par Terre de Liens<sup>84</sup>, explique : « Ça, c'est mon inquiétude, qu'il n'y ait pas de jeunes agriculteurs qui se présentent en tant que maires, parce que c'est quand même important d'avoir un agriculteur autour de la table ».

Pour certains agriculteurs conventionnels engagés dans la politique locale, ces mandats sont essentiels pour ne pas se voir imposer des orientations contraires à leurs intérêts, par des personnes qui ne sont pas du métier. Les maires agriculteurs peuvent ainsi jouer un rôle de vigie pour les agriculteurs et agricultrices dans la fabrique des politiques locales en veillant à ce que leurs intérêts soient défendus, par exemple, lors de changements dans le plan local d'urbanisme (PLU) ou dans des mesures liées aux captages d'eau. Le risque est que la vision économique de gestion de la ferme s'impose à l'ensemble de l'action publique locale. → Fig. 22

La complexité de la gouvernance du secteur agricole et l'idée, largement répandue, que les agriculteurs sont les seuls légitimes à décider, amplifient le phénomène. Dans les collectivités, il est courant que les questions agricoles soient attribuées à la personne perçue comme la plus qualifiée sur la question, un agriculteur s'il y en a un dans l'équipe. Le risque est de maintenir au second plan les enjeux comme la santé, la disponibilité d'une alimentation produite localement, la préservation de l'environnement et de la biodiversité, etc. Il serait ainsi pertinent que des élus non issus de la profession agricole se saisissent de cette question pour faciliter l'articulation entre les intérêts de la profession, légitimes, et les autres enjeux du

85  
Bidet P., *Capital politique des agriculteurs, entre déclin, résistance et conversion. Le cas d'agriculteurs maires dans le département des Deux-Sèvres*, Université de Nantes, 2015



83

Foucault M., *Cinquième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF, Sciences Po*, 2023

84

Meunier A., Sudre A., *op. cit.*

Fig. 22

## Le maire agriculteur: une vision à la croisée de la ferme et de l'action publique

Meunier et Sudre, 2025



### Monde professionnel agricole

Attachement à la liberté d'entreprendre

Rapport conjoncturel aux projets:

- ✗ choix au fil de l'eau selon les opportunités ;
- ✗ difficultés à planifier sur le long terme du fait des variations des cours mondiaux, des crises, des changements réglementaires, etc.

Forme d'abandon, de résignation, impuissance face aux modes de production imposés par la mondialisation

Maintenir une vocation agricole des terres ou à minima d'exploitation (forestière ou énergétique)

Surcharge d'impôts et de normes

L'argent que l'on prend au travailleur sous la forme de l'impôt ne peut pas être utilisé pour des projets coûteux, inutiles, non-rentables

« *Laissez-nous produire* »:  
le monde agricole décide de ce qui le concerne

Le reste de la population ne nous comprend pas et ne prend pas en compte nos contraintes

### Monde de l'action publique

Ne pas contraindre les particuliers ni les agriculteurs

Rapport conjoncturel à l'action publique :

- ✗ projets si des opportunités, notamment financières, se présentent ;
- ✗ pas de planification ni d'articulation systémiques des projets de la commune avec des projets agricoles et alimentaires.

Sentiment d'impuissance de l'action publique, perte de confiance dans le fait que la municipalité a le pouvoir de faire évoluer des choses

Maintenir une activité économique sur les terres agricoles communales et garantir des rentrées fiscales

Ne pas augmenter les impôts communaux

Mener des projets raisonnables, engageant des coûts raisonnables et rentables si possible

Ne pas aller contre les volontés des agriculteurs, ne pas leur ajouter des contraintes

Rôle de médiation entre les habitants et les agriculteurs, volonté de sensibiliser davantage les habitants aux contraintes des agriculteurs

86  
Ibid.

territoire. Le sociologue Philippe Bidet<sup>86</sup> note toutefois qu'une fois élus maires, certains agriculteurs adoptent une posture de représentant de l'intérêt public et changent leurs pratiques pour prendre en compte les aspirations des habitants.

### DES INSTANCES AGRICOLES LOCALES PEU PLURALISTES

L'agriculture dispose d'un réseau départemental de chambres consulaires, pilotées par la profession agricole. Ces organismes de droit privé sont dotés d'une mission de service public qui recouvre « la représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales », « l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières » ainsi que « le développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles<sup>87</sup> ».

87  
Code rural, article L.510-1

En 2025, ce sont 86 établissements départementaux, treize chambres régionales et un organisme national, Chambre d'agriculture France. Ce large réseau emploie 8 200 salariés et dispose d'un budget annuel de 800 millions d'euros. Les chambres d'agriculture constituent un acteur important du secteur agricole, par l'accompagnement aux agriculteurs, la contribution aux politiques publiques et à leur mise en œuvre. Sachant qu'elles sont dotées d'une mission de service public et que trois quarts de leur budget proviennent de fonds publics, il semblerait logique que les chambres participent aux objectifs que s'est donnés la France en matière de transition agroécologique et alimentaire. Un récent rapport de la Cour des comptes<sup>88</sup> pointe pourtant des résultats limités, notamment en matière de réduction des produits phytosanitaires ou de développement de l'agriculture biologique. Selon ce rapport, les chambres d'agriculture ont une approche procyclique de l'agriculture biologique, accompagnant son développement seulement quand le marché est favorable, alors que les objectifs de développement fixés par l'État nécessiteraient un soutien renforcé.

Le mode de scrutin des élections professionnelles agricoles est partiellement responsable de cet immobilisme en matière de transition agroécologique. Les liens étroits entre le syndicat majoritaire et les chambres d'agriculture montrent bien comment une conception de l'agriculture peut s'imposer dans le paysage agricole. Les règles électorales accordent la moitié des sièges du collège des chefs d'exploitations (et donc la présidence) à la liste majoritaire, plus une partie des sièges restant, proportionnellement aux résultats

des élections, ce qui aboutit de fait à une très faible représentation des syndicats minoritaires. Elle est même nulle dans les bureaux des chambres, véritable organe décisionnaire, car le mode de désignation est laissé à l'appréciation des chambres. Dans son rapport, la Cour des comptes note que « les syndicats minoritaires ne sont que très rarement représentés au sein des bureaux des chambres au détriment du pluralisme, de la transparence du fonctionnement de ces organes de gouvernance des chambres<sup>89</sup> ». Le même rapport rappelle que plusieurs présidents de chambres d'agriculture ont été condamnés par la Cour de discipline budgétaire et financière pour des subventions attribuées à des organisations syndicales, constituant un avantage abusif.

89  
Ibid.

Outre le contrôle des chambres, les élections professionnelles agricoles ouvrent au syndicat arrivé en tête de nombreux mandats de représentation dans plus d'une soixantaine d'institutions et de commissions impliquées dans les décisions d'orientation de l'agriculture<sup>90</sup>. Encore majoritaire aujourd'hui, la FNSEA est donc un acteur prépondérant de la régulation agricole. Sa place est renforcée par le phénomène des « doubles casquettes » : des sièges dédiés à des représentants d'autres institutions (collectivités territoriales, organisations professionnelles) ou groupes d'intérêts (propriétaires, chasseurs) sont en réalité occupés par des agriculteurs issus de la FNSEA, contribuant à accentuer d'autant plus leur poids tandis que la société civile est très peu représentée.

90  
Hobeika, op. cit., annexe C : comités techniques, commissions départementales, groupes de travail, tribunal, etc.

Cette omniprésence syndicale s'observe par exemple dans le contrôle de l'accès au foncier agricole et au métier d'agriculteur. L'accès aux terres agricoles est encadré par le schéma régional des exploitations agricoles (SDREA) et régulé par les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) et les Safer, qui interviennent lors des ventes de terres. Au sein des Safer, les syndicats agricoles disposent de sièges dédiés, mais peuvent également être présents autour de la table via les sièges des chambres d'agricultures, des organisations professionnelles agricoles, de la fédération régionale des chasseurs, voire des élus locaux. → Fig. 23 C'est par exemple le cas de la Safer Pays de la Loire, dont le conseil d'administration en 2023 était composé pour moitié (douze sur 24) de membres ayant des liens avec la FNSEA<sup>91</sup>.

91  
Roussel P., « Y a rien à faire : la Safer aux mains de la FNSEA, syndicat agricole majoritaire ? », *Les champs d'ici*, 11 novembre 2024

Fig. 23

### Composition d'un comité technique Safer et potentielles doubles casquettes

Code rural | Terre de Liens, 2025

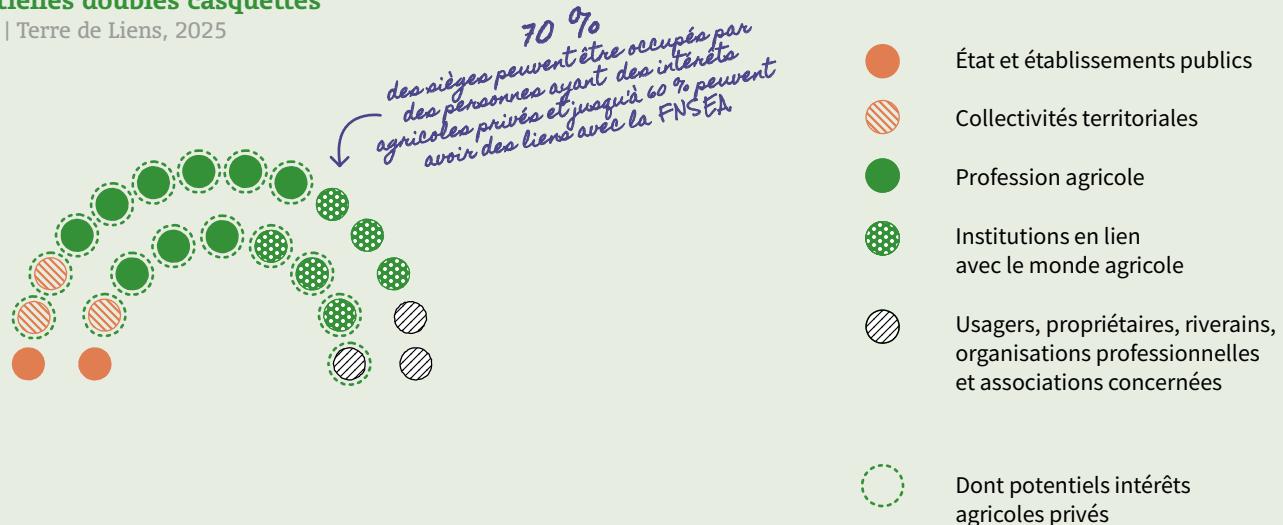


Fig. 24

### Composition d'une commission départementale d'orientation agricole et potentielles doubles casquettes

Code rural | Terre de Liens, 2025

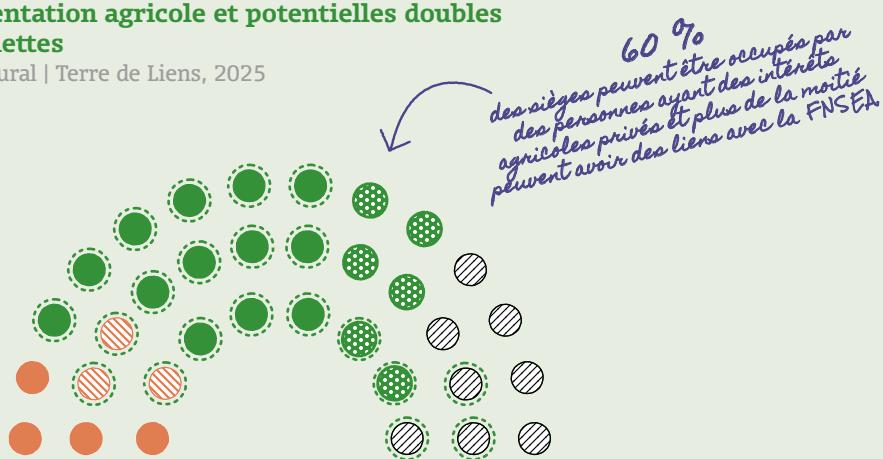
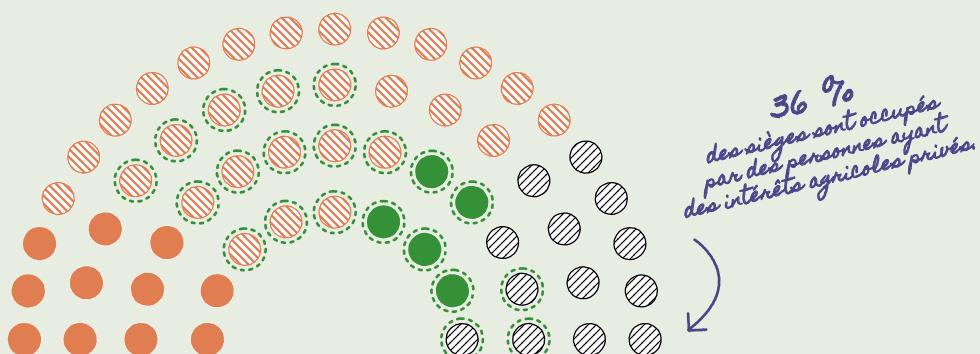


Fig. 25

### Proportion de représentants ayant en réalité des intérêts privés agricoles au sein de la commission locale de l'eau, SAGE de la Boutonne [17 et 79]

Greenpeace, 2025



En comité technique Safer, les communes sont par ailleurs représentées par l'association des maires du département, les personnes qui siègent ne sont donc pas nécessairement issues de la commune où se trouvent les parcelles à céder et il n'est pas rare que l'association désigne un maire agriculteur pour siéger. Les maires déplorent souvent ne pas être tenus directement au courant que des terres sont à vendre sur leur commune : « *On a les notifications de la Safer lorsqu'une parcelle est vendue, mais on n'est pas informé au moment où on pourrait agir sur la destination de ces terres, avec des délais suffisants pour faire émerger des candidatures en lien avec les projets du territoire par exemple* », regrette Maurice Desriers, maire d'une petite commune dans l'Indre. Les Safer sont pourtant un outil de régulation indispensable qui a permis de limiter l'augmentation du prix des terres en France. Elles peuvent jouer un rôle essentiel pour favoriser des installations et des projets agroécologiques.

En ce qui concerne les CDOA, qui statuent sur les autorisations d'exploiter les parcelles, la loi attribue un quart des sièges au syndicat majoritaire (six sièges syndicaux et trois sièges pour la chambre d'agriculture).

Là encore, le phénomène des doubles casquettes peut l'amener à occuper plus de la moitié des sièges. → Fig. 24 Le poids des citoyens, en leur qualité d'habitants et de mangeurs, est quasi nul : en CDOA, un seul siège est réservé aux représentants des consommateurs. Les collectivités disposent, elles, de trois sièges, soit 9 % des voix. La CDOA instance délivre pourtant les autorisations d'exploiter, c'est-à-dire le droit d'usage des terres à un projet agricole plutôt qu'à un autre. En découle donc les capacités productives du territoire, le niveau de diversité des produits, leur destination, pour des marchés locaux ou des filières longues, etc. On peut légitimement déplorer que les PAT, que les élus locaux sont incités par l'État à mettre en place pour participer « *au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique* », ne soient pas considérés dans les décisions d'attribution de terres, que ce soit en CDOA ou en comité technique Safer. Cette logique d'influence s'observe également dans la gestion de l'eau, comme l'a montré un rapport de Greenpeace publié en 2025<sup>92</sup>. → Fig. 25

Dans ces instances qui régulent l'accès aux ressources (terres agricoles, eau) et valident les projets agricoles, les citoyens ne sont pas représentés. Quant aux élus, qui disposent de sièges dans ces instances, leur participation n'est pas si facile, ni leur représentation de la diversité des intérêts

*J'ai participé à la révision du SDREA en Bretagne. À la première réunion c'était la foire d'empoigne, on ne pouvait pas discuter. À la deuxième réunion, le préfet est venu pour modérer les échanges. On a fait des propositions, l'installation est désormais une priorité dans le SDREA. Sur l'environnement c'était plus difficile, les représentants de la profession étaient très opposés. Mais maintenant la région est embêtée parce qu'elle a des comptes à rendre, sur les nitrates notamment. Le tribunal administratif de Rennes a reconnu les manquements de l'État<sup>93</sup>, le préfet doit réparer le préjudice écologique et agir pour limiter l'aggravation des pollutions. Notre proposition c'est que le SDREA priorise la conversion en bio, notamment sur les zones à enjeu eau. La région y est favorable.*



Samuel Servel  
Éleveur  
dans le Morbihan

du territoire. C'est pourtant là que se jouent l'avenir de l'agriculture, l'évolution des paysages et le type d'aliments qui arriveront dans nos assiettes. Même lorsque la réglementation donne un cadre précis d'action pour les élus locaux, cela ne garantit pas l'absence de pressions des agriculteurs.

Les relais de l'agriculture conventionnelle sont omniprésents dans les organisations qui façonnent l'activité agricole, couvrant ainsi l'ensemble de ses aspects économiques et sociaux : protection sociale, enseignement, instituts techniques, assurances, crédits, coopératives d'approvisionnement d'intrants, conseil. Les dirigeants de ces organisations sont quasiment tous formés à la FDSEA et sélectionnés par le syndicat<sup>94</sup>. → Fig. 26

### UN SYNDICALISME DOMINANT, LOIN DE REFLÉTER LA DIVERSITÉ DU MONDE AGRICOLE

Si, en 1998, 63 % des agriculteurs considéraient les organisations syndicales agricoles comme à l'écoute de leurs préoccupations<sup>95</sup>, ils ne sont plus que 38 % en 2025. Dans une proportion similaire, 42 % des agriculteurs, ne se sentent proches d'aucun syndicat<sup>96</sup>. Le taux d'abstention de 51,4 % pour le collège des chefs d'exploitation<sup>97</sup> lors des élections professionnelles agricoles de janvier 2025 en est l'illustration criante. → Fig. 27 Ainsi, seul un agriculteur sur

93  
Tribunal administratif de Rennes, 13 mars 2025

94  
Hobeika, *op. cit.*

95  
Hervieu B. et Viard J., « L'Archipel paysan. Une majorité devenue minorité », *Cahiers du CEVIPOF*, 2000

96  
Bono P.-H., Purseigle F., *Baromètre VoxAgri. Regards des agriculteurs et agricultrices sur leur vécu, futur et place dans la société*, Cevipof, INP Toulouse, Agro Toulouse, 2025

97  
agriculture.gouv.fr

Fig. 26

## Les acteurs qui régulent et influencent la production agricole

Terre de Liens

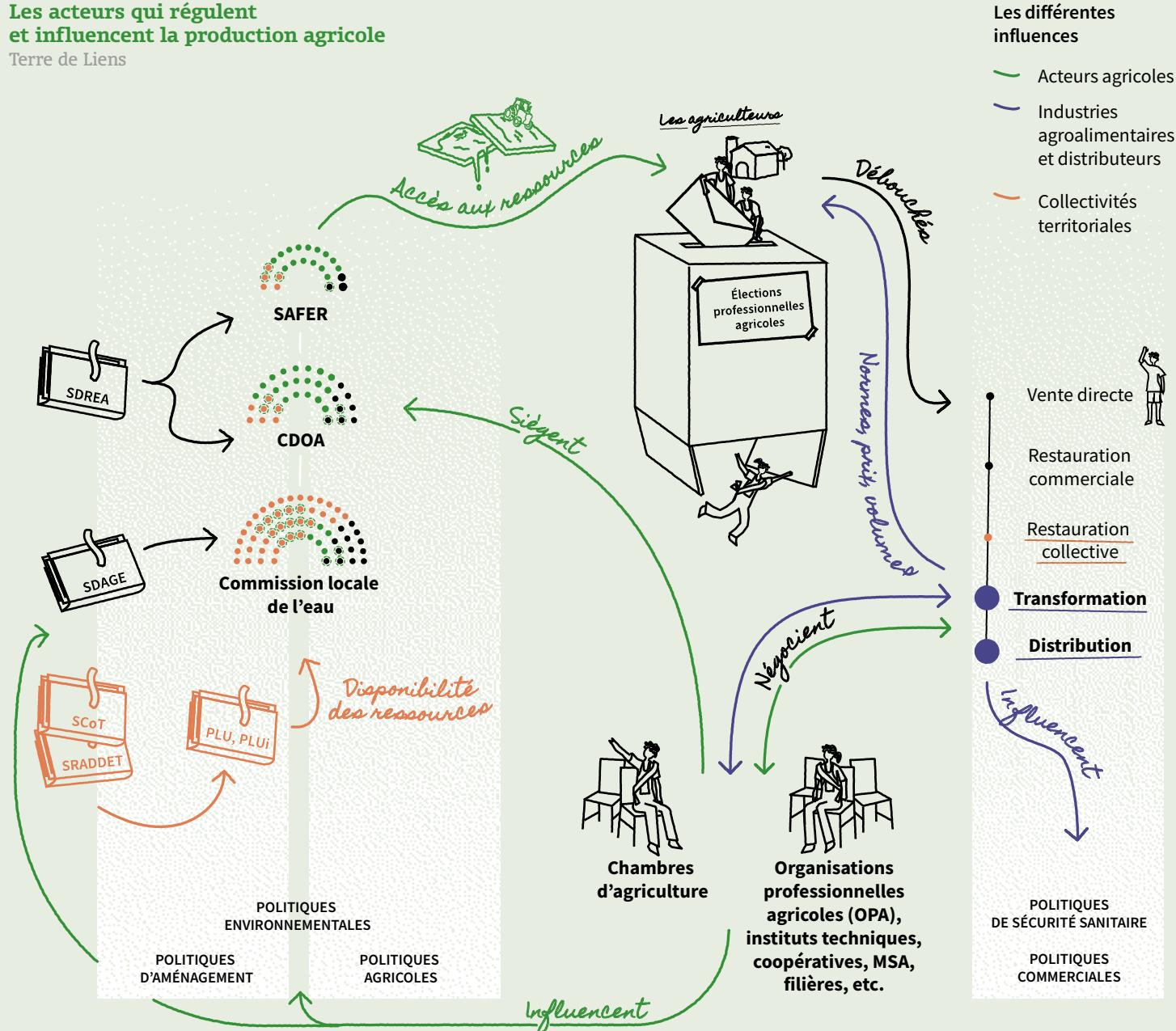
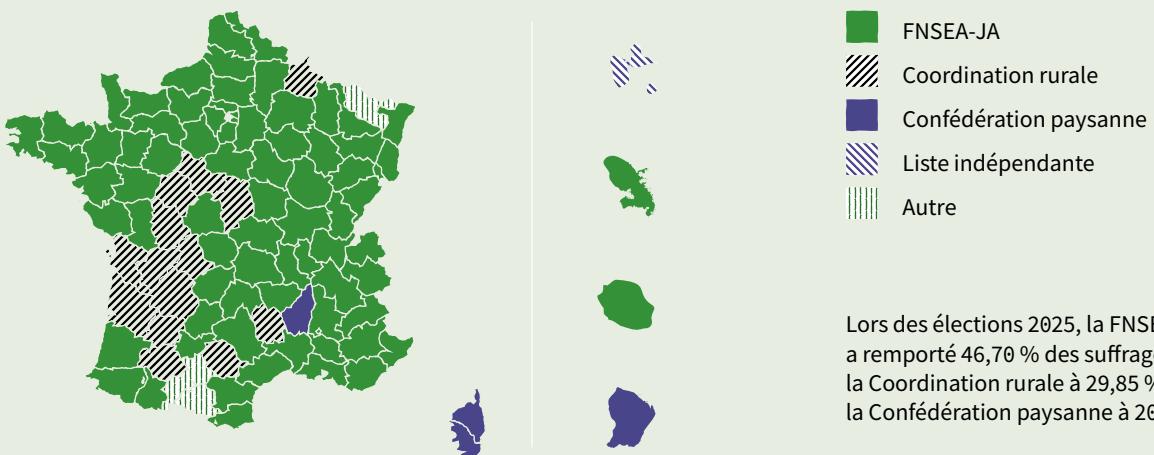


Fig. 27

## Résultats des élections professionnelles agricoles 2025

Ministère de l'Agriculture | Chambres d'agriculture



*J'ai fait faire des études pour créer des bassins d'alimentation et de captage, pour faire ce qu'on appelle des zones de vulnérabilité, pour dire « Attention, là, on a des problèmes avec les intrants, il faut protéger cette zone-là ». J'ai fait une réunion avec les céréaliers. Ils sont venus avec tous les tracteurs devant. Je commence à dire « Bonjour, messieurs ». Le mec, il m'a pris le micro. « Ouais, qu'est-ce que tu viens nous casser les pieds ? On fait ce qu'on veut. Si t'es pas content, t'as qu'à boire du vin. » Mais ce n'est pas moi, c'est la loi qui me dit que je dois faire des aires. J'avais deux ans pour trouver une solution parce que j'avais des problèmes avec l'alachlore et l'atrazine. Alors on dit « pollueur-payeur », mais non, c'est le maire qui doit se débrouiller. L'agence de l'eau, ils sont venus pour présenter l'étude. Et en plus, c'était pour dire aux céréaliers qu'ils avaient fait des efforts et qu'il y avait moins de pesticides dans l'eau. On n'a même pas pu leur dire.*



Grégory Courtas  
Maire de Pussay  
*dans l'insou*

deux s'est exprimé lors de ces élections, les syndicats majoritaires ne représentent donc pas la totalité de la profession agricole, ce qui devrait interroger sur la place qui leur est conférée dans les décisions d'orientation de l'agriculture. → Fig. 28

Les productions structurent les intérêts des agriculteurs et leur représentation. La FNSEA est organisée en associations spécialisées par production, dont les plus puissantes (céréales, viande, lait) sont aussi celles qui bénéficient le plus des aides de la politique agricole commune (PAC). Leur géographie (ouest laitier, centre bovin viande, bassin céréalier) est également celle des aides de la PAC, tandis que les productions maraîchères, les élevages ovins et caprins, la production de vin de grande consommation, apparaissent comme « le parent pauvre de la représentation syndicale<sup>98</sup> » ainsi que de la PAC. → Fig. 29

98  
Hobeika A., *op. cit.*

Même si la FNSEA contrôle toujours 80 % des chambres, les résultats des élections professionnelles agricoles de janvier 2025 montrent par ailleurs une perte de représentativité de la FNSEA, au profit de la Coordination rurale (CR). Ce syndicat, né dans les années 1990 a privilégié des stratégies plus radicales



pendant les manifestations de 2024, une stratégie payante, puisque la CR a remporté 30 % des voix exprimées aux élections de janvier 2025, contre 20 % aux élections précédentes. Ce syndicat est désormais à la tête de quatorze chambres d'agriculture départementales. À l'opposé de la FNSEA et de sa posture cogestionnaire, les actions violentes de la CR et les propos menaçants de ses dirigeants posent question quant à la suite de la régulation agricole dans les territoires.

Pendant les mobilisations agricoles de 2024, la chercheuse Amélie Veitch a mené une enquête ethnographique auprès des agriculteurs mobilisés dans le Finistère<sup>99</sup>. Elle montre que ces mobilisations sont aussi révélatrices de la crise de représentation des agriculteurs. Les syndicats locaux n'ont pas tout de suite soutenu les mobilisations, de peur des responsabilités liées aux potentielles dégradations, créant de la défiance de la part des agriculteurs mobilisés. S'ils ont réussi à garder un rôle de porte-parolat, c'est moins par la légitimité donnée par la base que par leur capacité à négocier avec l'élite administrative. Leur influence est néanmoins restée limitée sur les manifestants, et quand le mot d'ordre national était de lever les blocages pour apaiser les négociations en cours, les leaders locaux n'ont pas été écoutés et un vote spontané a décidé de poursuivre le blocage. Pour Amélie Veitch « la FNSEA a obtenu gain de cause sur bon nombre de ses revendications, notamment la suppression des normes environnementales, tandis que les revendications de la base concernant les revenus et le libre-échange n'ont reçu aucune réponse tangible<sup>100</sup> ». 100  
*Ibid.*

99  
Veitch A., « Unions out of their league ? Ethnographic insights into the 2024 French farmer protests », *The Journal of Peasant Studies*, Volume 52, 2025

Fig. 28

### Résultats aux élections consulaires agricoles depuis 1970, par blocs syndicaux agrégés

Baysse-Lainé, Bermond et Guillemin, 2025

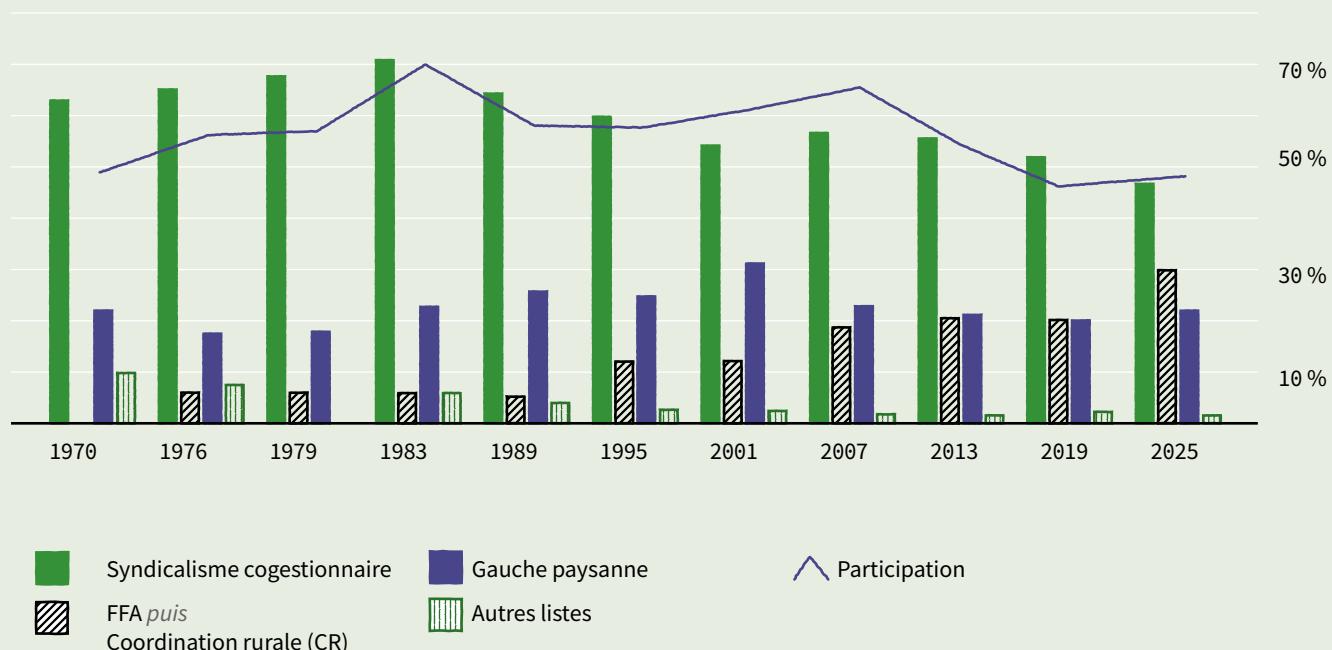


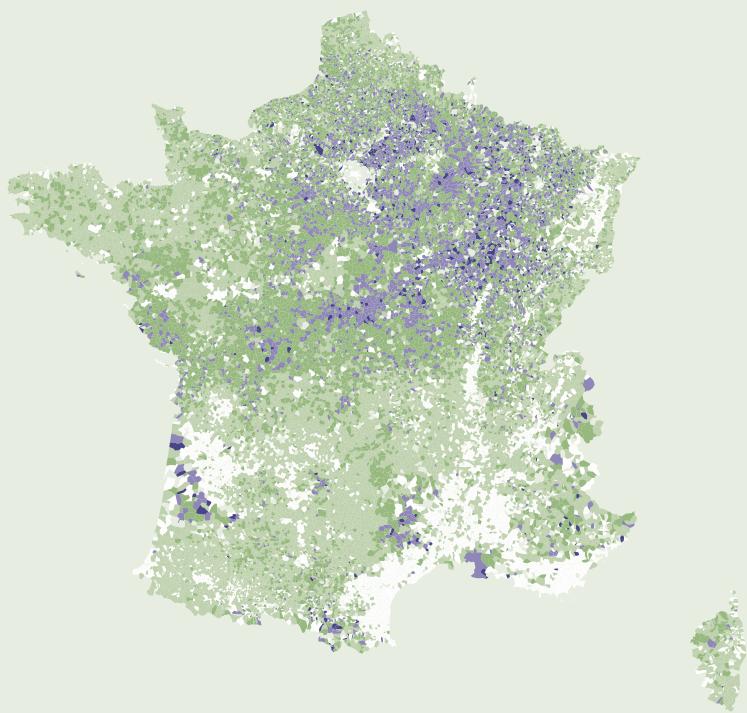
Fig. 29

### Les aides directes de la PAC par exploitation

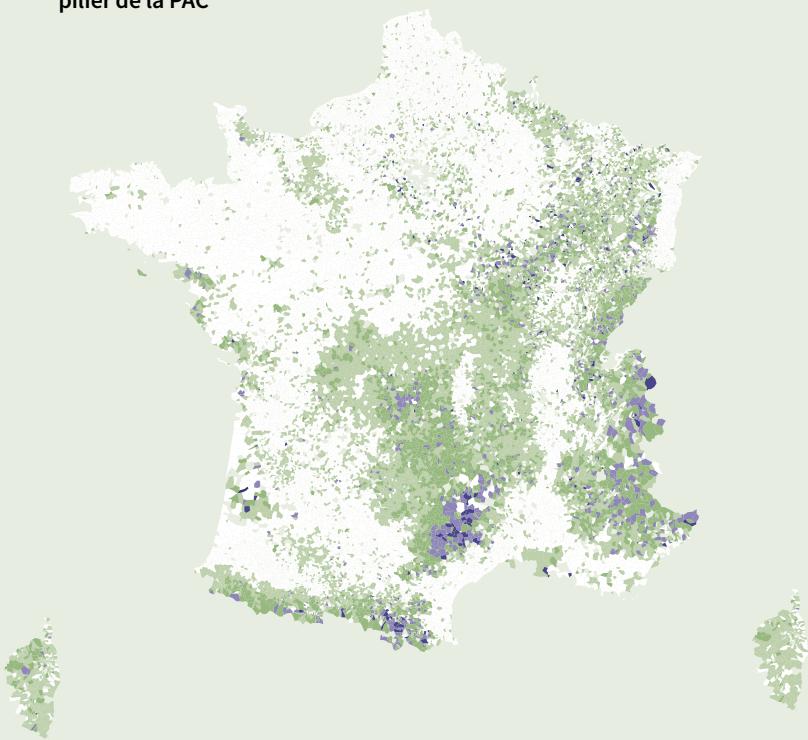
Moyenne par commune

Télécac 2023 | Terre de Liens

Aide moyenne du premier pilier de la PAC



Aide moyenne du second pilier de la PAC



# UN DÉTOURNEMENT DES ENJEUX ALIMENTAIRES



## MAINMISE AGRICOLE SUR LES POLITIQUES ALIMENTAIRES

Jusque récemment, les politiques alimentaires n'en avaient que le nom et découlaient *de facto* des politiques agricoles. Notre assiette est encore aujourd'hui composée d'une succession de politiques de soutien à un système agricole et agro-industriel visant la production et la consommation de masse. L'émergence des revendications citoyennes concernant la sécurité de notre alimentation fait suite à des scandales dans l'agro-industrie comme celui de la vache folle dans les années 1990 ou celui des lasagnes à la viande de cheval en 2013. Elles viennent questionner ce système industriel de production, qui a laissé de côté la qualité nutritionnelle et par là-même la fonction première de l'alimentation qui est de nous nourrir.

Les acteurs agricoles conventionnels, habitués à être les seuls maîtres à bord, ont bien conscience de la nécessité d'accompagner cette montée en puissance des enjeux alimentaires pour mieux les traduire dans des termes qui leur sont favorables. Tandis que les enjeux alimentaires sont initialement portés par des acteurs qui entendent sortir l'alimentation des sphères agricoles traditionnelles, les chambres d'agriculture s'affirment comme acteur incontournable des politiques alimentaires territoriales.

Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais<sup>101</sup>, un élu régional écologiste a cherché à contourner le corporatisme agricole et à introduire des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles en déplaçant le débat sur l'alimentation. La stratégie consistait à promouvoir l'alimentation comme une thématique qui concerne tout le monde, justifiant ainsi la participation de citoyens et citoyennes et d'acteurs de la société civile porteurs d'enjeux comme la santé. Les élites agricoles ont bloqué cette dynamique, revendiquant leur légitimité à définir le projet alimentaire régional, en raison

de leur élection au suffrage direct par leurs pairs et de leur multi-positionnement dans les organisations professionnelles agricoles, les coopératives agroalimentaires et les instances de régulation agricole.

Elise Poisnel, qui a étudié la politique infructueuse menée dans le Nord-Pas-de-Calais, souligne la grande capacité des représentants professionnels agricoles à imposer une fois encore leurs intérêts, renvoyant les questions de santé à la responsabilité individuelle des consommateurs et faisant des questions de durabilité un danger pour la souveraineté alimentaire. La profession réussit à se réapproprier le problème public de l'alimentation « *en en faisant d'abord un enjeu de valorisation économique de la production agricole régionale allant ainsi dans le sens d'un renforcement du système agroalimentaire actuel*<sup>102</sup> » et sans aucune remise en cause de leurs pratiques. Elles y trouvent également une nouvelle source de financement (réalisation de diagnostics territoriaux, études sur des filières, etc.).

Pour la chercheuse Jeanne Pahun, elles « *outrepassent régulièrement leur statut, imposant au conseil régional leur propre agenda politique, fournissant des recommandations en matière de politiques publiques reprises telles quelles, décrétant les partenaires avec lesquels elles entendent travailler ou non et s'arrogant même parfois le leadership politique de la démarche*<sup>103</sup> ». Dans des territoires où l'agriculture est fortement intégrée aux marchés internationaux, comme les régions Bretagne et Grand Est, elle observe une orientation des politiques alimentaires tournée vers la massification des achats publics et l'agrandissement des marchés locaux, sans remise en question des modes de production agricole<sup>104</sup>, à l'instar de la politique Breizh'Alim. → Page 58

101 Poisnel E., « L'Alimentation c'est nous. Tentative inaboutie d'une politique alimentaire régionale dans le Nord-Pas-de-Calais (2010-2015) », *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, 2020

102 Ibid.

103 Pahun J., *L'Agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises*, 2020

104 Ibid.



## LE « LOCAL » AU DÉTRIMENT DU DURABLE

À Provins, en Seine-et-Marne, la plateforme Approv'Halles fonctionne depuis septembre 2024 pour approvisionner les cantines du département en produits laitiers, fruits, légumes et volailles, issus du territoire. Plus qu'une plateforme logistique, c'est aussi un outil de transformation des produits agricoles, qui fabrique notamment des frites surgelées et des nuggets de poulet. Ce projet illustre parfaitement la stratégie à l'œuvre de la part des acteurs du système alimentaire industriel pour transformer les critiques en opportunité économique et s'adapter à une demande croissante d'alimentation locale. Avec Approv'Halles, on passe par exemple de l'élevage industriel à une alimentation locale, sans aucune remise en cause du mode de production de volaille. Une centaine d'agriculteurs locaux livrent à Approv'Halles, mais également l'industriel Duc, qui livre de la volaille de chair, élevée en batterie<sup>105</sup>.

Cette stratégie s'appuie sur l'image d'Épinal d'une ferme ancrée dans son territoire, d'une agriculture artisanale, liée à la gastronomie française du terroir. Elle est utilisée tant par la profession agricole que par les industriels agroalimentaires et les grandes surfaces. Ainsi, dans les

supermarchés, il n'est plus rare de voir des rayons dédiés aux produits locaux, tandis que les emballages de produits transformés font la part belle aux informations sur l'origine régionale des produits, avec des indications géographiques comme « Produit en Bretagne », « Marque Savoie », « Saveurs en'Or Hauts-de-France », sans autre cahier des charges qu'un lien avec des agriculteurs locaux. Le marketing autour de ces produits du terroir et de leurs producteurs génère une impression de qualité de facto, alors que dans les faits, aucun cahier des charges ne vient garantir cette qualité, d'un point de vue nutritionnel, social ou environnemental, contrairement aux appellations d'origine contrôlées (AOC) et protégées (AOP), régulées par des cahiers des charges précis.

Entre 2010 et 2020, on observe une progression des circuits courts conventionnels, autour des bassins de production de produits d'appellation : kiwi de l'Adour dans le Sud-Ouest, flageolet d'Arleux, volailles de Licques, endives dans le bassin lillois, etc. Les circuits courts émergent également à la faveur d'une économie résidentielle ou touristique en développement, dans les espaces périurbains des grandes métropoles régionales, liée à l'installation d'une clientèle plus aisée<sup>106</sup>.

105  
Poinssot A., « Autour de Chailley dans l'Yonne, les méga-poulaillers continuent de pousser », *MédiaPart*, 10 octobre 2022

106  
Bermond et al., « Penser la transition agri-alimentaire à travers les recompositions socio-résidentielles des espaces ruraux », *Manger ensemble pour refaire le monde ?, à paraître*

Dans la profession agricole, la demande liée au local est acceptée car elle crée une opportunité économique pour les producteurs, et relève de leur choix individuel de commercialisation. C'est une opportunité pour recréer du lien avec les consommateurs, en contrepoint d'une agriculture qui serait « industrielle ». *A contrario*, les demandes liées à la qualité des produits agricoles touchent directement aux pratiques agricoles et donc au cœur du métier d'agriculteur. Elles sont vécues comme une injonction illégitime, encore largement combattue. La FNSEA promeut par exemple des labels alternatifs mais peu exigeants comme la très floue « agriculture raisonnée<sup>107</sup> » ou encore le label Haute valeur environnementale (HVE)<sup>108</sup>, qui ne définissent pas d'objectifs clairs de réduction des intrants de synthèse ou des pesticides, même s'ils préconisent une utilisation réduite. → Fig. 30

107  
Mayance P., « Un verdissement contrôlé par la profession, le cas de l'agriculture raisonnée en France », *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, 2020

108  
Ulrich C., *et al.*, *Agriculture, aquaculture et pêche : impacts des modes de production labellisés sur la biodiversité*, INRAE, Ifremer, 2025

L'émergence de circuits courts dans des contextes productivistes peut toutefois favoriser la transition vers des pratiques agroécologiques. L'agriculture biologique s'est ainsi développée dans les zones touristiques de montagne, où l'on trouve de nombreuses appellations fromagères (Alpes, Aveyron, Pyrénées), ou encore dans les zones viticoles, grâce à l'essor du tourisme du vin. Dans les zones de filière longue conventionnelle, les territoires à plus faible productivité (sols moins riches), les crises économiques ont frappé plus fortement les agriculteurs. Dans ce contexte, des filières longues biologiques

apparaissent, à la recherche d'un nouveau modèle économique, basé sur la qualité. La coopérative Biolait fait office de pionnière par cette stratégie de revaloriser le lait en filière longue. Des transitions sont à l'œuvre, de manière plus ou moins profonde, mais il est important qu'elles impactent petit à petit les filières longues.

## LES PAT, UNE TRANSITION LIMITÉE

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) sont en théorie le cadre institutionnel au service de la mise en œuvre des stratégies alimentaires locales transversales. Des travaux de recherche constatent cependant l'ambivalence de ces politiques, au sein desquelles s'expriment de manière prépondérante les représentants du modèle agricole conventionnel, agissant comme autant d'obstacles à l'accomplissement d'une transition agricole et alimentaire.

La mise en œuvre par les collectivités d'une politique alimentaire transversale et ambitieuse se heurte au poids historique des élites agricoles locales sur les questions agricoles et alimentaires. → Page 43 L'analyse de la base de données France PAT dévoile que les chambres d'agriculture sont des partenaires incontournables<sup>109</sup> : elles réalisent les diagnostics, participent à la mise en œuvre d'actions et se voient parfois déléguer l'animation du PAT. En 2025, Chambre d'agriculture France s'est positionnée pour récupérer l'animation de l'observatoire des PAT, sans l'association Terres en ville, avec qui elle animait l'observatoire depuis sa création. Cette démarche révèle encore une fois la volonté des chambres d'agriculture de garder le contrôle sur les politiques alimentaires. Sa candidature n'a finalement pas été retenue.

109  
Joubert O., *op. cit.*

Moins de la moitié des PAT associent des acteurs sociaux et des acteurs environnementaux aux espaces de décision. → Fig. 31 Dans les territoires de grandes cultures, la diversité des acteurs agricoles représentés dans les PAT est plus faible que dans les territoires moins spécialisés. Les élus locaux ne souhaitent en général pas se confronter aux représentants agricoles du modèle productiviste. C'est ce que montre Léna Krief dans son enquête en immersion au sein d'une métropole française, dévoilant les stratégies d'anticipation du conflit avec le monde agricole, qui conduisent de facto à une cogestion avec les élites agricoles locales, malgré des volontés politiques initiales fortes<sup>110</sup>. → Parole d'élu

110  
Krief L., « Fabriquer l'inertie par anticipation. Le travail politique local des entrepreneurs de l'alimentation durable », *Pôle Sud*, n° 62, 2025

**Dans le conseil communautaire, il y a beaucoup d'agriculteurs. Et notamment des agriculteurs producteurs de fromage AOP et en viticulture. Donc, ces gens-là tirent un peu la couverture à eux, ce qui est tout à fait normal. Ceux qui veulent venir avec nous, ils viennent de bon cœur. Ceux qui ne veulent pas, tant pis. Moi, je ne suis pas là pour critiquer le boulot des autres. C'est peut-être pour ça que ça ne se passe pas trop mal. Parce que si je n'étais pas plus conciliant, il y a longtemps qu'on irait au clash.**

**Élu référent PAT**  
Ancien agriculteur

Fig. 30

## Analyse des cahiers des charges des différents labels

INRAE, 2025

Pratiques étudiées	Intégration d'habitats semi-naturels	Rotations diversifiées	Présence de prairies vs cultures	Réduction/absence de travail du sol	Absence de pesticides de synthèse	Fertilisation organique	Plantes de couverture	Cultures associées
 Demeter	●	●	●	✗	●	●	●	✗
 AB	✗	●	●	✗	●	●	●	✗
 Nature et Progrès	✗	●	●	✗	●	●	✗	✗
 HVE version 4	●	✗	✗	●	●	●	●	●
 AOP Comté <i>avant révision 2024</i>	✗	✗	●	✗	●	●	✗	✗
 Label rouge	●	✗	●	✗	✗	●	✗	✗
 Bleu blanc cœur	✗	✗	●	✗	✗	✗	✗	✗

## Qualification de la pratique

 Ambitieuse et obligatoire     
  Ambitieuse et non-obligatoire     
  Peu ambitieuse et obligatoire     
  Peu ambitieuse et non-obligatoire     
  Absente du cahier des charges

Fig. 31

## Distribution des types d'acteurs partenaires des instances de décision des PAT

France PAT 2025 | Terre de Liens

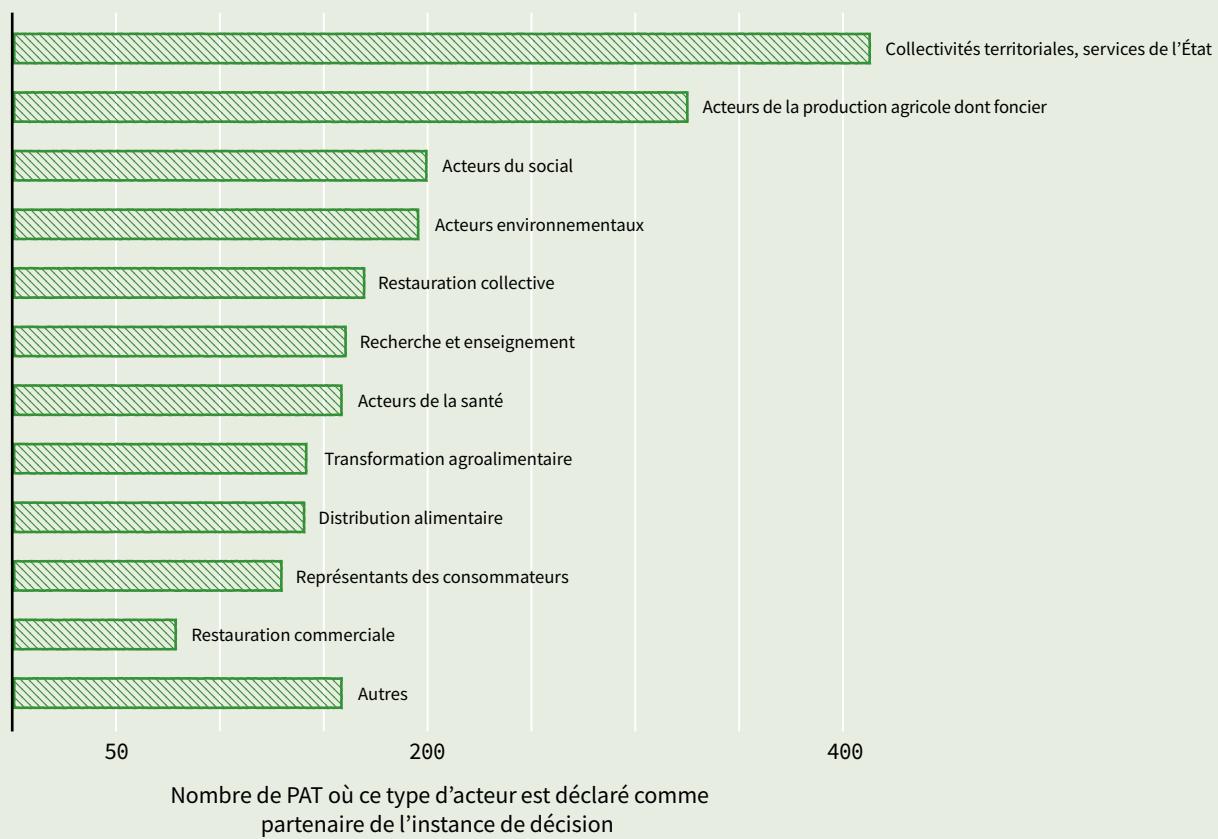
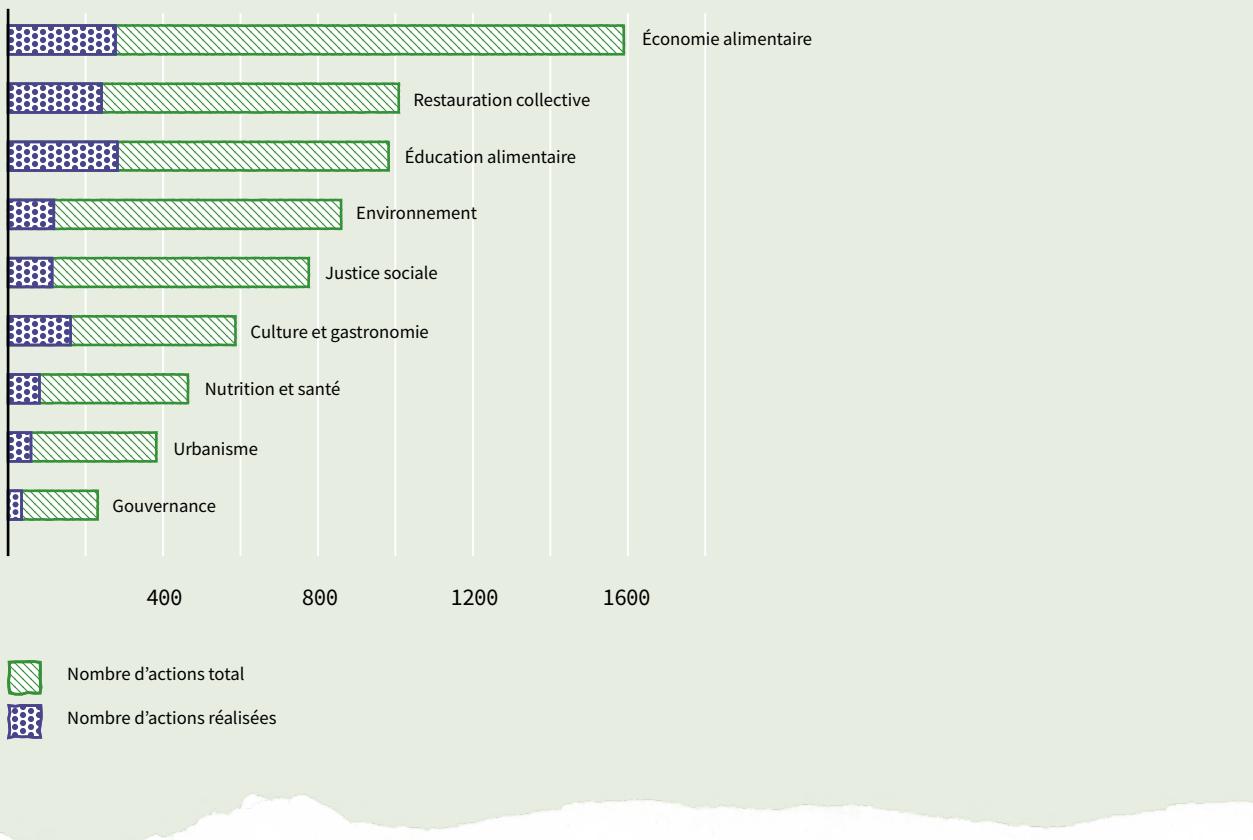


Fig. 32

## Nombre d'actions menées et réalisées par axes thématiques dans les PAT

France PAT 2025 | Terre de Liens



L'analyse sémiologique des objectifs stratégiques des PAT montre l'importance donnée au « local » (73 % des PAT le mentionnent) souvent associé au « durable » (50 %). Or cette confusion entre « local » et « durable » est fréquemment entretenue par les représentants du modèle agro-industriel pour étouffer les controverses sur la définition de la qualité des produits alimentaires<sup>111</sup>. À l'inverse, seuls 21 % des PAT font de la « transition » un de leurs objectifs stratégiques et 17 % seulement y mentionnent l'agroécologie ou l'agriculture biologique<sup>112</sup>.

Pour obtenir la labellisation de niveau 2, c'est-à-dire la reconnaissance des projets qui mettent en œuvre un plan d'actions sur leur territoire, la direction générale de l'alimentation a défini, en 2025, de nouveaux critères de transversalité, confortant le caractère multisectoriel des PAT. Elle requiert qu'au moins une action soit mise en œuvre pour les thématiques « économie alimentaire », « justice sociale », « éducation alimentaire », « restauration collective », « nutrition et santé », « foncier et urbanisme » et « environnement ». Or,

si les projets prévoient des actions dans ces sept thématiques, l'analyse des actions effectivement réalisées montrent que le nombre de thématiques abordées tombe à trois. La thématique la plus investie reste l'économie alimentaire, qui comprend des actions de maintien et développement de l'agriculture de proximité, urbaine ou durable ainsi que l'organisation des filières. Dans le cas d'actions réalisées, l'éducation alimentaire, avec des actions d'éducation à destination du grand public et de la jeunesse occupe la première place, tandis que les actions sur les thématiques de nutrition santé, urbanisme et gouvernance occupent la queue du classement. → Fig. 32

Les actions environnementales sont peu prioritaires dans la mise en œuvre des PAT et sont avant tout des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire et la réduction des déchets (30 % des actions menées par les PAT dans la thématique environnement). Parmi les 202 actions concernant le changement de pratiques agricoles, seules 40 mentionnent explicitement l'agriculture biologique, dénomination à laquelle on préfère généralement

<sup>111</sup>  
Pahun J., *op. cit.*

<sup>112</sup>  
Joubert O., *op. cit.*

celle de « pratiques agroécologiques ». Finalement, dans des contextes agricoles spécialisés, la mise en place de politiques de protection de l'environnement se heurte à la faible capacité de mobilisation des filières agricoles du territoire. → [Témoignage](#)

Quant à la diversification des productions du territoire, seul un PAT sur cinq y fait référence dans ses objectifs prioritaires. Le plus souvent, elle est envisagée sous le prisme de l'installation maraîchère et de l'approvisionnement de la restauration collective. Elle se heurte à la rentabilité actuelle des productions majoritaires des territoires, limitant l'accès aux terres. Ces observations traduisent la priorisation qui s'opère lors de la mise en œuvre des plans d'action des PAT, souffrant qui plus est du désengagement progressif de l'État. Malgré leur potentiel pour accélérer la transition agricole et alimentaire depuis l'échelon local, les résultats restent pour le moment timides et ne parviennent pas à bousculer les modes de production agricole et les intérêts économiques dominants.

**H**La partie difficile à mettre en marche dans ce PAT c'est les questions environnementales. Déjà quand j'ai présenté le diagnostic sur la partie environnement-agriculture, ça n'a pas fait plaisir à tout le monde. Je savais qu'il y avait certaines coopératives qui finançaient des diagnostics climatiques auprès de leurs agriculteurs, mais on avait du mal à récupérer les infos sur ce qui était déjà fait, et même la chambre avait du mal à communiquer avec la filière. La Confédération paysanne, en lien avec l'INRAE avait essayé de lancer une recherche-action sur l'avenir pour la filière dans les années à venir, avec le changement climatique. Ils voulaient faire un comparatif entre des fermes en bio, des fermes labellisées et des fermes qui suivent juste le cahier AOP classique. Mais ils n'ont réussi à avoir aucune ferme conventionnelle dans leur étude. Parce que impossible d'échanger avec la filière. Et on parle quand même d'une étude portée par des acteurs agricoles. Imaginez quand vous, vous êtes une collectivité et que vous arrivez, c'est complètement verrouillé.

**Ex-chargée de mission PAT**  
Territoire d'AOP fromagère



Territoire

# BREIZH ALIM', UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE RÉGIONALE ORCHESTRÉE PAR LA PROFESSION AGRICOLE



113  
Pahun J., *op. cit.*

La démarche Breizh Alim', initiée en 2016 par la chambre d'agriculture régionale de Bretagne avec le soutien politique et financier du conseil régional de Bretagne et des services déconcentrés de l'État, illustre les mécanismes d'une politique alimentaire orchestrée par la profession agricole, au service des intérêts économiques de l'industrie agroalimentaire régionale, mettant en avant le « local » mais pas la qualité<sup>113</sup>.

Visant à favoriser l'accès aux marchés de la restauration collective à des acteurs agroalimentaires locaux, la démarche Breizh Alim' est présentée comme permettant « le dialogue entre filières économiques et acheteurs publics » et de « redonner leur juste place aux produits agricoles de nos territoires, au cœur de repas économiquement accessibles pour tous<sup>114</sup> ». Le code des marchés publics interdisant aux collectivités de favoriser des produits sur des critères géographiques, l'un des principaux objectifs de ce « dialogue » est d'identifier et de promouvoir des critères spécifiques à l'offre régionale pour les filières porc, lait, produits de la mer et œufs afin de contourner cette contrainte réglementaire dans l'approvisionnement de la restauration collective.

Cela a pour conséquence de renforcer l'amalgame entre produits locaux et produits de qualité, déjà largement exploité dans la communication des chambres d'agriculture, au détriment des filières de qualité déjà présentes sur le territoire, comme les acteurs de l'agriculture biologique. Ces derniers sont mis à l'écart des instances de gouvernance de Breizh Alim' et les politiques préexistantes de soutien à l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective sont progressivement abandonnées. À l'inverse, la chambre d'agriculture joue l'entremise entre le conseil régional de Bretagne et l'industrie agroalimentaire. Ainsi on retrouve dans le comité de pilotage de Breizh Alim' plusieurs acteurs représentant

les intérêts de l'industrie agroalimentaire dont l'association d'entreprises « Produit en Bretagne », et l'association bretonne des entreprises agroalimentaires.

En faisant le choix de travailler préférentiellement avec les acteurs intermédiaires des filières longues (coopératives, industries agroalimentaires, distributeurs-grosistes), ces démarches ne sont pas en mesure de garantir aux agriculteurs un réel effet sur leur revenu. De plus, en favorisant le renforcement des groupements de commandes régionaux et la massification des achats publics, la démarche exclut de fait les producteurs en circuit-court, incapables d'y répondre.

Breizh Alim' apparaît ainsi principalement comme un outil de communication politique destiné à afficher un soutien à des filières régionales en crise, sans pour autant remettre en question la durabilité d'un modèle agricole fortement spécialisé et orienté vers l'exportation.

« Nous on s'est retrouvé écarté du projet d'approvisionnement des lycées avec le conseil régional, mais aussi sur plein d'autres collectivités qu'on accompagnait depuis longtemps. [...] On se retrouve en concurrence avec le local qui ne remet pas du tout en question les systèmes agricoles bretons<sup>115</sup>. »

— Agriculteur biologique en Bretagne

114  
Breizh Alim', *Guide pratique des achats publics à l'attention des acteurs de la filière porc*, octobre 2020



Yannick  
Denoual

Éleveur de porcs sur paille  
à Médréac  
en Ille-et-Vilaine

La restauration collective ça représente 5 à 7 % de mon activité, mais le fond de mon commerce c'est les restaurants. Pendant le COVID ils avaient tous fermé, alors j'ai pu me rattraper un peu avec les cantines autour de chez moi. Depuis 2015 je suis aussi labellisé par Terres de Sources [Page 76](#), avec deux autres éleveurs porcins. Ça nous a permis de rentrer en contact avec des cuisiniers et des cantines de la Métropole de Rennes et puis quand s'est posé la question de l'approvisionnement des collèges et des lycées on a décidé, via Terre de Sources, de répondre aux appels d'offres Breizh Alim'. Comme on est engagé sur des cahiers des charges qualitatifs comme Bleu Blanc Cœur et une certification « Production porcine durable », avec l'association lorientaise Cohérence, ça nous donne un plus sur le marché. Par rapport à des productions porcines classiques on est mieux sur la qualité de l'eau par exemple. Mais on se retrouve quand même en concurrence avec des gros opérateurs. Dans les réunions Breizh Alim', il y a aussi bien Jean-Floc'h que nous quoi. C'est déjà leurs marchés et ils ont pas envie de les lâcher.

Et puis même si on remporte les marchés, le gros problème c'est que les commandes des cantines de collèges et lycées ne sont pas au rendez-vous niveau volumes. C'est que Breizh Alim' leur a imposé un fonctionnement qui ne leur convient pas. Il aurait fallu coconstruire ça avec eux. Pour être vraiment efficace, Breizh Alim' devrait davantage s'appuyer sur des structures à échelon départemental, plus proche des éleveurs et des structures d'abattage, comme Terre de Sources ! Moi j'ai répondu via Terre de Sources. Tout seul j'aurais peut-être pu répondre à quelques lignes des appels d'offre, mais pas toutes, et puis quand je vois le boulot que ça représente, j'aurais pas eu le temps.



← Un groupe d'une association de réinsertion professionnelle s'apprête à planter des courges dans une parcelle d'un terrain communal à Blainville-sur-l'Eau



# COLLECTIVITÉS LOCALES : DES STRATÉGIES INNOVANTES POUR AGIR



Face aux verrous du système alimentaire actuel, l'action publique est plus que nécessaire pour mener les transformations qui nous permettront de résister aux chocs à venir. C'est un défi à relever collectivement, en considérant avec la même priorité les enjeux de justice sociale, de viabilité économique et de durabilité écologique. Bien que les communes et les intercommunalités ne disposent pas de compétence spécifique sur l'agriculture ou l'alimentation, elles sont nombreuses à s'emparer du sujet, en mobilisant les outils à leur disposition.

# SE DOTER D'UNE STRATÉGIE ALIMENTAIRE TRANSVERSALE



## L'ALIMENTATION, UN LEVIER POUR DÉPASSER L'ACTION PUBLIQUE EN SILOS

L'alimentation est depuis trop longtemps considérée comme un problème individuel. Aux agriculteurs, la responsabilité de produire en quantité suffisante, à des prix accessibles, tout en protégeant les ressources. Aux individus, celle de consommer des produits sains, qui rémunèrent les producteurs et ne polluent pas l'environnement. Cette individualisation dédouane les acteurs de la chaîne de production de leurs responsabilités et oppose les intérêts des uns et des autres, empêchant toute réforme du système agroalimentaire. Il est temps de sortir de cette logique et de refaire de l'alimentation un enjeu public.

Pour Clémence Rebourg, qui a étudié l'intégration des enjeux de justice sociale dans les PAT, « *partir des territoires pour la définition et le traitement de problèmes publics locaux pourrait rompre avec la logique sectorielle et faciliter les coordinations d'acteurs locaux de manière horizontale et concertée autour d'un projet*<sup>116</sup> ». L'alimentation peut devenir un véritable projet de territoire, travaillé avec l'ensemble des parties prenantes, en reconnaissant le même niveau de priorité aux différents enjeux, ainsi que leur interconnexion. Dès lors, il est possible de poser un diagnostic transversal du territoire et de s'interroger, dans une démarche prospective partagée, sur ce que l'on souhaite collectivement pour le territoire et l'ensemble de ses habitants. Cette base est essentielle pour pouvoir déployer des politiques cohérentes avec le contexte local d'une part et en accord avec les attentes des habitants d'autre part.

116  
Rebourg C.,  
*Intégration des enjeux de justice sociale dans les PAT: une approche multi-acteurs et multi-échelles*, Université Clermont-Auvergne, 2025

### PAROLE D'ÉLU·E

*Je vois bien qu'on ne peut plus faire de la politique comme avant. Avant, les projets, c'était l'affaire du maire et de quelques adjoints. Nous, quand on a été élus, on a travaillé presque deux ans avec les habitants de Luzy et des environs, mais aussi des touristes, des résidents secondaires, ceux qui voulaient participer. Deux ans pour dire voilà ce qu'on fait pour que ce village reste dynamique, accueillant, attractif. C'est un vrai projet de territoire qui s'est écrit ensemble et qui est mis en œuvre et ça marche ! C'est construit, c'est voulu, tout le monde y a contribué, je pense que c'est ça la clé.*



Jocelyne Guérin  
Maire de Luzy  
dans la Nièvre

En travaillant collectivement à l'identification des produits, sains, que toute la population devrait pouvoir consommer sur le territoire, il serait par exemple possible pour les communes de définir des stratégies pour y parvenir et déterminer comment agir à chaque maillon du système alimentaire. Il peut s'agir de faciliter l'installation d'une activité de maraîchage, d'accompagner la diversification des productions locales pour renforcer l'offre de produits disponibles, ou encore de soutenir l'ouverture de commerces de proximité pour rendre ces produits plus accessibles géographiquement. En lien avec les centres communaux d'actions sociales (CCAS), les communes peuvent se donner l'objectif de réduire le coût de ces produits, avec des systèmes d'épiceries sociales, de paniers solidaires à prix réduits, ou en soutenant des caisses alimentaires locales. Pour accompagner les agriculteurs dans des démarches agroécologiques, elles ont la possibilité de mettre en place des paiements pour services environnementaux (PSE). La collectivité paie l'agriculteur directement s'il s'engage à mettre en place des pratiques qui empêchent la pollution de l'eau potable



voire en restaurent la qualité. Ce dispositif permet de partager la charge de la transition vers des pratiques protectrices de la biodiversité, de l'eau et des sols.

#### LES PAT, STRUCTURER ET PILOTER LA TRANSITION ALIMENTAIRE

Les projets alimentaires territoriaux sont les principaux leviers à la disposition des collectivités locales pour faire évoluer les systèmes agricoles locaux, et les ancrer davantage dans les territoires<sup>117</sup>. En 2018, Gilles Maréchal imaginait les trajectoires possibles pour les PAT<sup>118</sup>. Au possible enlisement institutionnel, ou à la récupération des PAT par les organisations agricoles dominantes, l'auteur imagine une troisième voie, les PAT comme « *constellation de démocraties alimentaires locales* ». Dans ce scénario, il insiste sur l'importance des initiatives locales, capables de provoquer une transition profonde, grâce à l'appropriation par la société civile des enjeux des systèmes alimentaires, avec l'appui des collectivités et d'entreprises locales.

C'est un outil adapté pour impliquer l'ensemble des acteurs et répondre aux enjeux transversaux du territoire. Les bénévoles et salariés de Terre de Liens impliqués dans des PAT soulignent l'intérêt de la mise en relation des acteurs permise par les PAT. Les instances de gouvernance deviennent alors les lieux d'expression de la pluralité

**46 millions de Français résident dans un territoire concerné par un PAT et 63 % des terres agricoles se trouvent dans le périmètre de PAT.**

des modèles agricoles. L'élargissement et le partage de la gouvernance des PAT restent à poursuivre pour concrétiser le droit des citoyens de définir leur système alimentaire. Si les prises de décision appartiennent aujourd'hui quasi exclusivement aux instances politiques des collectivités qui portent les PAT, une démocratie alimentaire territorialisée est possible, à l'image des territoires agri-urbains ou des instances de gouvernance mises en place dans le cadre d'expérimentations de caisses locales de l'alimentation<sup>119</sup>.

Pour permettre aux PAT de réaliser la mission qui leur a été confiée, l'État doit réaffirmer son soutien aux collectivités dans la mise en œuvre des orientations stratégiques pour une alimentation saine et durable pour tous. Le démonstrateur territorial TETRAA, piloté par la Fondation Carasso et AgroParisTech, a accompagné neuf PAT, montrant comment une approche transversale des enjeux et l'animation pérenne d'une stratégie territoriale permettent d'accélérer la transition vers l'alimentation durable.

117  
Instruction  
technique DGAL/  
SDATAA/2025-363  
du 10/06/2025

118  
Maréchal G. et  
al., « Les projets  
alimentaires terri-  
toiaux (PAT) : entre  
rupture, transition et  
immobilisme ? », *Pour*,  
2018

119  
Scherer P. et al., *op. cit.*

# ORIENTER LES USAGES DES TERRES AGRICOLES



## METTRE EN COHÉRENCE LES DOCUMENTS D'URBANISME

La réflexion sur une stratégie foncière est un facteur essentiel de changement. Elle ouvre la voie à des décisions pour orienter les terres agricoles vers les besoins de la population (diversification des productions), préserver les ressources naturelles et la biodiversité (pratiques agricoles durables), ou encore pour planter des outils de transformation et des lieux de vente sur le territoire. L'échelon intercommunal semble ici pertinent pour mener cette démarche qui nécessite de la transversalité interservices et la mobilisation d'agents, plus difficile à l'échelle communale, notamment dans les petites communes rurales. Une stratégie alimentaire transversale peut ainsi alimenter les documents d'urbanisme comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme communal (PLU) et intercommunaux (PLUi). Le SCoT, élaboré à l'échelle de plusieurs intercommunalités, est un document d'orientation qui met en cohérence les différents enjeux du territoire, l'alimentation y a donc toute sa place. Il définit un cadre que les PLU et PLUi doivent respecter, eux qui réglementent de manière précise la vocation des parcelles communales.

Les documents d'urbanisme ont longtemps été considérés comme des outils au service de l'urbanisation. Or l'aménagement du territoire évolue aujourd'hui vers la prise en compte d'autres enjeux que la construction de logements ou d'infrastructures. La production alimentaire locale et de qualité ou la protection de la biodiversité impliquent de préserver les espaces agricoles et naturels et ont donc toute leur place dans ces documents de planification. Par ailleurs, les zones dédiées aux activités économiques peuvent être pensées selon les objectifs alimentaires définis localement. En effet, en délivrant des autorisations pour la construction de grandes surfaces par exemple, les communes peuvent mettre en péril les commerces de proximité (boulangerie, boucherie, primeurs,

supérettes, etc.)<sup>120</sup>. Cela peut augmenter la dépendance à la voiture pour faire ses courses (un facteur de risque de précarité alimentaire pour les personnes sans mobilité automobile), mais aussi limiter les débouchés pour les productions agricoles locales, les magasins franchisés (magasin d'une marque connue, tenu par un entrepreneur indépendant, qui doit respecter un contrat de franchise) ayant des circuits d'approvisionnement moins ancrés localement.

Une stratégie alimentaire définie localement pourrait également être prise en compte dans les instances de régulation foncière comme les comités techniques Safer et les CDOA, ce qui ouvrirait l'orientation des terres agricoles à de nouveaux enjeux. Des espaces où, là encore, les élus locaux doivent prendre toute leur place au service de leur politique alimentaire locale. → Fig. 33 De même pour les commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) qui se prononcent sur tout projet impliquant une réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Leur composition intègre des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, comme Terre de Liens, ce qui contribue déjà à ouvrir la gouvernance à des représentants de la société civile, aux côtés des élus et des représentants de la profession agricole.

## PRÉSERVER LA VOCATION NOURRICIÈRE DES TERRES

Le premier enjeu est de conserver la vocation agricole des terres sur le long terme. Pour éviter les changements de destination qui pourraient opérer lors d'une révision du PLU ou PLUi, les communes peuvent créer des zones agricoles protégées (ZAP)<sup>121</sup> qui permettent de protéger la vocation agricole des terres sur le long terme, d'éviter le mitage et la spéculation et de reconnaître l'importance de l'agriculture pour le territoire. Au sein de la ZAP, tout changement de destination d'usage des terres agricoles

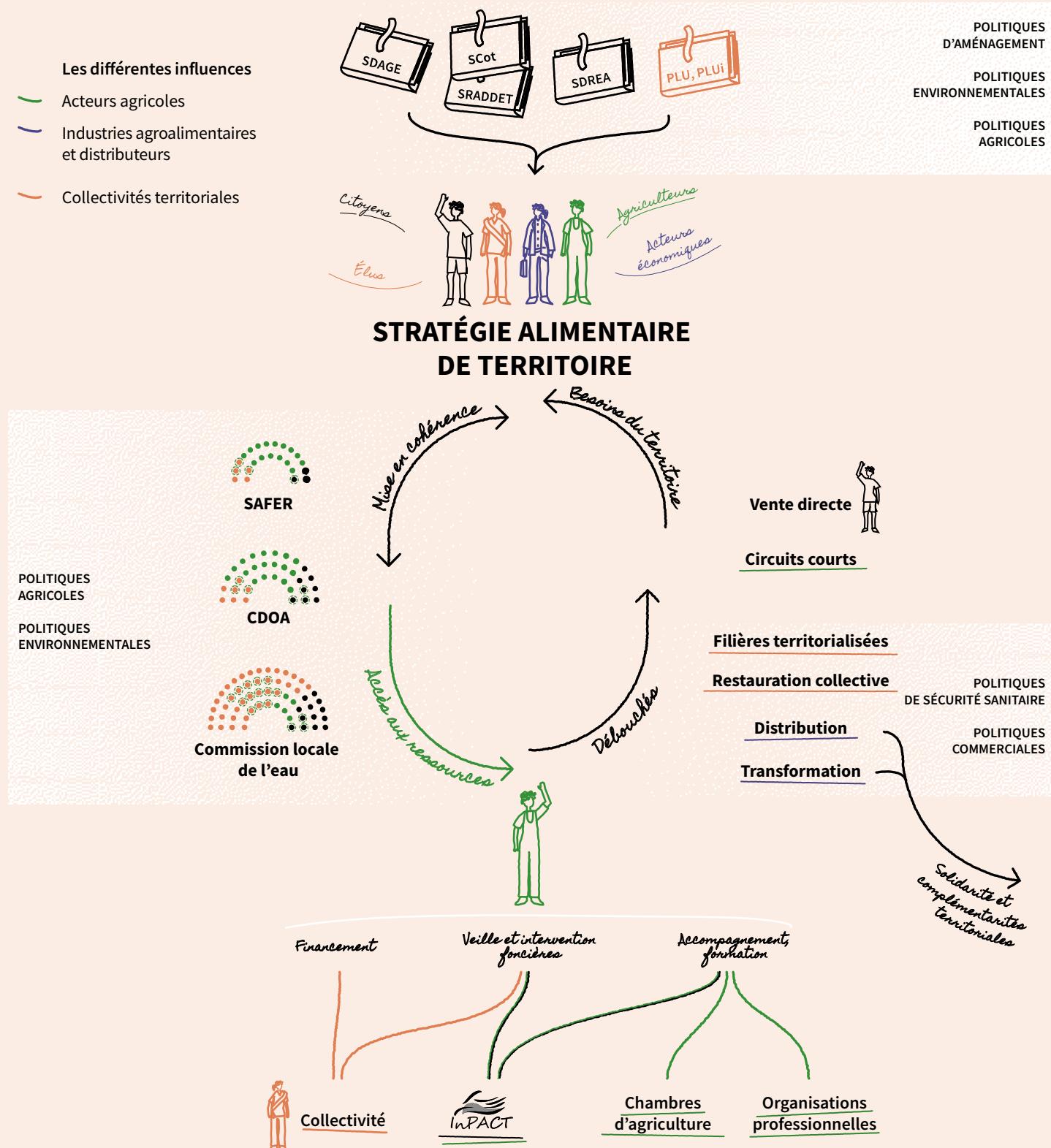
120  
Massal C., «La Fin des commerces de proximité dans les campagnes françaises?», *Géoconfluences*, 27 avril 2018

121  
Code rural et de la pêche maritime, art. L. 112-2

Fig. 33

## Système alimentaire territorialisé

Terre de Liens



122  
Récolte, *La ZAP de Grésy-sur-Aix (73), 2025*



123  
Code de l'urbanisme,  
article L. 113-15

devra être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la CDOA avant de recevoir la décision du préfet. En Savoie, où de nombreux propriétaires gardent les terres agricoles en attendant qu'elles deviennent constructibles, la commune de Grésy-sur-Aix a mis en place une ZAP de 480 ha<sup>122</sup>. Ces terres sont désormais soustraites à la spéculation, ce qui stabilise les prix, et offre plus de sécurité aux agriculteurs, car les propriétaires sont plus ouverts à la mise en place de baux ruraux avec eux.

Pour aller plus loin, les territoires périurbains peuvent mettre en place un périmètre de protection des espaces agricoles naturels et périurbains (PAEN)<sup>123</sup>. L'initiative peut venir du département ou d'une intercommunalité porteuse d'un SCoT. Celui-ci assure un niveau de protection important des terres agricoles et naturelles car son périmètre n'est modifiable que par décret interministériel. Cet outil est particulièrement innovant car il est associé à un droit de préemption

de la collectivité, mais aussi à un projet de développement agricole<sup>124</sup> et peut donc orienter les terres agricoles vers des productions destinées à l'alimentation locale.

De même, les instances de régulation du foncier agricole, comme les comités techniques Safer et les CDOA, sont des espaces dans lesquels les élus locaux peuvent influer pour orienter les terres qui se libèrent vers des projets agricoles qui répondent aux besoins du territoire. L'implication dans ces instances d'élus non issus de la profession agricole pourrait permettre une meilleure prise en compte des enjeux liés à l'alimentation, à la préservation de la santé et des paysages, qui dépendent directement du modèle agricole qui est promu localement. Aujourd'hui, un siège sur 34 seulement est réservé à une association de consommateurs en CDOA et un siège sur 23 pour une association de protection de l'environnement en comité technique Safer.

Certaines collectivités passent des conventions avec la Safer pour que les ventes de terres agricoles sur leur territoire soient orientées selon leur projet alimentaire. D'après la Fédération nationale des Safer, plus de 5 000 conventions entre des Safer et des collectivités sont actuellement en vigueur.

Enfin, pour orienter les terres agricoles détenues par des propriétaires privés, les collectivités peuvent mettre en place une fiscalité incitative. Un dispositif national permet par exemple de soutenir l'agriculture biologique via une exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) perçue par les communes. Le conseil municipal peut accorder une exonération de cinq ans sur les propriétés agricoles dont la production est réalisée en agriculture biologique. Plusieurs centaines de communes et dizaines d'agglomérations ont adopté cette exonération<sup>125</sup>.

### LES TERRES PUBLIQUES AU SERVICE D'UNE AGRICULTURE TERRITORIALE

Dans certains départements, les terres agricoles détenues par les communes et les intercommunalités peuvent représenter une part non négligeable de la surface agricole du territoire. Au niveau national, elles détiennent encore 3,8 % de la SAU, soit un million d'hectares agricoles<sup>126</sup>. → Fig. 34 Mais de nombreuses collectivités ne connaissent pas exactement leur patrimoine agricole. Une première étape est donc de recenser les terres en propriété de la commune, puis de diagnostiquer leur potentiel agronomique.

124  
Trédan R. et Perrin C., « Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres », *Le Foncier agricole dans une société urbaine: innovations et enjeux de justice*, 2020

## LE PAEN À Jalles, en Gironde

La vallée des Jalles constitue un espace naturel et agricole diversifié aux portes de Bordeaux. Ces terres, qui s'étendent sur six communes, font face à la pression urbaine due à la croissance de la métropole. Certains propriétaires adoptent ainsi une posture spéculative en attendant une potentielle constructibilité et laissent les terres s'enrichir. En 2011, les élus locaux demandent au département de la Gironde la création d'un PAEN. Grâce à ce dispositif, le département peut préempter en révision de prix les terres agricoles et stopper ainsi la spéculation foncière sur la vallée maraîchère. Un plan d'action décennal est adopté pour dynamiser l'activité agricole grâce à des actions de la collectivité (stockage de terres par les collectivités et la Safer, mise en valeur des parcelles, aménagement pour l'eau, appel à candidatures pour installer des projets agricoles). Depuis la mise en place de ce dispositif, 785 ha de terres agricoles et naturelles sont protégées par cette mesure forte.

125  
FNCCR, *L'Exonération de la TFNB pour les parcelles exploitées selon le mode de production biologique*, 2022

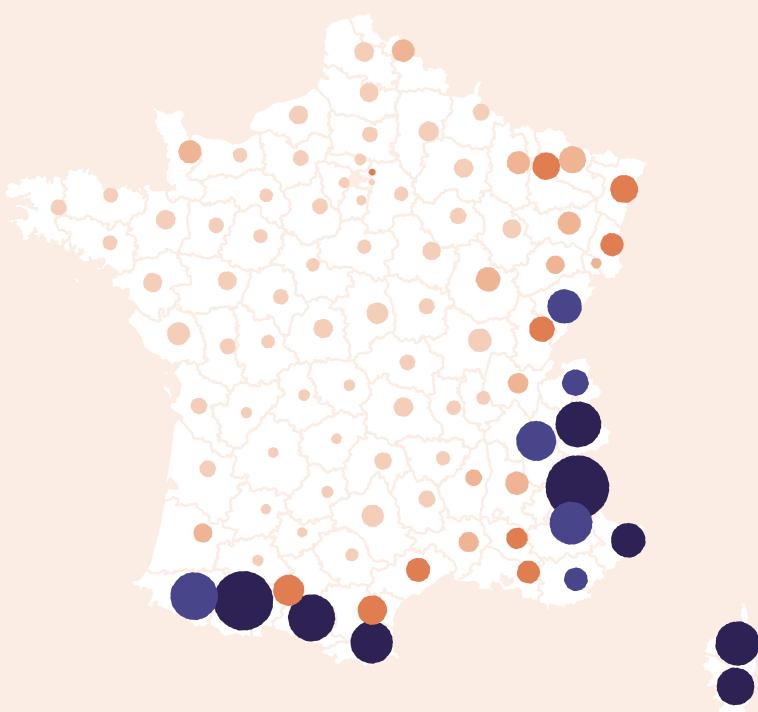


126  
Terre de Liens, 2023,*op. cit.*

Fig. 34

## Surfaces agricoles détenues par des communes et intercommunalités

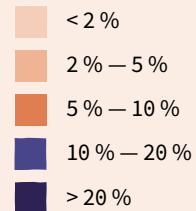
Fichiers fonciers 2021 | RPG 2021 | Terre de Liens



### SAU détenue par des communes et intercommunalités



### Part de la SAU du département détenue par des communes et intercommunalités



*Au niveau national, 3,8 % de la SAU sont détenus par des communes et intercommunalités*

Si les terres se révèlent cultivables, la commune peut mettre ces terres à disposition d'un projet agricole qui correspond à son projet alimentaire de territoire. Elles peuvent être accompagnées par des structures locales dans la recherche de personnes porteuses de projet : les Safer, les chambres, les groupements d'agriculteurs bios (GAB), Terre de Liens, les associations pour le développement de l'emploi agricole et rural (ADEAR), etc. Si elles ne souhaitent pas gérer ces terres, elles peuvent établir un bail emphytéotique de maximum 99 ans avec une structure comme la Fondation Terre de Liens, qui agit en gestionnaire, loue les terres par bail rural environnemental et peut améliorer le bien. C'est le choix qu'a fait la commune de Pézenas, dans l'Hérault, pour une ferme qui accueille désormais du maraîchage et des céréales anciennes sur 14 ha en bio. Dans le cadre du bail emphytéotique, Terre de Liens a construit un hangar pour les agriculteurs.

Les communes propriétaires de terres agricoles ont un véritable rôle à jouer pour faciliter l'accès aux terres à des personnes qui rencontrent plus de difficultés, comme les femmes porteuses de projet agricole. Le lien aux élus locaux est très régulièrement rappelé comme élément clé pour

127  
Séminaire Récolte 2025

**M** Dans les années 2010, l'État a décidé d'installer sur le plateau de Saclay 25 % de la recherche française, ce qui a occasionné un gros projet d'urbanisation sur des terres agricoles parmi les plus fertiles de France. Les derniers agriculteurs de la commune étaient partis à la retraite une vingtaine d'années avant. Le projet d'acheter du foncier pour la commune et d'y installer deux maraîchers en bio a permis de faire revenir l'agriculture dans notre village, de conforter sa dimension rurale très importante pour les habitants et aussi de reconnecter ces derniers à ce qu'il y a dans leur assiette, en leur donnant les moyens d'une alimentation locale<sup>127</sup>.



Carole Doucerain  
Maire des Loges-en-Josas  
*dans les Yvelines*

# L'ACTION DE TERRE DE LIENS DANS LES PAT

**T**erre de Liens est présent dans plus de 150 PAT<sup>128</sup>. On est identifié comme un partenaire évident sur les questions foncières, d'installation et transmission. Nos actions au sein des PAT sont variées : veille foncière, accompagnement de personnes porteuses de projets agricoles et des cédants, participation à une cellule foncière, sensibilisation des élus, accompagnement des collectivités à l'acquisition foncière, à l'installation sur du foncier public ou à la construction d'une stratégie foncière agricole, recensement et mise en valeur des friches, sensibilisation des propriétaires privés. Ces actions sont menées avec de nombreux partenaires, dont les chambres d'agriculture, les Safer, les ADEAR, les Groupements des agriculteurs biologiques (GAB), les centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM).



**Hélène Béchet**  
Responsable Collectivités et Territoires, Terre de Liens

La propriété étant la manière la plus sûre de maîtriser le foncier, certaines collectivités ont une stratégie d'acquisition de terres agricoles, à l'instar de la métropole de Grenoble, qui dispose d'une convention avec la Safer, lui permettant d'être tenue au courant des ventes de terres sur son territoire. Grâce à cette convention, elle n'hésite pas à demander à la Safer de préempter pour son compte lorsque les terres risquent d'être vendues à une personne non-agricultrice, ou lorsque les parcelles risquent d'être découpées en plusieurs lots, alors qu'elles constituent une unité foncière qui pourrait accueillir une installation<sup>129</sup>.

Cette action représente néanmoins un coût pour la collectivité qui peut mobiliser différents dispositifs pour financer ces acquisitions. Certaines communes délèguent l'acquisition à des acteurs du portage foncier conservatoire<sup>130</sup> comme Terre de Liens, qui assurent une propriété de très long terme, avec l'objectif de préserver la vocation agricole et les fonctions écosystémiques des terres agricoles. D'autres collectivités soutiennent des initiatives portées par des citoyens en prenant des parts dans des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Par exemple, la municipalité de Lescure d'Albigeois dans le Tarn a pris des parts dans la SCIC Terres Citoyennes Albigeoises qui a racheté 16 ha de terres agricoles pour recréer un pôle maraîcher sur une ancienne ceinture maraîchère.

<sup>128</sup>  
Joubert O.,  
op. cit.

faciliter l'accès au foncier pour les femmes, là où par ailleurs elles sont majoritairement exclues des réseaux d'informations et des lieux de décision. → [Témoignage page 72](#) Pour orienter les pratiques agricoles sur leurs terres, les collectivités peuvent recourir à des baux ruraux environnementaux (BRE). Il s'agit d'un contrat prévu par le code rural, qui met des terres à disposition d'une activité agricole, contrat tout aussi protecteur que le bail rural classique pour le fermier, mais qui contient des clauses environnementales. Cela permet de contractualiser autour de pratiques agricoles ou d'élevage favorables à la préservation de l'eau, de la biodiversité et des sols. La métropole de Grenoble met ainsi à disposition 1,4 ha de terres publiques à la ferme Les Jardins Détailles, qui s'engage sur le maintien de haies et de mares, ainsi que sur la conduite en agriculture biologique.

Notre guide pratique pour les collectivités qui souhaitent agir sur le foncier agricole



RESSOURCE EN LIGNE

<sup>129</sup>  
Rainaldi V.,  
« Grenoble-Alpes Métropole: le foncier agricole au cœur de la stratégie alimentaire territoriale (38) »,  
Localtis, 20 juillet 2018

<sup>130</sup>  
Terre de Liens,  
Le Portage foncier agricole, 2024

# TRANSFORMER LES OBLIGATIONS LÉGALES EN LEVIERS POLITIQUES



Les communes sont responsables de l'approvisionnement des établissements publics de restauration collective et de la qualité de l'eau. Deux obligations légales qui peuvent servir d'appui et légitimer leur action en matière d'alimentation. On constate d'ailleurs que les communes qui respectent le mieux ces obligations sont celles qui mettent en place des approches systémiques, alliant changement de pratiques agricoles, territorialisation des filières et lutte contre le gaspillage alimentaire, pour apporter une alimentation et une eau de qualité à leur territoire.

## UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ VIA LA RESTAURATION COLLECTIVE

Avec quatre milliards de repas servis chaque année, la restauration collective est un levier majeur car elle représente un débouché en volume important pour les fermes, et concerne des citoyens de tous les âges dans 90 000 cantines, hôpitaux, restaurants d'administration, éhpad du territoire<sup>131</sup>. En 2024, 82 % des élèves scolarisés mangent à la cantine et celle-ci demeure majoritairement dans les mains des communes, le plus souvent en gestion directe (le service n'est pas délégué à un prestataire)<sup>132</sup>. Les élus locaux sont donc responsables de la qualité de plusieurs repas par semaine pour des millions d'enfants. L'enfance est une période clé pour assurer la bonne santé des personnes durant le reste de leur vie. Pour certains enfants, le repas pris en restauration scolaire peut être le seul repas complet, nombre d'entre eux vivant dans des familles en situation de précarité alimentaire. Selon une enquête du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), en 2024<sup>133</sup>, 23 % des enfants en France mangent moins de trois repas par jour, 27 % mangent moins de cinq fois par semaine des fruits et légumes et seulement 61 % en mangent au moins une fois par jour<sup>134</sup>.

Depuis 2018, la loi EGALIM<sup>135</sup> fixe un minimum de 50 % de produits sous signe

de qualité dont 20 % minimum issus de l'agriculture biologique pour l'approvisionnement de la restauration collective publique. Cette loi a ensuite été complétée en 2021 par la Loi Climat et Résilience<sup>136</sup>, qui impose que 60 % des viandes et produits de la pêche soient de qualité et durables et étend ces objectifs à tous les restaurants collectifs, publics et privés. Cette loi précise également que les 50 % de produits durables et de qualité prévus par EGALIM peuvent être des « *produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, dans le respect des règles du code de la commande publique* ».

136  
Loi n° 2021-1104  
du 22 août 2021

La loi donne ainsi un cadre aux collectivités chargées de la restauration collective pour améliorer la qualité de l'alimentation servie. Mais force est de constater que la majorité des établissements de restauration collective n'atteignent pas les objectifs fixés. En 2023, moins d'une cantine sur cinq respectait l'approvisionnement de 50 % de produits durables et de qualité dont 20 % issus de l'agriculture biologique. → Fig. 35 Les communes comptant le moins d'habitants sont particulièrement en difficulté pour respecter ces seuils alors que les plus grandes communes l'atteignent plus facilement. Les communes de moins de 2 000 habitants ne sont que 16 % à respecter le seuil de produits sous signe de qualité tandis que 39 % des communes de plus de 30 000 habitants le respectent<sup>137</sup>. En ce qui concerne les produits bios, 37 % des communes remplissent l'objectif mais à nouveau, les écarts sont importants entre communes peu peuplées et très peuplées, ces dernières atteignant davantage l'objectif.

137  
AMF, *op. cit.*

Deux principaux freins expliquent ces résultats. Les petites communes disposent d'abord de moyens financiers restreints et d'une ingénierie interne moins dotée en termes de personnes chargées des questions agricoles et alimentaires. De plus, le coût de la restauration scolaire

131  
ma-cantine.  
agriculture.gouv.fr

132  
AMF, *Enquête sur la  
restauration scolaire,  
2024*

133  
UNICEF, *Enfants  
et adolescents en  
souffrance. Privations,  
déficit de protection et  
rejet social, 2024*

134  
*Ibid.*

135  
Loi n° 2018-938 du  
30 octobre 2018

Fig. 35

### Part des cantines respectant les obligations de la loi EGALIM

Par intercommunalité

Ma Cantine 2023 | Territoires Fertiles | Le Basic

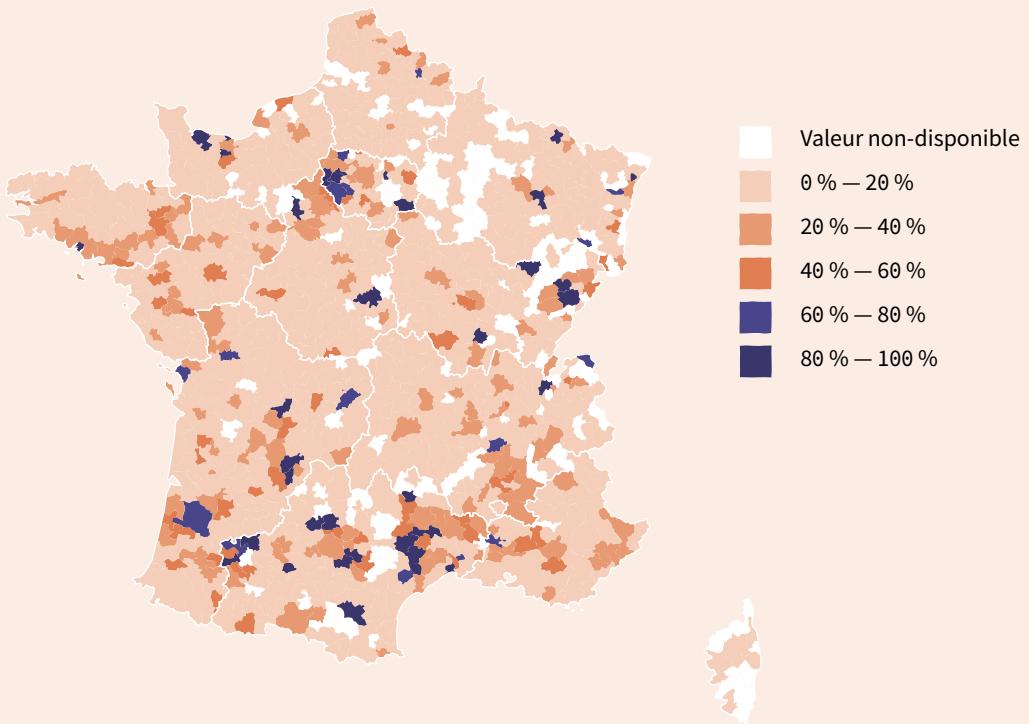
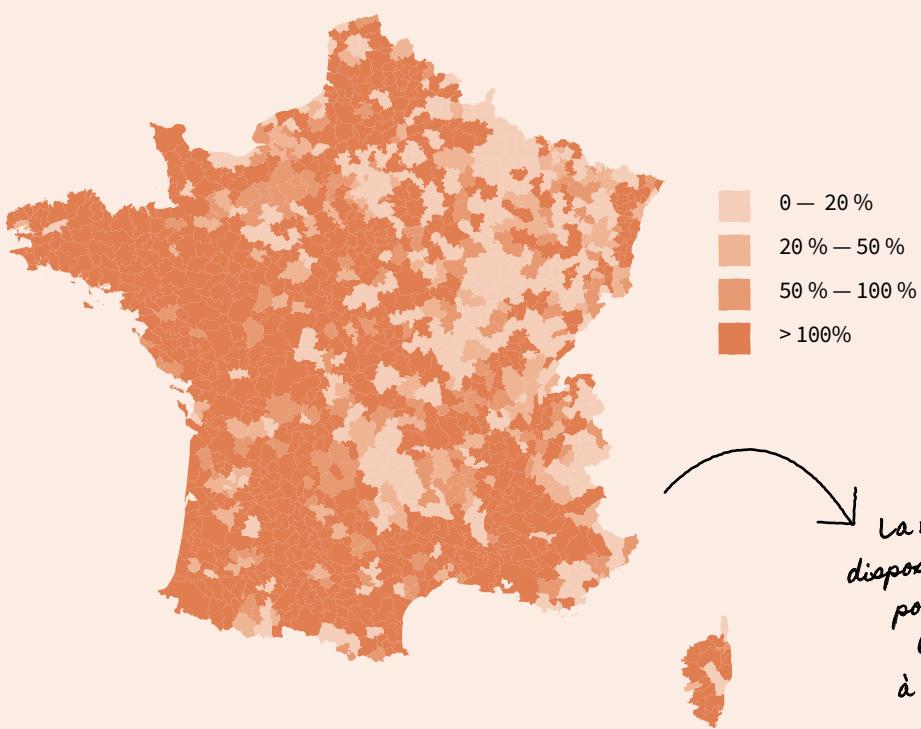


Fig. 36

### Potentiel nourricier des surfaces agricoles en légumes bio pour la restauration collective

Par intercommunalité

Le Basic | Parcel



La majorité des intercommunalités dispose d'une production suffisante pour approvisionner leur restauration collective à 100 % en légumes bio et locaux.

138

Cour des comptes,  
Rapport sur la  
situation financière et  
la gestion des collecti-  
vités territoriales et de  
leurs établissements  
en 2024, 2025

139

AMF, *op. cit.*

est en augmentation alors même que la situation financière de collectivités territoriales est dégradée<sup>138</sup>. La plupart des collectivités territoriales ne perçoivent aucune aide pour leur service de restauration scolaire. 64 % des communes consultées déclarent que les produits bio et durables génèrent un surcoût financier<sup>139</sup>. Le second frein majeur est l'organisation des cantines car les seuils imposés par la loi EGALIM viennent modifier les habitudes et l'organisation du travail du personnel responsable, en impactant les approvisionnements mais aussi les préparations. Cela implique d'avoir une cuisine sur place et du personnel formé.

Pour dépasser ces contraintes, certaines communes privilégient les approvisionnements locaux, avec l'idée d'un double effet bénéfique : des produits locaux dans les cantines et des débouchés pour les agriculteurs. La réduction des intermédiaires peut être un moyen de réduire le coût des repas. Hormis certains territoires spécialisés, (zones d'élevage bovin dans le Massif central, le Sud des Ardennes et la Franche-Comté, zones viticoles), la majorité des intercommunalités dispose d'une production suffisante pour approvisionner leur restauration collective à 100 % en légumes bio et locaux. → Fig. 36 Les freins à lever se situent donc plus du côté de la logistique ou de l'administration. Face aux volumes demandés, les producteurs doivent se regrouper, la réponse aux marchés publics n'est pas facile et l'approvisionnement en légumes frais requiert de les préparer (lavage, épluchage, découpe).

Certaines communes mobilisent des terres de la commune ou acquièrent des terres afin de les louer à des agriculteurs et contractualiser avec eux pour l'approvisionnement de la restauration collective. D'autres vont jusqu'à créer des régies municipales, avec un agriculteur salarié de la commune, dont la production est exclusivement destinée à l'approvisionnement de la restauration collective. → Parole d'élus

Selon la taille des communes, il peut être nécessaire de s'associer à d'autres pour atteindre un nombre de couverts conséquents et ainsi justifier des investissements publics. La création d'une cuisine centrale à l'échelle d'une communauté de communes permet, par exemple, de gérer les approvisionnements et la préparation des repas de manière collective. → Témoignage page

<sup>27</sup> Mais il est aussi nécessaire de réfléchir à la coopération entre grandes agglomérations et petites communes rurales pour aider ces dernières à atteindre leurs objectifs. → Partie IV En Nouvelle-Aquitaine, le réseau Interbio accompagne les

Dès 2018, notre municipalité était déjà en 50 % bio au niveau de sa cantine et en 2020 on avait achevé la cuisine centrale qui devait alimenter 1 000 repas jours (250 pendant l'été) pour cinq cantines. Le maire m'avait alors donné la mission d'installer un agriculteur sur la commune pour pouvoir élever notre taux d'approvisionnement en bio. On n'avait qu'une petite parcelle de deux hectares, donc ce n'était pas possible d'installer un agriculteur. On a préféré monter une ferme en régie municipale avec un agent municipal comme maraîcher. Aujourd'hui on a 15 tonnes sur un hectare net productif par an qui sortent, on est très contents ! On est dans la proximité, on est à 100 % bio pour les légumes, même l'opposition nous a applaudi !



**Yves Delcroix**  
Conseiller municipal,  
Chambray-lès-Tours

en Indre-et-Loire



RESSOURCE  
EN LIGNE

restaurations collectives pour atteindre les objectifs de la loi EGALIM. Il organise des ateliers avec les cuisiniers pour faire évoluer le métier en lien avec ces objectifs d'alimentation durable, mais aussi avec les élus, afin de partager les stratégies des communes pour limiter le surcoût des repas, mobiliser des aides financières, etc. Le réseau constate que plus les établissements atteignent les objectifs, plus le coût est maîtrisé. Cela grâce à la mise en œuvre de démarches systémiques qui agissent à la fois sur l'approvisionnement local, la végétalisation des assiettes et la réduction du gaspillage alimentaire<sup>140</sup>.

140  
Interbio  
Nouvelle-Aquitaine



*Témoignage*

**Titiana  
Le Guen**  
Éleveuse de volailles  
à Sainte-Flaive-des-Loups  
en Vendée

## LA FERME DU PETIT GRAIN

En arrivant à Sainte-Flaive-des-Loups, petit village de Vendée, je ne m'attendais pas, en tant que femme non issue du milieu agricole, à l'enchaînement parfait des événements qui m'ont amenée où j'en suis aujourd'hui, à la tête de ma petite entreprise. Moi qui avais toujours rêvé de mener mon affaire, avec ma ferme, je suis servie.

Il faut dire que la Vendée, terre agricole par excellence, se défend pas mal d'un point de vue environnemental, avec une part importante de haies bocagères et un taux d'exploitations en agriculture biologique supérieur à la moyenne nationale.

Même si nous habitons déjà le village et que Romain, mon compagnon, est employé municipal aux espaces verts, le soutien de la commune – et en particulier du maire, Patrice Pageaud – a été déterminant dans mon installation, il y a huit ans. Ce n'est pas tant mon parcours atypique, ou mon projet d'élevage en volailles et de transformation de l'avoine bio sur de relatives petites surfaces (finalement assez classique dans le paysage agricole local), qui a le plus intrigué, mais bien l'acquisition de la ferme et des terres par la Foncière Terre de Liens, que personne ne connaissait.

Des agriculteurs de la commune pensaient que derrière Terre de Liens pouvaient se cacher des investisseurs chinois ! Un moment-clé a été l'organisation d'un ciné-débat, en lien avec la mairie, autour d'un film qui expliquait l'esprit de Terre de Liens. On y a invité les habitants et les agriculteurs du coin. Finalement, tout le monde a bien compris ma démarche et l'a acceptée.

Tant et si bien que le maire a pris des parts sociales dans la Foncière, et s'est renseigné pour savoir si la commune pouvait faire de même. Mais ce n'est pas possible pour les collectivités. La seule manière pour la commune de participer à mon installation aurait été d'acheter elle-même du foncier dans le montage initial, mais ça n'était pas le projet et la Foncière avait validé l'acquisition sans difficulté.

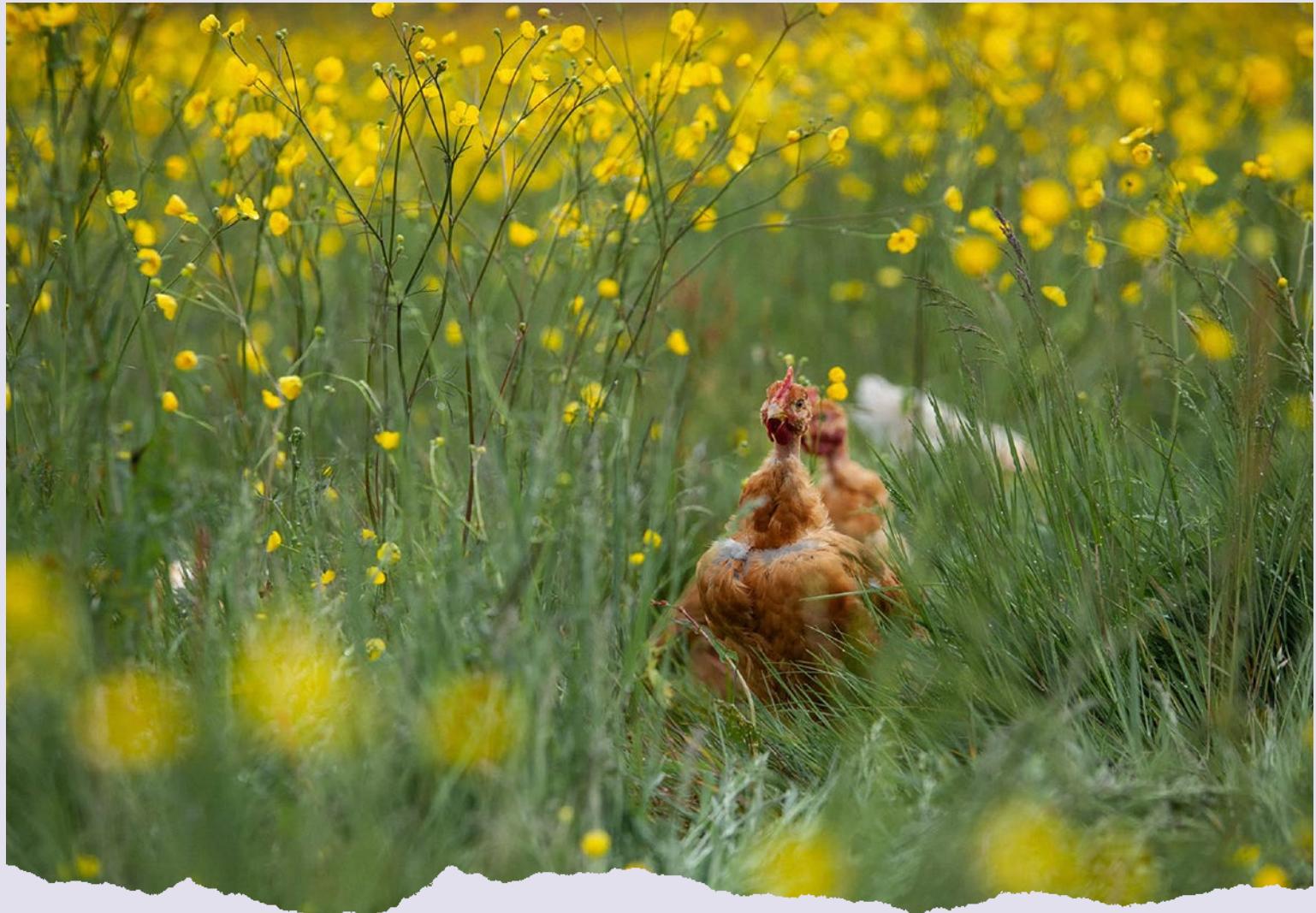
Me relier, tisser des liens de confiance avec les réseaux locaux a toujours été une priorité pour moi : on est plus forts lorsque l'on est bien entourés ! Défendre des modèles basés sur la terre comme commun, le respect animal, l'agriculture biologique, demande une certaine ouverture d'esprit.

Je suis adhérente du groupement des agriculteurs bio (GAB) 85. Une de leurs missions est d'accompagner les collectivités dans leur gestion de la restauration collective (approvisionnements, équipements, menus, etc.). Ils travaillent notamment avec l'Adapei-Aria, une entreprise d'insertion qui collecte des produits fermiers et bio du département et peut même répondre aux appels d'offres des collectivités pour l'approvisionnement des restaurants scolaires.

Ainsi mes flocons d'avoine et mueslis sont expédiés chaque semaine pour se retrouver dans les cuisines et sur les tables des établissements scolaires du département. Le GAB m'a aussi sollicitée il y a deux ans pour une visite de professionnels de la restauration collective, essentiellement des cuisiniers de collèges et de maisons de retraite. J'ai accepté avec enthousiasme et les échanges ont été très fructueux. J'ai aussi passé une matinée avec le chef de la cantine scolaire de Sainte-Flaive pour cuisiner et lui confier une recette de galettes végétales aux flocons.

Je suis membre et administratrice de la coopérative Volailles Bio de l'Ouest, qui distribue mes volailles dans les magasins bio, chez les volaillers et en boucheries traditionnelles, mais pas la cantine du village, à mon regret (pour des questions d'équilibre matière et du prix).

Je suis aussi très attachée à la vente de volailles à la ferme, même si la coopérative suffirait largement à écouler toute ma production. C'est une belle occasion de maintenir le lien avec les habitants du village et des alentours, toujours très fidèles. Il y a plein de monde, et pour



↑ Titiana Le Guen élève des volailles de chair sur cinq hectares de prairie, un espace qui favorise la biodiversité.

## Le soutien de la commune a été déterminant dans mon installation, il y a huit ans.

les gens aussi, c'est l'occasion de se retrouver, d'échanger des nouvelles. La ferme est un point de rencontre très convivial.

Notre territoire de bocage est très dynamique (industrie, artisanat, agriculture, tissu associatif dense, offre culturelle, valorisation des patrimoines naturels et bâtis...), aussi l'office de tourisme du pays des Achards est un partenaire précieux pour la promotion de nos activités et produits (visibilité, visites estivales, boutique vitrine à l'office, groupe d'échanges).

La mairie de Sainte-Flaive a aussi instauré un marché festif trimestriel : *Le marché des quatre saisons* est un moment qui met à l'honneur les producteurs, artisans, commerçants et associations locales. L'emplacement est gratuit et la commune finance des animations pour les habitants.

Aujourd'hui, je suis bien dans mes bottes, et si je devais recommencer, je referais pareil, y compris le choix de l'achat par Terre de Liens, dont l'esprit me convient très bien. Je ne suis pas attachée à la propriété. J'ai encore beaucoup d'étapes à franchir, mais à 37 ans, j'ai l'impression d'avoir accompli le rêve que j'avais en moi, dans un environnement bienveillant.

## DES PRATIQUES AGRICOLES QUI PRÉSERVENT LA QUALITÉ DE L'EAU

Les collectivités territoriales ont aussi une obligation de service public de gestion de l'eau : elles doivent assurer l'alimentation en eau potable ainsi que le traitement des eaux usées. Fournir une eau en qualité et en quantité suffisante pour la population passe nécessairement par une attention à l'usage agricole de l'eau et des sols. L'emploi des pesticides met en péril la bonne réalisation de cette obligation. De nombreux captages d'eau ont dû être fermés ces dernières décennies<sup>141</sup> et selon un rapport de l'Assemblée nationale, « *parmi les captages abandonnés en raison de la dégradation de la qualité de la ressource sur la période 1980-2024, 41 % le sont du fait de teneurs excessives en nitrates et/ou pesticides*<sup>142</sup> ».

Il faut aussi rappeler que les seuils fixés pour la potabilité de l'eau ne prennent pas en compte les potentiels effets cocktails (interactions entre plusieurs molécules) ou l'ingestion répétitive à petite dose. Ces fermetures sont d'autant plus inquiétantes que l'eau se raréfie : les sécheresses répétées ont contraint certaines collectivités à recourir à des camions citerne, même en dehors des périodes estivales<sup>143</sup>, engendrant des coûts importants et venant illustrer la fragilité de l'accès à l'eau potable pour de nombreuses communes françaises.

C'est également une question de santé publique. Selon l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)<sup>144</sup>, il existe une présomption forte de liens entre l'exposition aux pesticides et la survenue de certaines maladies chez les travailleurs agricoles (certains cancers, maladie de Parkinson, troubles cognitifs, maladies respiratoires). De même pour les enfants, l'exposition aux pesticides pourrait entraîner des cancers pédiatriques et des troubles du développement neurologique et moteur. En 2023, 16,9 millions de Français étaient alimentés par une eau non conforme aux seuils de pesticides<sup>145</sup>.

Les coûts de dépollution de l'eau sont très élevés pour les collectivités, avec des répercussions sur les factures d'eau, alors que prévenir les pollutions coûterait jusqu'à 2,5 fois moins cher<sup>146</sup>. Près de 10 % de la surface agricole (2,5 millions d'hectares) se trouvent sur une aire d'alimentation de captage (AAC) sensible. Dans ces zones, le mode de production agricole affecte particulièrement la qualité de l'eau au niveau du captage. Cela concerne 36 000 fermes. Le Haut-commissariat à la Stratégie et

au Plan<sup>147</sup> a calculé que si on accompagnait ces fermes dans un changement de pratiques, via des paiements pour services environnementaux (PSE), le budget total atteindrait 1,1 milliard d'euros par an. C'est environ 10 % des aides annuelles de la PAC, qui pourraient être redirigées vers cet accompagnement essentiel à la préservation de la qualité de l'eau. La régie municipale Eau de Paris a, par exemple, mis en place des PSE, à hauteur de 450 €/ha, avec l'appui de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Plus d'une centaine d'agriculteurs et d'agricultrices se sont engagés à réduire, voire supprimer, les engrangements de synthèses et les pesticides, à adopter des modes de cultures biologiques ou à cultiver plus de prairies, sur 17 300 ha<sup>148</sup>.

Les captages servant à l'alimentation en eau sont de plus en plus protégés par la loi. Un point de captage bénéficie d'une déclaration d'utilité publique (DUP) qui instaure trois niveaux de protection en fonction de la distance : immédiate, rapprochée et éloignée. Les terrains sont dès lors gérés de servitudes affectant les usages pour limiter les sources de contamination. Le périmètre de protection immédiate est acquis par la collectivité ; les périmètres de protection rapprochée et éloignée permettent de réglementer les installations, travaux, activités qui pourraient nuire à la qualité des eaux. Cependant, ces périmètres ne suffisent pas à endiguer la pollution des captages, car les arrêtés de DUP n'interdisent pas certaines pratiques agricoles polluantes. → Fig. 37

Les aires d'alimentation de captage, plus larges que les périmètres de protection, correspondent à des zones où les pollutions diffuses peuvent affecter la qualité de l'eau. Des plans d'actions spécifiques peuvent être menés sur les AAC, en cohérence avec le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)<sup>149</sup>. Ces plans sont financés en grande partie par les agences de l'eau et peuvent inclure des accompagnements au changement de pratiques des agriculteurs. L'animation est assurée par les syndicats locaux de gestion des eaux, en lien avec la chambre d'agriculture, et parfois avec d'autres partenaires comme les groupements d'agriculture biologique. Les collectivités peuvent pousser les syndicats à intégrer une diversité d'acteurs dans l'animation de ces plans d'action.

D'autres outils, plus contraignants, sont également à la disposition des collectivités. Elles peuvent établir une zone soumise à contrainte environnementale (ZSCE)<sup>150</sup>, assortie d'un programme d'actions volontaires qui peut devenir contraignant au bout de trois ans si les objectifs de résultat

141  
IGAS, CGAER, IGEDD,  
Prévenir et maîtriser  
les risques liés à la  
présence de pesticides  
et de leurs métabolites  
dans l'eau destinée  
à la consommation  
humaine, 2023.

142  
Assemblée nationale,  
Rapport sur la  
proposition de loi  
visant à protéger  
durablement la qualité  
de l'eau potable, 2025

143  
Bolis A., « Sécheresse :  
un village ardéchois  
sans eau potable de  
l'été », *Le Monde*, 7  
mars 2023 ; Sauvage  
C., « En France, des  
camions citernes  
au secours des  
villages victimes de la  
sécheresse », *La Vie*, 26  
janvier 2023

144  
INSERM, *Pesticides  
et effets sur la santé*,  
2021

145  
Ministère de la Santé  
et de l'accès au soin,  
*Bilan de la qualité de  
l'eau au robinet du  
consommateur*, 2024

146  
Bommelaer O. et  
Devaux J., *op. cit.*

147  
Haut-commissariat  
à la Stratégie et au  
Plan, *Les Politiques  
publiques de santé  
environnementale. Les  
pesticides à usages  
agricoles*, 2025

148  
Eau de Paris,  
*Un dispositif unique  
pour accompagner  
les agriculteurs vers  
une transition durable*,  
2024

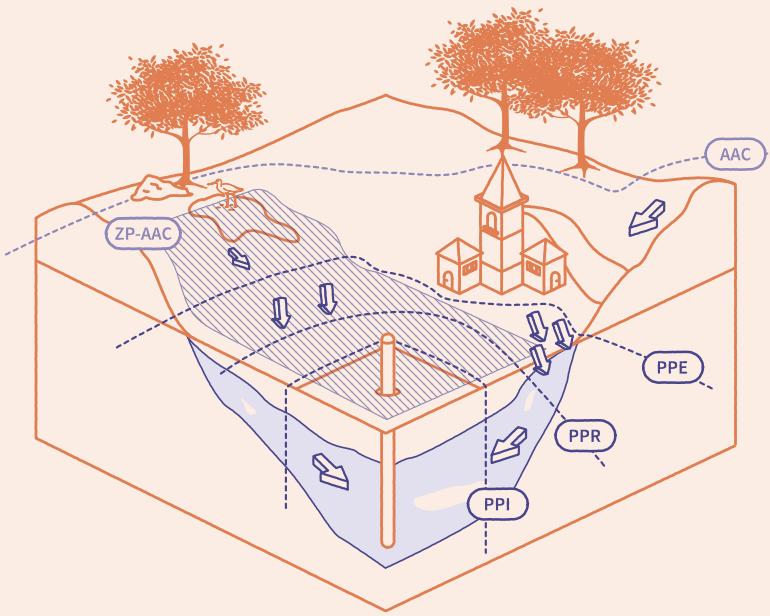
149  
Code de l'environnement, article L211-3

150  
Décret n° 2007-882  
du 14 mai 2007  
modifiant les articles  
R.114-1 à R.114-10  
du code rural

Fig. 37

## Les périmètres de protection de l'eau

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse



## Échelle d'actions efficaces pour lutter contre les pollutions diffuses

**AAC** Aire d'alimentation de captage

Correspond à la surface totale sur laquelle une goutte d'eau tombée au sol rejoindra le captage.

**ZP-AAC** Zone de protection de l'AAC

Ensemble des secteurs de l'aire d'alimentation de captage les plus vulnérables vis-à-vis des pollutions diffuses. Elle correspond à une échelle d'intervention réaliste pour améliorer la qualité de l'eau au captage. En fonction du type de captage et de son environnement, il peut y avoir une ou plusieurs zones distinctes.

## Les périmètres de protection réglementaires

Ils sont instaurés pour protéger le captage des pollutions accidentnelles et ponctuelles. Leur rôle n'est pas de régler le problème des pollutions diffuses car les surfaces concernées ne le permettent pas.

**PPE** Périmètre de protection éloignée

**PPR** Périmètre de protection rapprochée

**PPI** Périmètre de protection immédiate

ne sont pas atteints. Des étapes de consultation des acteurs et de validation par arrêté préfectoral sont nécessaires à la mise en place d'une ZSCE. Les collectivités disposent enfin d'un droit de préemption « pour la préservation de la ressource en eau », qui permet d'acquérir des terres au sein d'une aire d'alimentation de captage, qui prime sur le droit de préemption du fermier et de la Safer. Cependant, ces dispositifs contraignants sont à ce jour très peu utilisés par les collectivités, qui font face aux réticences des agriculteurs. Certaines craignent d'entrer en conflit avec les agriculteurs engagés volontairement dans des dispositifs. De même, les préfectures semblent peu enclines à accorder le droit de préemption, face à l'opposition de la profession agricole, qui conteste parfois directement ce droit, à l'image de la branche Île-de-France de la FNSEA, qui a tenté de faire annuler le décret mettant en place le droit de préemption ressource en eau<sup>151</sup>.

Sans nécessairement utiliser le droit de préemption « ressource en eau », les communes peuvent se porter acquéreur des terres agricoles qu'elles cherchent à protéger, pour y favoriser des pratiques durables (agriculture biologique, pâturage extensif). L'Agence de l'eau subventionne

151 Radisson L., « Captages d'eau: le Conseil d'État valide le droit de préemption sur les terres agricoles », *Actu Environnement*, 18 mars 2024

À Voinsles, en Île-de-France, la Fondation Terre de Liens a acheté 23 ha grâce à des subventions de l'Agence de l'eau Seine-Normandie et de la Ville de Paris, et avec l'appui de la Safer Île-de-France. Cette parcelle est située au croisement de trois aires d'alimentation de captage. Cette acquisition permet à la fois d'assurer la protection de la ressource en eau mais aussi de poursuivre une stratégie foncière pour l'approvisionnement alimentaire local car la ferme, en grandes cultures biologiques, dispose d'un atelier de transformation pour faire de la farine, du lait de soja et des lentilles, vendus localement.

ces acquisitions, qui peuvent également se faire en partenariat avec des structures de portage foncier comme les Conservatoires des espaces naturels ou Terre de Liens. Un bail rural environnemental est ensuite mis en place pour garantir des pratiques agroécologiques : agriculture biologique mais aussi, selon les contextes, plantation de haies, non retournement des prairies, couverture des sols, etc.

Avec le projet Terres de Sources, la ville de Rennes a allié approvisionnement local et bio avec la protection de la ressource en eau. Elle contractualise avec des producteurs qui, en contrepartie de paiements pour services environnementaux (PSE), produisent en bio et approvisionnent la restauration collective. Aujourd'hui, une centaine de producteurs et une vingtaine de transformateurs sont engagés dans le projet<sup>152</sup>.

Les élus locaux disposent donc de leviers importants pour accompagner les changements de pratiques agricoles sur leurs territoires, sans en faire porter l'ensemble de la responsabilité aux agriculteurs. Qu'ils s'en saisissent pour protéger la santé des habitants ou pour améliorer l'alimentation des enfants, des enjeux qui concernent l'ensemble de la population, ils peuvent participer efficacement à la transition agroécologique, tout en proposant un projet de relocalisation agricole et alimentaire désirable pour leur territoire. [→ Fig. 38](#)

152 Helle D., Busnel J., «Terres de Sources, un projet de territoire ambitieux en faveur de la préservation de la qualité de l'eau», *Agronomie, environnement et sociétés*, juin 2021

Fig. 38

## Les outils des communes et intercommunalités

Terre de Liens

<b>Préservation des terres agricoles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Schéma de cohérence territoriale (SCoT)</li> <li>✗ Plan local d'urbanisme (PLU) et PLU intercommunal (PLUi)</li> <li>✗ Zone agricole protégée (ZAP) et périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)</li> <li>✗ Commission départementale de protection des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF)</li> <li>✗ Exonération de la taxe sur le foncier non-bâti pour les parcelles en agriculture biologique</li> </ul>
<b>Installation et transmission des fermes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Dispositifs de mobilisation foncière (<i>veille foncière, observatoire des friches, diagnostic des parcelles publiques</i>)</li> <li>✗ Acquisition de terres agricoles, fermes publiques, régies municipales</li> <li>✗ Mobiliser le représentant des maires en comité technique Safer et commission départementale d'orientation agricole (CDOA)</li> <li>✗ Convention avec la Safer, stockage foncier</li> <li>✗ Espaces-test</li> <li>✗ Facilitation de l'accès au logement pour les agriculteurs</li> <li>✗ Mobilisation des propriétaires, échanges parcellaires</li> <li>✗ Association foncière pastorale (AFP)</li> <li>✗ Association foncière agricole (AFA)</li> <li>✗ Sensibilisation des cédants</li> <li>✗ Bail emphytéotique</li> </ul>
<b>Protection des ressources naturelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Droit de préemption (DP) ressources en eau</li> <li>✗ Subventions des agences de l'eau pour l'acquisition de terres sur les aires d'alimentation de captage d'eau (AAC)</li> <li>✗ Bail rural environnemental (BRE)</li> <li>✗ Obligation réelle environnementale (ORE)</li> <li>✗ Paiements pour services environnementaux (PSE)</li> </ul>
<b>Soutien aux filières territorialisées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Maintien ou création d'outils de filières territorialisés (<i>tri, stockage, abattoirs, légumeries, conserveries, etc.</i>)</li> <li>✗ Investissement public dans des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC)</li> <li>✗ Mise en place de débouchés locaux (<i>marchés, épiceries locales, magasins de producteurs, restauration collective publique</i>)</li> </ul>
<b>Lutte contre la précarité alimentaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Épiceries sociales, paniers solidaires</li> <li>✗ Ordonnances vertes</li> <li>✗ Caisses locales de l'alimentation</li> </ul>





← Dans le Lot-et-Garonne, Terre de Liens a acquis 22,7 ha de terres agricoles pour l'Emmaüs agricole du Maquis. À travers la boulangerie et la production de semences potagères, l'association crée un formidable lieu de (ré)insertion et d'accueil, notamment pour des personnes exilées.



# COOPÉRER : UN LEVIER POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ALIMENTAIRE

Pour dépasser les limites de l'action locale, les territoires inventent de nouvelles formes de coopération, que ce soit entre territoires voisins, pour partager des projets économiques, entre territoires plus lointains, pour jouer des complémentarités, ou entre échelons territoriaux, pour bénéficier de l'appui, des compétences et des moyens départementaux et régionaux. Les expérimentations qui se mettent en place dans les territoires, à tous les maillons de la chaîne alimentaire, sont porteuses de solutions pour répondre aux enjeux actuels. Les voix des collectivités commencent à monter pour peser sur le cadre national et accélérer, enfin, la transition agroécologique et alimentaire.

# DÉPASSER LES LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE



## LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT, UN FREIN MAJEUR POUR LES TERRITOIRES

Le manque de clarté des orientations nationales en matière d'alimentation limite malheureusement l'action au niveau local. L'écart entre les objectifs affichés par l'État et les politiques mises en œuvre témoignent de la difficulté, au niveau national, de porter réellement une politique de transition des systèmes alimentaires<sup>153</sup>. La récente stratégie nationale alimentation, nutrition, climat (SNANC), qui « détermine les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux et garantie de la souveraineté alimentaire<sup>154</sup> » place les PAT au cœur de la politique alimentaire de la France, avec l'objectif d'en couvrir 80 % du territoire en 2030. Pourtant, dans le même temps, l'État réduit drastiquement les moyens pour ce dispositif.

En déléguant la politique alimentaire sans allouer de moyens dédiés, l'État fait peser la charge de la transition sur les territoires, qui s'en saisissent à la hauteur de leurs moyens et de leur intérêt pour le sujet. Le sociologue Renaud Epstein nomme cette nouvelle logique d'action publique un « *gouvernement à distance* » où l'État définit des finalités mais laisse aux territoires la responsabilité de la mise en œuvre, sans aucune obligation légale, ni moyens dédiés<sup>155</sup>. Ainsi, le Programme national d'alimentation (PNA), lancé en 2010, fixe des orientations en matière d'accessibilité, de qualité de l'offre alimentaire, de transparence de l'information, laissant aux territoires le soin de proposer des actions, en espérant obtenir des financements partiels distribués lors d'appels à projets aux budgets peu importants. Ces financements se concentrent par ailleurs sur le lancement des actions, sans garantie de pérennité, et ne permettent pas à l'ensemble des territoires de mettre en œuvre des politiques alimentaires ambitieuses.

Il en découle un risque de fracture territoriale où les communes qui auront saisi la mesure des enjeux alimentaires mettront en place des actions, si tant est qu'elles aient les moyens financiers ou les capacités de mobiliser d'autres sources de financements (appels à projet du PNA, projet liaison entre actions de développement de l'économie rurale - LEADER). Selon le maire d'une commune rurale de région parisienne, « *plus on va vers la ville, plus on a les moyens d'être proactif. Parce qu'il y a aussi de l'ingénierie territoriale, des gens dans les services qui peuvent fouiller un dossier, voir comment le projet peut être transversal : à la fois un projet de haies, de paysages, etc. En rural il n'y a personne pour faire ça*<sup>156</sup> ». Les ressources des collectivités sont de plus en plus liées aux recettes que leur attribue l'État, posant la question de leur autonomie financière, pourtant protégée par la Constitution<sup>157</sup>.

## RENFORCER LA COOPÉRATION INTERTERRITORIALE

Face au désengagement de l'État, un certain nombre de communes se concentrent sur les coopérations entre territoires. Ces alliances sont d'autant plus pertinentes que l'alimentation, au regard des enjeux qui la traversent, ne s'arrête pas aux frontières administratives d'une commune. On peut ainsi concevoir un territoire alimentaire commun, et s'appuyer sur les complémentarités, les compétences et les spécificités de chaque territoire.

Dans les Vosges, les responsables de trois PAT ont mis en commun certaines de leurs actions, au profit de leurs territoires. Chaque PAT conserve sa gouvernance mais porte un projet pour le compte des trois. Ainsi, le PAT de la Plaine des Vosges développe un outil de communication autour de la construction du prix d'un produit et les enjeux de transparence et traçabilité de manière à mettre en avant les bienfaits des circuits courts sur l'économie locale. L'initiative TransLocAlim 88, portée par le PAT d'Épinal Cœur des Vosges, propose

153  
Terre de Liens, 2025,  
op. cit.

154  
Loi n° 2021-1104 du 22  
août 2021

155  
Epstein R., *Gouverner à distance*, Revue Esprit, 2006

156  
Meunier A., Sudre A.,  
op. cit.

157  
Caussimont M.,  
« *Collectivités territoriales : quelle situation financière réelle et quel avenir ?* »,  
Vie Publique, 12 mars 2025

un service de transport alimentaire en circuits courts de proximité et le PAT du Pays de la Déodatie porte, avec l'INRAE, un observatoire des flux alimentaires territorialisés, dont l'objet est de connecter les acteurs locaux de l'alimentation à l'échelle des Vosges. Cette coopération est d'autant plus pertinente que les trois territoires sont assez complémentaires en matière de production agricole, végétale et animale, qui fait la richesse agronomique de la polyculture-élevage à l'échelle d'un territoire comme à l'échelle d'une ferme.

Dans les territoires ruraux, l'enjeu du dimensionnement et de la bonne échelle d'action est crucial, qu'il s'agisse de réanimer des unités de transformation (meuneries, abattoirs, moulins pour presser les huiles, etc.) ou des infrastructures d'approvisionnement local (légumeries, marchés d'intérêt local, plate-forme logistique, cuisine centrale, etc.). À la différence des circuits courts, les filières territorialisées ont plus d'un intermédiaire entre le producteur et le consommateur. Elles s'ancrent dans un territoire qui peut aller de la région agricole à la région administrative, voire créer des liens avec d'autres territoires pour écouter les volumes trop importants ou mutualiser des opérations de transformation<sup>158</sup>. Elles se positionnent entre les circuits courts et les circuits longs conventionnels. Elles nécessitent donc cette coopération entre les territoires pour se développer.

L'animation des politiques et stratégies alimentaires est donc une clé de réussite pour mobiliser les différents acteurs, faire le suivi des plans d'actions, mettre en place la coopération entre territoires, etc. Certaines communes s'organisent collectivement pour financer sur leurs fonds propres un poste d'animation, suite à l'arrêt de financements nationaux. C'est le cas du projet alimentaire interterritorial de la grande région grenobloise, qui a organisé ce financement par les communes au prorata du nombre d'habitants et d'agriculteurs. Ce poste coûte aux communes huit centimes par habitant. Il permet d'inscrire la stratégie alimentaire de ce territoire dans la durée.

### ARTICULER LES ÉCHELONS TERRITORIAUX, DU LOCAL AU RÉGIONAL

Les alliances interterritoriales qui naissent des stratégies alimentaires ont tout intérêt à mobiliser les compétences complémentaires des échelons supérieurs, notamment départements et régions, pour financer leurs actions. Il existe une multitude de dispositifs, à différents

*J'ai questionné Madame la ministre de l'Agriculture, [...] Annie Genevard, sur les financements des PAT. Elle confirme qu'en 2024 il y avait 20 millions, en 2025, 10 millions et en 2026, 0 € au budget de l'État, elle ne le déplore pas... elle assume le désengagement de l'État.*

– **Gilles Perole**

Adjoint à la mairie de Mouans-Sartoux  
dans les Alpes-Maritimes



échelons territoriaux, qui peuvent être mobilisés pour financer l'action publique en matière d'alimentation locale<sup>159</sup>.

159  
Bodiguel L. et al.,  
op. cit.

Les départements ont conservé certaines compétences en matière environnementale et d'aménagement foncier. Ils peuvent ainsi mettre en place des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. → Page 66 A l'image de l'Ille-et-Vilaine, les départements peuvent faciliter l'installation, à travers une convention de partenariat avec la Safer sur le stockage de terres agricoles<sup>160</sup>. Un dispositif que les communes du département peuvent solliciter pour agir sur le foncier agricole et l'installation.

160  
Récolte, Une convention de partenariat entre l'Ille-et-Vilaine et la Safer Bretagne, 2021

RESSOURCE EN LIGNE

Sur la restauration collective, des synergies sont également possibles entre les échelons territoriaux, puisque les départements gèrent les cantines des collèges et les régions celles des lycées. Ainsi le département de la Dordogne, qui s'est fixé pour objectif d'approvisionner l'ensemble de ses collèges en produits bio et locaux, accompagne les communes de son territoire pour transformer les cantines des écoles du primaire. Le département endosse ici un rôle de coordination, notamment pour les approvisionnements, et propose des formations pour les cuisiniers et cuisinières, en lien avec le collectif Les pieds dans le plat.

Enfin, ce sont les départements qui ont les principales prérogatives en matière d'action sociale, qui peuvent inclure des actions sur l'accès à une alimentation de qualité. Ces financements peuvent être mobilisés par exemple pour le soutien à des dispositifs de paniers solidaires ou d'épiceries sociales.

Les régions sont aujourd'hui les principales bénéficiaires de la politique de décentralisation de la France sur les enjeux agricoles. La loi Notre de 2014 renforce leur compétence économique, et leur donne l'autorité de gestion des aides PAC du deuxième pilier, dédiées au développement rural et à la transition agroécologique.

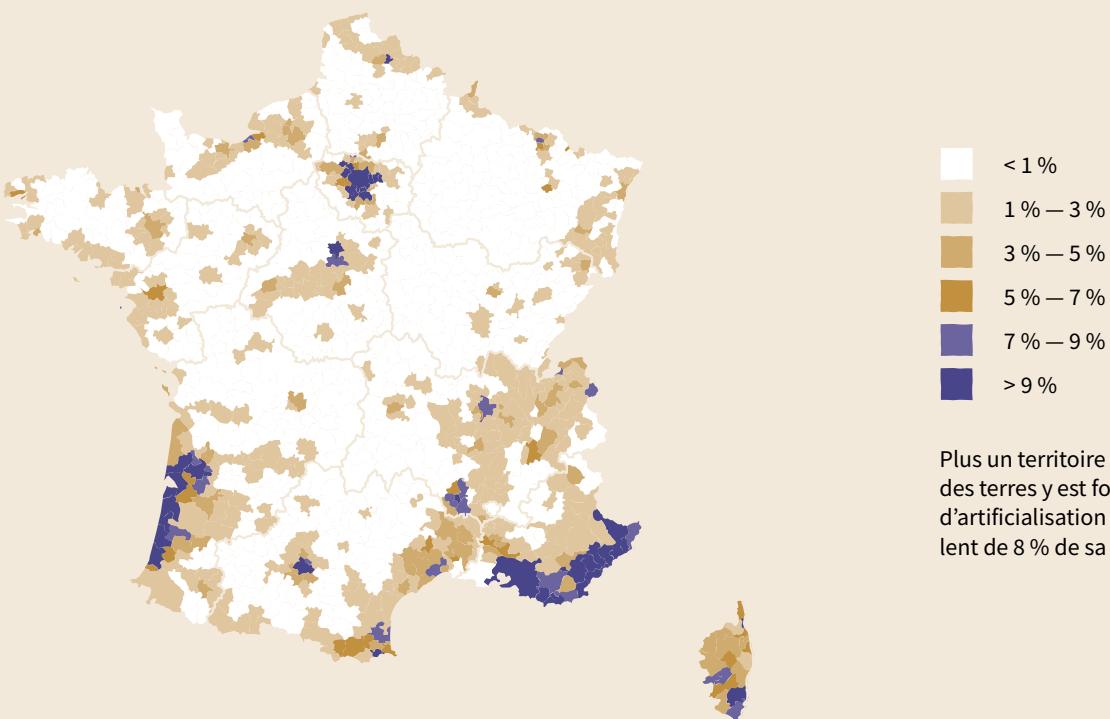
C'est à cet échelon que sont élaborées de nombreuses orientations pour le territoire, en particulier au sein du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET). Ces orientations peuvent être un appui pour les projets menés à des échelles plus locales. Les conseils régionaux sont ainsi par exemple des « personnes publiques associées » dans l'élaboration des documents d'urbanisme locaux et peuvent appuyer certains projets de valorisation des terres agricoles. Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine finance de son côté la mise en réserve de terres agricoles pour des projets d'installation d'agriculteurs.

Les fonds européens issus de la PAC pour le développement rural et la transition agroécologique peuvent être mobilisés pour accompagner la transition des pratiques agricoles, via les paiements pour services environnementaux (PSE) aux agriculteurs, ou encore les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). D'autres fonds régionaux pour le développement économique peuvent enfin financer des projets de soutien aux filières agricoles, ou à des lieux de vente de produits locaux.

Fig. 39

### Rythme d'artificialisation

CEREMA 2014-2024 | RPG 2023 | Territoires Fertiles



Plus un territoire est foncé, plus l'artificialisation des terres y est forte. Un territoire avec un rythme d'artificialisation de 8 % a artificiellement équivaut à 8 % de sa surface agricole en 10 ans.

# REPENSER LES RELATIONS ENTRE TERRITOIRES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION



## UN RISQUE DE SUBORDINATION DES CAMPAGNES AUX MÉTROPOLES

Du fait de l'importance de la population qui y réside, les communes urbaines et périurbaines sont particulièrement vulnérables en matière d'alimentation. Elles disposent de surfaces agricoles limitées et leur potentiel nourricier est particulièrement faible, peu à même de fournir une alimentation locale. Les territoires périurbains et littoraux sont également sujets à des dynamiques d'artificialisation plus importantes. → Fig. 39 Enfin, la précarité alimentaire d'une partie de la population de ces aires urbaines rend le sujet de l'alimentation particulièrement prégnant. Le niveau de vie médian est plus faible dans les communes centres (à l'exception de Paris), et plus l'aire urbaine est grande, plus les inégalités de niveau de vie sont importantes<sup>161</sup>.

Les PAT les plus urbains sont aussi ceux qui disposent des moyens humains et financiers les plus importants. Cela s'exprime par exemple au niveau des ressources dédiées à l'animation de ces projets : en milieu rural l'animation des PAT dispose en moyenne d'1,1 équivalent temps plein, contre 2,4 pour les PAT urbains<sup>162</sup>. En Île-de-France, un maire, interrogé dans le cadre de l'étude de Terre de Liens sur les politiques agricoles et alimentaires en milieu rural, souligne l'absurdité de la situation : « *Dans le périurbain les îlots de culture sont sur des communes qui ont un certain budget. Ce budget est énorme rapporté aux hectares. En rural c'est complètement l'inverse : on a beaucoup d'hectares et peu de budget*<sup>163</sup> ».

Dans son étude concernant les politiques alimentaires de trois métropoles, Jeanne Pahun démontre que les grandes villes tendent à avoir des politiques plus ambitieuses en matière de transition des systèmes alimentaires. Au-delà des moyens, elle souligne la moindre influence des acteurs agricoles conventionnels dans

ces espaces, en comparaison notamment aux politiques régionales, où la cogestion est plus présente. → Page 52 Coline Perrin et Christophe Soulard, géographes à l'INRAE, soulignent également « *l'émergence de formes de gouvernance plus intégratives et inclusives, de dynamiques institutionnelles intéressantes à analyser et à relier aux initiatives citoyennes foisonnantes autour des questions agricoles et alimentaires*<sup>164</sup> ».

Les villes ont bien entendu besoin de faire du lien avec les territoires de production. Dans le cadre de sa politique agricole et alimentaire durable, la métropole de Bordeaux a signé en 2018 un protocole de coopération territoriale avec Val de Garonne Agglomération, un territoire à moins d'une heure de Bordeaux qui rassemble 43 communes et 60 000 habitants, avec un potentiel nourricier de 185 %<sup>165</sup>. Pour la métropole qui s'est fixé pour objectif d'atteindre une plus grande autonomie alimentaire, cette coopération prend la forme d'un appui à la mise en place d'infrastructures logistiques et d'outils de transformation locaux. Pour Val de Garonne Agglomération, cette coopération répond à une stratégie de consolidation des débouchés pour l'agriculture locale vers Bordeaux Métropole. Cette coopération s'inscrit néanmoins dans une relation classique où le bassin productif fournit des ressources alimentaires à un bassin de consommation<sup>166</sup>.

Pour les communes rurales, il s'agit d'être vigilant à l'instauration de rapports trop asymétriques. En région parisienne, certains territoires ruraux souffrent d'une relation structurellement déséquilibrée, se sentant « *servants, mais pas toujours servis*<sup>167</sup> ». Les ressources foncières des communes rurales sont trop souvent mobilisées au profit du développement de la zone urbaine : exploitation des sous-sols pour l'approvisionnement en graviers, accueil de déchets, ou encore implantation d'activités de stockage, peu créatrices d'emplois. Ce déséquilibre a été renforcé par la loi sur le zéro artificialisation nette<sup>168</sup>, adoptée en 2021, qui impose une compensation des zones

161  
INSEE, *Niveau de vie et pauvreté par catégorie de communes*, 2024

162  
France PAT, *Baromètre des PAT*, 2025

163  
Meunier A., Sudre A., op. cit.

164  
Perrin C. et Soulard C., « *L'Agriculture dans le système alimentaire urbain: continuité et innovations* », *Natures sciences sociétés* n° 25, 2017

165  
territoiresfertiles.fr



166  
Banzo M., Corade N., Lemarié-Boutry M., « *Que se cache-t-il derrière le T des PAT ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains* », *Économie rurale* n° 382, 2022

167  
Meunier A., Sudre A., op. cit.

168  
Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021

nouvellement artificialisées par la protection ou la revalorisation de zones agricoles ou naturelles. L'application à l'échelle interterritoriale a été vécue comme une injustice par des territoires ruraux, dont les terres sont mobilisées pour compenser les excès d'artificialisation des zones urbaines.

En zone périurbaine, l'agriculture joue un rôle limité en matière de production alimentaire, mais elle est d'autant plus indispensable d'un point de vue de la multifonctionnalité, en termes de préservation de l'environnement, des paysages, ou d'espaces de loisirs. Les territoires urbains, de forte consommation alimentaire, ne peuvent pas justifier l'accélération de l'artificialisation, sous prétexte que leur alimentation peut provenir d'un périmètre plus large.

Certaines communes dénoncent enfin une forme d'extractivisme alimentaire, où les bassins de consommation des grandes villes attirent toutes les productions de qualité au détriment de l'approvisionnement local. Dans notre enquête en milieu rural, les élus rencontrés autour de Paris soulignent que la production biologique locale est essentiellement destinée à Paris, privant les populations locales de l'accès à cette production de qualité : « *Nous, on est des populations avec un niveau de vie qui est beaucoup plus faible que sur la région parisienne. Ce qu'on remarque, c'est que tout ce qui est bio part sur Paris, où c'est vendu plus cher. Ça ne les intéresse pas de vendre ici* », déplore une adjointe<sup>169</sup>.

### TRAVAILLER LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA RÉCIPROCITÉ

Il est néanmoins possible d'envisager des relations équilibrées, s'appuyant sur les complémentarités des territoires. C'est ainsi que le projet alimentaire interterritorial de la grande région grenobloise a été pensé pour concevoir un territoire alimentaire commun, au-delà des frontières administratives. Une telle approche peut faciliter la construction de relations équilibrées entre les territoires urbains et ruraux, en prenant en compte les besoins et les spécificités de chaque territoire.

Les travaux du géographe Adrien Baysse-Lainé analysent par exemple les circuits courts de longue distance, « *circuits d'approvisionnement comportant un intermédiaire au plus, pour des villes, depuis des arrière-pays distants non contigus*<sup>170</sup> ». Ainsi, la ville de Paris s'est fixé des objectifs ambitieux pour l'approvisionnement de sa restauration collective :

75 % de denrées labellisées bio, 100 % de produits de saison et 50 % d'aliments produits à moins de 250 km de Paris. Ce rayon d'approvisionnement est venu créer des débouchés dans les Hauts-de-France, participant à accroître la demande en produits biologiques dans des territoires où les transitions sont peu avancées, avec seulement 2,8 % des surfaces agricoles en bio<sup>171</sup>.

171  
Agence bio, 2023

Pour le géographe, cette interterritorialité peut générer des dynamiques de transition dans des espaces ruraux peu denses, où la demande alimentaire n'était pas suffisante pour engager les producteurs dans cette voie. De nouveaux ateliers de production se sont alors créés autour d'Amiens, pour répondre à la demande alimentaire de Paris, et une partie de la production est aujourd'hui vendue sur le territoire. Pour les agriculteurs qui s'engagent dans ce type de systèmes productifs, c'est également une opportunité, en complément d'une demande locale insuffisante ou dispersée. Cela nécessite néanmoins une organisation collective à plusieurs producteurs (et productions), ainsi qu'une certaine logistique, pour structurer ces circuits courts de longue distance.

Pour un plus grand impact, les collectivités doivent également accompagner la structuration de filières et des outils intermédiaires de stockage et de transformation. Les bassins de consommation peuvent ainsi mettre à disposition des moyens humains et financiers au service des projets des territoires productifs. Outre la création de débouchés pour leurs habitants, ces actions peuvent participer à l'amélioration des impacts environnementaux de l'agriculture, dont les effets sont au bénéfice d'aires plus larges.

Ainsi, Eau de Paris, pour améliorer la qualité de l'eau et limiter les coûts de dépollution, travaille à la structuration d'une filière légumineuses en Bourgogne. L'introduction de légumineuses dans les grandes cultures permet d'apporter de l'azote et ainsi de limiter l'utilisation d'engrais azotés dont la concentration produit des nitrates qui participent à la pollution de l'eau. Mais pour que les agriculteurs intègrent des légumineuses dans leurs rotations de culture, il est indispensable de créer des débouchés économiques. Les collectivités peuvent proposer des débouchés via la restauration collective, et accompagner les acteurs intermédiaires pour mettre en place les outils de tri et de stockage spécifiques, nécessaires à la structuration d'une filière légumineuses.

169  
Meunier A., Sudre A.,  
op. cit.

170  
Baysse-Lainé A., op. cit.

172

Comité interministériel  
à la ruralité du 13 mars  
2015

Cette logique d'interterritorialité se retrouve dans les « contrats de réciprocité », lancés en 2015 par le Comité interministériel à la ruralité, considérant que la coopération « entre territoires urbains et ruraux est un levier d'équilibre et de cohésion entre territoires, et un facteur d'efficacité des politiques publiques<sup>172</sup> ». La majorité des contrats de réciprocité aujourd'hui en vigueur intègre l'alimentation comme sujet de coopération. Ainsi, le contrat de réciprocité entre Toulouse Métropole (potentiel nourricier de 4 %) et le Pays Porte de Gascogne (potentiel nourricier de 720 %) a permis la création d'un espace dédié aux produits du Gers au sein du marché d'intérêt national (MIN) de Toulouse, et l'accès de ces produits à la cuisine centrale de la métropole.

Dans la même logique, le contrat de réciprocité signé en 2023 entre la communauté de communes Cœur de Chartreuse et la métropole de Grenoble, fait état des interdépendances quotidiennes de leurs territoires : déplacements domicile-travail, accès aux services de la métropole, espaces de loisirs, etc. L'agriculture y est également mentionnée, tant pour son action en faveur des paysages et de la biodiversité, pour son rôle dans l'économie locale (emplois) et l'attrait touristique du territoire, que pour sa contribution au projet alimentaire interterritorial de la grande région grenobloise. Le maintien du pastoralisme fait ainsi l'objet d'un engagement dans le contrat de réciprocité entre les deux territoires, notamment à travers l'attractivité du métier (conditions de travail des agriculteurs, des éleveurs et des bergers), la préservation des terres agricoles et pastorales et la création de débouchés via le pôle agroalimentaire de la métropole mais aussi pour les habitants de la communauté de communes Cœur de Chartreuse. Le département d'Isère est également partie prenante de ce contrat de réciprocité, au titre de sa compétence en matière de solidarités territoriales, et peut être un appui financier.

Dans le cadre de son PAT, la Métropole de Lyon a pris conscience de la pertinence de penser une stratégie au-delà des frontières administratives. Elle a mis en place un espace de coopération interterritoriale pour articuler sa stratégie avec celle des 38 intercommunalités voisines, à cheval sur quatre départements, pour construire des actions communes, dans un rayon de 50 km autour de la métropole. Pensé comme un territoire alimentaire commun, ce périmètre pourrait nourrir l'ensemble de la population, avec un potentiel nourricier de 95 %.

Les contrats de réciprocité sont des moyens de sortir de l'opposition ville-campagne, où les territoires ruraux sont considérés en négatifs des espaces urbains (moins de services, moins de mobilité, etc.) pour aller vers une reconnaissance de leurs atouts par les métropoles<sup>173</sup>. Il n'existe cependant pas de financements dédiés pour soutenir les projets issus des contrats de réciprocité. En Bretagne par exemple, le contrat entre Brest métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne a pu être réalisé grâce à la mobilisation de fonds européens spécifiques. Ce financement par projet implique de mobiliser une ingénierie de projets importante. La recherche de fonds perpétuelle ralentit la dynamique voire peut amener les acteurs engagés à abandonner certaines actions faute de financements.

173

Association Nationale  
des Pôles territoriaux  
et des Pays, *Contrats  
de réciprocité, note de  
synthèse*, 2022

# COOPÉRER POUR PESER POLITIQUEMENT



*L'enjeu est que, progressivement, ces gouvernances territoriales puissent se fédérer en réseaux et constituer de véritables forces politiques pour peser dans les instances de gouvernance nationale ou internationale des systèmes alimentaires<sup>174</sup>.*

## FAIRE RÉSEAU, ESSAIMER

<sup>174</sup>  
Conaré D. et  
Bricas N., « Prendre  
ses distances avec le  
local ? », *Une écologie  
de l'alimentation*, 2021

Consciente des limites de l'action locale en matière de transformation du système alimentaire, les communes s'organisent en réseau. L'enjeu est de multiplier les actions locales pour démontrer qu'il ne s'agit pas d'une expérimentation dans un contexte particulier mais bien d'une innovation reproductible, porteuse d'un potentiel transformateur. La notoriété de la commune de Mouans-Sartoux, qui a mis en place une ferme en régie municipale pour approvisionner sa restauration collective avec 100 % de légumes bio, est révélatrice de l'engouement des élus locaux pour la territorialisation de l'alimentation. Dans une démarche d'essaimage et pour faciliter le partage d'expériences, les élus de Mouans-Sartoux ont créé un réseau national des fermes publiques et un répertoire des communes disposant d'une ferme publique, soit près d'une centaine d'initiatives identifiées<sup>175</sup>. Qu'elles soient municipales, intercommunales, métropolitaines ou départementales, les fermes publiques ont en commun une gouvernance publique, une partie de leur production destinée à la restauration collective, une conduite en agriculture biologique mais aussi l'objectif d'être un outil pédagogique et un levier pour amorcer une politique alimentaire à l'échelle de la collectivité.

La mise en réseau permet également de dépasser certains freins qui empêchent parfois le passage à l'action. C'est l'objectif de l'association Un plus bio, qui anime le réseau des territoires engagés pour plus de bio dans les cantines. Cet espace permet de partager les expériences pour identifier les leviers permettant d'améliorer la qualité de l'alimentation en restauration collective. Cela permet ensuite de créer des outils pour accompagner les territoires qui souhaitent agir dans ce sens : guide juridique, simulateur de budget, etc. Si la loi EGALIM oblige les collectivités à proposer 50 % de produits durables dont 20 % de bio dans les cantines, force est de constater que l'objectif est loin d'être atteint.

Il est donc essentiel de créer des outils pour accompagner les collectivités dans le respect de leurs obligations légales mais aussi, si elles le souhaitent, d'aller plus loin.

Parce que les terres agricoles sont un incontournable de toute territorialisation des systèmes alimentaires, Terre de Liens et l'INRAE animent une plate-forme d'initiatives foncières agricoles portées par des collectivités<sup>176</sup>, ainsi qu'un séminaire annuel destiné au partage d'expériences entre collectivités.

## CONSTRUIRE UN PLAIDOYER COMMUN DES TERRITOIRES

<sup>176</sup>  
ressources.  
terredeliens.org/  
recole

<sup>177</sup>  
Séminaire Récolte  
2025

Alors que la politique alimentaire française semble dépendre de la volonté politique des territoires, les spécialistes des politiques alimentaires Laura Michel, Ève Fouilleux et Nicolas Bricas notent l'ironie de la

*À Mouans-Sartoux on a été les premiers à développer ce modèle de ferme municipale et on vient de créer le réseau national des fermes publiques. L'objectif c'est de documenter la diversité des fermes publiques, de partager nos expériences, pour trouver des réponses aux questions de l'équilibre économique, du surcoût pour la restauration collective, et accompagner des nouvelles collectivités. On vient par exemple d'obtenir la création d'une formation au Centre national de la fonction publique territoriale pour les agriculteurs municipaux à partir de 2026<sup>177</sup>.*

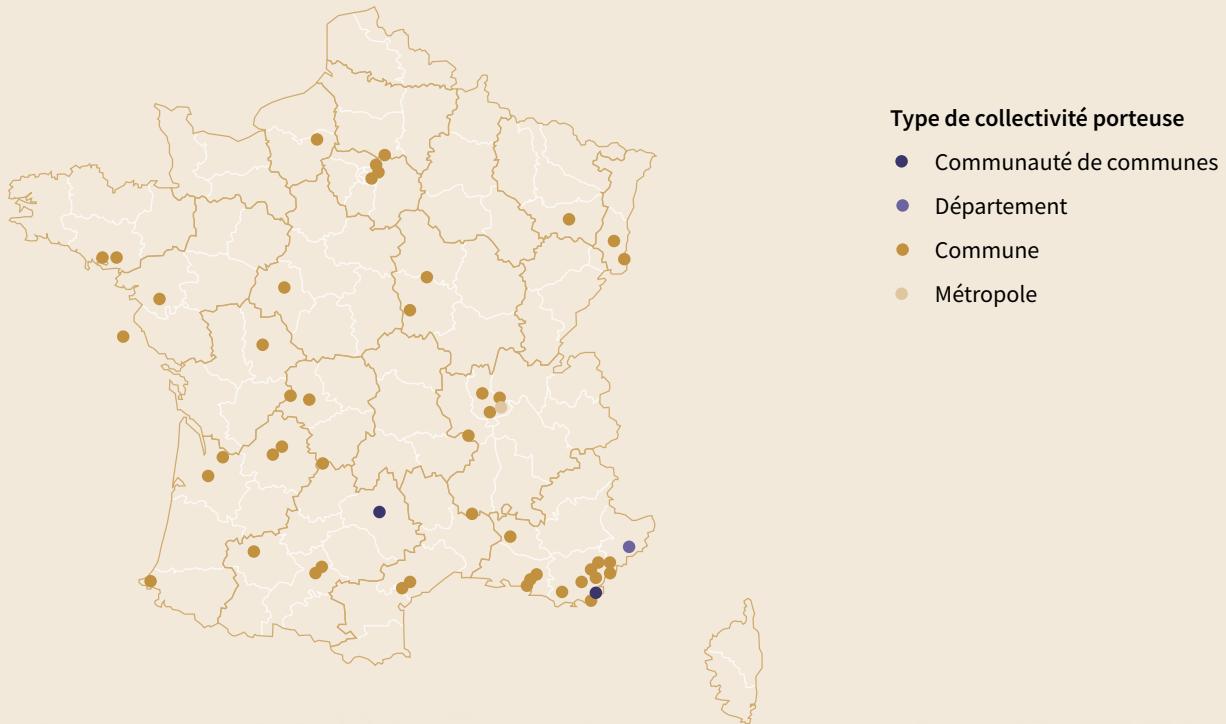


**Gilles Perole**  
Adjoint à la mairie  
de Mouans-Sartoux  
dans les Alpes-Maritimes

Fig. 40

## Les fermes publiques en 2025

Réseau national des fermes publiques



situation, car c'est bien « aux échelles nationales ou internationales que se concentrent les moyens financiers, que se déterminent les réglementations et que se jouent donc véritablement les orientations du système alimentaire. » Le défi est donc que les territoires, porteurs d'innovations, se fédèrent, forts de leur expertise, pour peser sur le cadre national, voire européen, pour passer de l'innovation à une démarche réellement structurante pour le système alimentaire.

Les réseaux comme celui des fermes publiques ou Un plus bio ont en commun de mobiliser leur savoir-faire au-delà de l'essaimage, pour identifier les freins réglementaires et faire des propositions législatives de nature à structurer la transition à l'œuvre dans les territoires. Outre les réseaux spécialisés, les associations d'élus locaux, comme l'association des maires de France (AMF), l'association des maires ruraux de France (AMRF) et l'association des jeunes élus de France (AJEF) sont à même de porter leur voix dans les instances nationales. Les rapports et tribunes publiées sur les sujets agricoles et alimentaires comme le rapport sur la restauration scolaire de l'AMF<sup>178</sup> permettent de donner de la visibilité à ces questions sur la scène nationale et pointent les incohérences et failles de certains dispositifs comme la loi EGALIM.

Depuis 2019, les Assises territoriales de l'agroécologie et de l'alimentation rassemblent tous les acteurs qui agissent dans les territoires pour partager leurs expériences et mettre en commun leurs compétences, croiser les expertises et co-construire des propositions à porter auprès de l'Union européenne et de l'État.

Pour renforcer la légitimité des collectivités à agir sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, une centaine d'élus ont publié une tribune dans le journal *Le Monde*, demandant une compétence alimentation. Il s'agit également de garantir les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans la loi.

179  
 « Les territoires sont engagés pour accompagner les évolutions du secteur agricole et alimentaire vers un avenir durable », *Le Monde*, 15 novembre 2024

« Pour que nos efforts et nos projets locaux puissent s'amplifier, essaimer et ainsi transformer notre système alimentaire en profondeur, nous demandons la création d'une compétence territoriale « alimentation », pour légitimer le rôle des collectivités territoriales à agir, à toutes les échelles, en faveur de systèmes alimentaires territoriaux résilients, durables et équitables<sup>179</sup> ».

178  
 AMF, *La Restauration scolaire. Des communes volontaires malgré les difficultés persistantes*, 2024





# RECOMMANDATIONS

*Parce que la souveraineté alimentaire  
se construit depuis les territoires,  
reprenons le pouvoir sur  
notre assiette localement !*

Face aux impasses du système alimentaire dominant, les territoires constituent un échelon déterminant pour engager une transition alimentaire globale, juste et démocratique. Cette transition repose sur des systèmes alimentaires territorialisés, capables d'articuler production agricole, protection des ressources naturelles, structuration des filières et droit à l'alimentation. Elle nécessite une stratégie alimentaire territoriale, co-construite avec les acteurs du territoire et pilotée de manière démocratique. Pour réussir, le cadre national et régional doit évoluer afin de renforcer le pouvoir d'agir des territoires.

*Les structures d'InPACT peuvent accompagner les collectivités dans ces actions*



## I CONSTRUIRE DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES TERRITORIALES AMBITIEUSES ET DÉMOCRATIQUES

### CO-CONSTRUIRE DES STRATÉGIES DE TERRITORIALISATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

- ✖ Engager l'ensemble des acteurs du territoire (collectivités, agriculteurs et agricultrices, associations, acteurs économiques, citoyens et citoyennes) dans l'élaboration d'un diagnostic partagé des enjeux agricoles et alimentaires ;
- ✖ Définir des objectifs clairs, chiffrés et évaluables de transition alimentaire (foncier, installations, filières, accès social à l'alimentation, environnement) ;
- ✖ Garantir la participation effective de toute la population, en particulier des publics les plus éloignés des instances de décision et la prise en compte réelle de leurs avis.

### RENOUVELER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

- ✖ Mettre en place une gouvernance partagée, démocratique et pérenne des stratégies alimentaires associant élus locaux, associations, agriculteurs et acteurs économiques du territoire ;
- ✖ S'appuyer sur des outils existants comme les projets alimentaires territoriaux (PAT) pour animer et piloter les actions découlant de cette stratégie.

## II MOBILISER LES COMPÉTENCES LOCALES POUR ENGAGER LA TRANSITION

### PROTÉGER ET ORIENTER LES TERRES VERS UNE AGRICULTURE NOURRICIÈRE

- ✖ Maintenir ou augmenter les zones A (agricoles) ou N (naturelles) lors d'une révision du plan local d'urbanisme communal ou intercommunal et créer des zones agricoles protégées ;
- ✖ Réaliser un recensement exhaustif du foncier agricole appartenant aux communes et intercommunalités, s'assurer qu'elles sont cultivées ou pâturées ;
- ✖ Mobiliser ce foncier et le mettre à bail via des baux ruraux environnementaux pour orienter les usages vers une agriculture nourricière, paysanne et respectueuse des écosystèmes.

### FAVORISER LES TRANSMISSIONS DE FERMES ET LES INSTALLATIONS AGRICOLES

- ✖ Mettre à disposition des terrains communaux ou acquérir des parcelles pour faciliter des installations agricoles ;
- ✖ Proposer des espaces-tests agricoles pour lever les freins à l'installation ;
- ✖ Passer des conventions avec les Safer pour orienter les terres qui se vendent vers l'installation ou pour les stocker le temps de trouver des personnes souhaitant s'installer ;
- ✖ Accompagner la recherche de terres en mettant en relation les personnes porteuses de projets agricoles avec les cédants et cédantes et les propriétaires ;
- ✖ Anticiper les départs à la retraite en sensibilisant et en accompagnant les agriculteurs et agricultrices sur les enjeux de transmission de leur ferme.

## III S'ALLIER POUR RENFORCER DURABLEMENT LE POUVOIR D'AGIR DES TERRITOIRES

### PROTÉGER LA RESSOURCE EN EAU EN PRIORISANT UNE AGRICULTURE ÉCOLOGIQUE SUR LES ZONES SENSIBLES

- ✖ Prioriser l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captage (AAC) ;
- ✖ Maintenir les zones humides et favoriser l'élevage à l'herbe et les systèmes agricoles extensifs ;
- ✖ Acquérir ou soutenir l'acquisition de terres agricoles sur les AAC via des outils de portage foncier à vocation conservatoire.

### FAVORISER DES FILIÈRES ALIMENTAIRES ANCRÉES DANS LES TERRITOIRES EN AGISSANT SUR LES DÉBOUCHÉS

- ✖ Approvisionner les cantines avec des produits bio et locaux (la loi EGALIM impose au moins 50 % de produits durables et de qualité dont 20 % de bio dans les cantines) ;
- ✖ Soutenir la création et la pérennisation de marchés, de magasins de producteurs et d'outils de transformation alimentaire.

### GARANTIR UNE ALIMENTATION SAINTE ET DURABLE AU JUSTE PRIX POUR TOUTES ET TOUS

- ✖ Déployer des dispositifs d'accès social à l'alimentation, tels que les paniers bio solidaires, les ordonnances vertes, en partenariat avec les centres communaux d'action sociale (CCAS) ;
- ✖ Faciliter des expérimentations de sécurité sociale de l'alimentation ou de convention citoyenne locale sur l'alimentation.

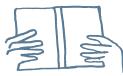
### DÉVELOPPER DES ALLIANCES INTERTERRITORIALES

- ✖ Renforcer la coopération entre collectivités pour porter une voix collective des territoires dans les instances agricoles et foncières (chambres d'agriculture, Safer, CDOA, CDPENAF) ;
- ✖ Conventionner avec les Safer afin d'orienter les ventes de terres en cohérence avec les stratégies alimentaires territoriales ;
- ✖ Mobiliser les départements, les régions, l'État et l'Union européenne pour financer les actions locales et interterritoriales dans des cadres pluriannuels.

### PORTER UN PLAIDOYER COMMUN POUR DES MOYENS PÉRENNES

- ✖ Renforcer et clarifier les compétences alimentaires des collectivités, en articulation entre communes, intercommunalités, départements et régions ;
- ✖ Intégrer pleinement les stratégies alimentaires locales dans les documents régionaux de planification (SDREA, SRADDET, etc.) ;
- ✖ Assurer un financement pérenne et structurant des outils opérationnels (projet alimentaire territorial, portage foncier, contrats de réciprocité, etc.).

# BIBLIOGRAPHIE



ADEME, *Utopies, Diagnostic de la durabilité et de la résilience du système alimentaire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 2021

ADEME, BASIC, *Analyse du système alimentaire normand, de sa durabilité et de sa résilience*, 2024

Agreste, *Dossier territorial départemental*, Mayenne, 2023

Agreste, *L'Emploi salarié dans l'agroalimentaire en Normandie en 2022*, 2025

Agreste, *Les Exploitations bovines laitières en France métropolitaine en 2020*, Les Dossiers, n° 4, novembre 2023

AMF, *La Restauration scolaire. Des communes volontaires malgré les difficultés persistantes*, 2024

ANSALONI M. et SMITH A., *L'Expropriation de l'agriculture française*, 2021

Assemblée nationale, *Rapport sur la proposition de loi visant à protéger durablement la qualité de l'eau potable*, 2025

ANPP, *Contrats de réciprocité, note de synthèse*, 2022

AUBERT, P.-M. et al., *Vers une transition juste des systèmes alimentaires. Enjeux et leviers politiques pour la France*, IDDRI, 2021

AUBERT P.-M. et POUX X., *Des Filières viandes françaises sous tension : entre pressions compétitives et accès à la biomasse*, 2024

BANZO M. et al., « Que se cache-t-il derrière le T des PAT (projets alimentaires territoriaux) ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains », *Économie rurale*, n° 382, 2022

BARITAUX V. et NOZIÈRES-PETIT M.-O., « Les Filières dans un contexte de reterritorialisation de l'alimentation : des approches renouvelées ? », *Journées de recherche en Sciences Sociales*, 2024

BASIC, *Étude des financements publics et privés liés à l'utilisation agricole des pesticides*, 2021

BAYSSE-LAINÉ A., « Des Liens alimentaires villes-campagnes en interterritorialité : le prisme des "circuit courts de longue distance" approvisionnant Paris et Montpellier », *Géographie, Économie, Société*, n° 23, 2021

BAYSSE-LAINÉ A., GUILLEMIN P., BERMOND M., « Cartographie diachronique des résultats des élections françaises aux Chambres départementales d'agriculture (2001-2025) », *19<sup>es</sup> Journées de recherches en Sciences Sociale*, Société Française d'Économie Rurale, 2025

BERMOND M. et GUILLEMIN P., « Vers une transition des systèmes agricoles en France métropolitaine ? Une géographie contrastée et en mouvement (2010 et 2020) », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 2024

BERMOND et al., « Penser la transition agri-alimentaire à travers les recompositions socio-résidentielles des espaces ruraux », *Manger ensemble pour refaire le monde ?*, à paraître

BIDET P., *Capital politique des agriculteurs, entre déclin, résistance et conversion. Le cas d'agriculteurs maîtres dans le département des Deux-Sèvres*, Université de Nantes, 2015

BODIGUEL L. et al., *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*, 2021

BOLIS A., « Sécheresse : un village ardéchois sans eau potable de l'été », *Le Monde*, 7 mars 2023

BOMMELAER O. et DEVAUX J., « Coût des principales pollutions agricoles de l'eau », *Études et documents*, n° 52, CGDD, 2011

BONO P.-H., PURSEIGLE F., *Baromètre VoxAgri. Regards des agriculteurs et agricultrices sur leur vécu, futur et place dans la société*, Cevipof, INP Toulouse, Agro Toulouse, 2025

BOURON J.-B., « Un Espace productif agro-industriel : la ceinture de la betterave sucrière en France septentrionale », *Géoconfluence*, 2025

Breizh Alim', *Guide pratique des achats publics à l'attention des acteurs de la filière porc*, 2020

CATALLO A., PAHUN J., *La Gouvernance des chambres d'agriculture, enjeu clé des politiques de transition agroécologique*, IDDRI, 2025

CHAPELLE S. et WEILER N., « Comment les coopératives agricoles reproduisent la loi de la jungle néolibérale », *Basta !*, 2021

CHAZOULE C., et al., « Systèmes alimentaires du milieu et création de chaînes de valeurs : concepts et études de cas dans la région Rhône-Alpes », *Économie et sociétés*, n° 37, 2015

CAUSSIMONT M., « Collectivités territoriales : quelle situation financière réelle et quel avenir ? », *Vie Publique*, 12 mars 2025

CIVAM, *Observatoire technico-économique des systèmes bovins laitiers*, 2024

CONARÉ D. et BRICAS N., « Prendre ses distances avec le local ? », *Une écologie de l'alimentation*, 2021

Coop de France, *Rapport d'activité*, 2024

Cour des comptes, *Le Réseau des chambres d'agriculture depuis leur régionalisation*, 2025

Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024*, 2025

CREDOC, *Les Multiples facettes de la précarité alimentaire*, juin 2025

DUSZYNSKI J., *The Grain Network : Filière céréales en Vallée de Seine. Enjeux et prospective*, 2015

Eau de Paris, *Un Dispositif unique pour accompagner les agriculteurs vers une transition durable*, 2024

EPSTEIN R., « Gouverner à distance », *Revue Esprit*, 2006

FNCCR, *L'Exonération de la TFNB pour les parcelles exploitées selon le mode de production biologique*, 2022

Foodwatch, *Enquête : dans les supermarchés, les produits les moins chers sont les plus sucrés, les marques distributeur dans le viseur de Foodwatch*, 2025

- FOUCAULT M., *Cinquième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF*, Sciences Po, 2023
- FOUILLEUX E. et MICHEL L. (dir.), *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, 2020
- FOUILLEUX E. et PAHUN J., « La Fabrique des politiques alimentaires est-elle démocratique ? », *Pour*, 2026
- FOURNIER S. et al., « Agriculture biologique : Les enjeux de la structuration de filières territorialisées », *Les cahiers pro de Défibio, TETRAE Occitanie*, 2023
- France AgriMer, « La lettre de l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires », n° 17, novembre 2025
- France AgriMer, *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan*, 2023
- France PAT, *Baromètre des PAT*, 2025
- France PAT, *PATnorama n°3 : La gouvernance des projets alimentaires territoriaux*, 2021
- Greenflex, *Baromètre de la consommation responsable*, 2023
- Greenpeace, *Démocratie à sec*, 2025
- GUIOMAR X. et al., *Archipels agriurbains, résistances et gouvernances*, Projet PSDR AGRICE, 2019
- Haut-commissariat à la stratégie et au plan, *Les Politiques publiques de santé environnementale. Les pesticides à usages agricoles*, 2025
- HELLE D. et BUSNEL J., « Terres de Sources, un projet de territoire ambitieux en faveur de la préservation de la qualité de l'eau », *Agronomie, environnement et sociétés*, juin 2021
- HERVIEU B. et VIARD J., « L'archipel paysan. Une majorité devenue minorité », *Cahiers du CEVIPOF*, 2000
- HOBEIKA A., *Les Représentations de la FNSEA : profession, État, marchés (Orne, années 1980-2015)*, EHESS, 2016
- HOUDART M., « Société civile et transition alimentaire dans les territoires : état des lieux, enjeux et conditions », *Géocarrefour*, n° 96, 2022
- HUGONNET M., *Géographie environnementale du système alimentaire français : tendances et perspectives d'évolution*, Centre d'études et prospective, 2022
- IGAS, CGAAER, IGEDD, *Prévenir et maîtriser les risques liés à la présence de pesticides et de leurs métabolites dans l'eau destinée à la consommation humaine*, 2023
- INSERM, *Pesticides et effets sur la santé*, 2021
- ITB, INRAE, ANSES, *Note commune : Gestion des résistances des bio-agresseurs aux produits phytopharmaceutiques en culture de betterave sucrière*, 2022
- JACQUET V. et SAINTY J., « La Non-participation : l'envers des dispositifs de participation publique », *Participations*, n° 37, 2023
- Jeunes Agriculteurs, *Remettre l'agriculteur au cœur des structures coopératives et mutualistes*, 2025
- JOUBERT O., *Les Projets alimentaires territoriaux à l'épreuve de la transition agricole et alimentaire : transversalité et jeux d'acteurs*, Terre de Liens, 2026
- KRIEF L., « Fabriquer l'inertie par anticipation : Le travail politique local des entrepreneurs de l'alimentation durable », *Pôle Sud*, n° 62, 2025
- LECOCQ R., « La Limagne en-terre ses betteraves sucrières », *PleinChamp*, 4 octobre 2019
- Le Monde, « Les Territoires sont engagés pour accompagner les évolutions du secteur agricole et alimentaire vers un avenir durable », 15 novembre 2024
- LOGVENOFF I., « Lobbying et agriculture : qui sont les acteurs les plus influents », *Agra Presse*, 19 mai 2022
- LOUDIYI Salma, *Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernances*, 2020
- MAGRINI M.-B., « Transition vers des systèmes agricole et agroalimentaire durables : quelle place et qualification pour les légumineuses à graines ? », *Revue Française de socio-économie*, n° 18, 2017
- MAGRINI M.-B. et al., « Territorialisation de l'agriculture », *Dictionnaire d'agroécologie*, 2022
- MARÉCHAL G. et al., « Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? », *Pour*, 2018
- MARGETIC C., « Des Industries agroalimentaires françaises face à des enjeux majeurs », *L'Information géographique*, n° 78 2014
- MASSAL C., « La Fin des commerces de proximité dans les campagnes françaises ? », *Géoconfluences*, 2018
- MAZENC L. et PAHUN J., « Les Pesticides comme dispositif de marché de la grande distribution », *Économie rurale*, n° 392, 2025
- MEUNIER A. et SUDRE A., *Le Volontarisme politique des communes rurales sur les enjeux agricoles et alimentaires, Île-de-France/Bourgogne, une étude comparée*, 2025
- MEYNARD J.-M. et al., *Freins et leviers à la diversification des cultures. Étude au niveau des exploitations agricoles et des filières*, INRA, 2013
- Ministère de la Santé et de l'accès au soin, *Bilan de la qualité de l'eau au robinet du consommateur*, 2024
- Ministère de la Transition écologique, *Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation*, 2018
- MULLER P., *Le Technocrate et le paysan*, 1984
- NIKOLLI A. et al., « Les Marges sociales et les franges agricoles se tournent-elles le dos ? Une analyse des paysages alimentaires dans le quartier des Minguettes, Vénissieux », *Projets de paysage*, n° 13, 2015
- PAHUN J., « Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole », *Géocarrefour*, n° 96, 2022

PAHUN J., *L'Agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises*, Université Paris-Est, 2020

PATUREL D. et NDIAYE P., *Démocratie alimentaire : de quoi parle-t-on ?*, 2019

PERRIN C. et SOULARD C., « L'Agriculture dans le système alimentaire urbain : continuité et innovations », *Natures Sciences Sociétés*, n° 25, 2017

PERRIN C. et al., « Roles of Local Governments in the Governance of Agricultural Land in France », *Sustainable Food Planning Conference*, juin 2024

POINSSOT A., « Autour de Chailley dans l'Yonne, les méga-poulaillers continuent de pousser », *Médiapart*, 10 octobre 2022

RADISSON L., « Captages d'eau : le Conseil d'État valide le droit de préemption sur les terres agricoles », *Actu Environnement*, 18 mars 2024

RAINALDI V., « Grenoble-Alpes Métropole : le foncier agricole au cœur de la stratégie alimentaire territoriale (38) », *Localtis*, 20 juillet 2018

REBOURG C., *Intégration des enjeux de justice sociale dans les PAT : une approche multi-acteurs et multi-échelles*, Université Clermont-Auvergne, 2025

ROUSSEL P., « Y'a rien à faire : la Safer aux mains de la FNSEA, syndicat agricole majoritaire ? », *Les champs d'ici*, 11 novembre 2024

SAUVAGE C., « En France, des camions citernes au secours des villages victimes de la sécheresse », *La Vie*, 26 janvier 2023

SCHERER P. et al., *La Caisse alimentaire commune de Montpellier*, 2024

Secours Catholique et al., *L'Injuste prix de notre alimentation, quels coûts cachés pour la société et la planète ?*, 2024

SÉLOSSÉ M.-A., « Agriculture : il y a bien d'autres dangers que l'acétamipride dans la loi Duplomb », *Libération*, 30 septembre 2025

Shift Project, *Grande consultation des agriculteurs*, 2024

Solagro, *Le Revers de notre assiette*, 2019

TALANDIER M. et al., *Étude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires »*, ANCT, 2023

Terre de Liens, *La Propriété des terres agricoles en France*, 2023

Terre de Liens, *Le Portage foncier agricole*, 2024

Terre de Liens, *Souveraineté alimentaire : un scandale made in France*, 2025

TRÉDAN R. et PERRIN C., « Le PAEN, une innovation réglementaire. Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à Canohès-Pollestres », *Le Foncier agricole dans une société urbaine : innovations et enjeux de justice*, 2020

UFC-Que choisir, « Sur-marges sur les fruits et légumes bio. La grande distribution matraque toujours les consommateurs ! », mis en ligne le 22 août 2019

ULRICH C. et al., « Agriculture, aquaculture et pêche : impacts des modes de production labellisés sur la biodiversité », *Synthèse du rapport scientifique*, INRAE, Ifremer, 2025

UNICEF, *Enfants et adolescents en souffrance. Privations, déficit de protection et rejet social*, 2024

VEITCH A., « Unions out of their league ? Ethnographic insights into the 2024 French farmer protests », *The Journal of Peasant Studies*, Volume 52, 2025

Vie Publique, *Pétition contre la loi Duplomb : une première étape vers son examen par l'Assemblée nationale*, 17 septembre 2025

ZASK J., *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, 2011

## Ressources en ligne



[parcel-app.org](http://parcel-app.org)

[ressources.terredeliens.org/recolte](http://ressources.terredeliens.org/recolte)

[territoiresfertiles.fr](http://territoiresfertiles.fr)

## Sources statistiques

Agreste, Recensement général agricole

Agreste, Statistique agricole annuelle

Agreste, Bilans d'approvisionnement

Agreste, Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles

INSEE, *Niveau de vie et pauvreté par catégorie de communes*, 2024

Ministère de l'Agriculture, *Panorama des industries agroalimentaires*, 2024

# SIGLES ET ABRÉVIATIONS



<b>AAC</b>	Aire d'alimentation et de captage	<b>InPACT</b>	Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale
<b>ADEAR</b>	Association pour le développement de l'emploi agricole et rural	<b>INRAE</b>	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
<b>ADEME</b>	Agence de la transition écologique	<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>AFP</b>	Association foncière pastorale	<b>Inserm</b>	Institut national de la santé et de la recherche médicale
<b>AJEF</b>	Association des jeunes élus de France	<b>ITB</b>	Institut technique de la betterave
<b>AMAP</b>	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne	<b>JA</b>	Jeunes agriculteurs
<b>AMF</b>	Association des maires de France	<b>LEADER</b>	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
<b>AMRF</b>	Association des maires ruraux de France	<b>MAEC</b>	Mesures agroenvironnementales et climatiques
<b>ANSES</b>	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail	<b>MIN</b>	Marché d'intérêt national
<b>AOC</b>	Appellation d'origine contrôlée	<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>AOP</b>	Appellation d'origine protégée	<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>BRE</b>	Bail rural environnemental	<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale	<b>PAT</b>	Projet alimentaire territorial
<b>CDOA</b>	Commission départementale d'orientation agricole	<b>PAEN</b>	Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
<b>CDPENAF</b>	Commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers	<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>CGAAER</b>	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux	<b>PLUi</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>CGB</b>	Confédération générale des planteurs de betteraves	<b>PNA</b>	Programme national pour l'alimentation
<b>CORAB</b>	Coopérative agricole bio de l'Ouest de la France	<b>PPRI</b>	Plan de prévention des risques d'inondation
<b>CR</b>	Coordination rurale	<b>Safer</b>	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
<b>CREDOC</b>	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie	<b>SAGE</b>	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
<b>CUMA</b>	Coopérative d'utilisation de matériel agricole	<b>SAU</b>	Surface agricole utile
<b>DUP</b>	Déclaration d'utilité publique	<b>SCIC</b>	Société coopérative d'intérêt collectif
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein	<b>SCoT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>FDSEA</b>	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles	<b>SDREA</b>	Schéma directeur régional des exploitations agricoles
<b>FNAB</b>	Fédération nationale d'agriculture biologique	<b>SNANC</b>	Stratégie nationale alimentation nutrition climat
<b>FNSEA</b>	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	<b>SRADDET</b>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires
<b>HATVP</b>	Haute autorité pour la transparence de la vie publique	<b>TFNB</b>	Taxe sur le foncier non bâti
<b>HVE</b>	Haute valeur environnementale	<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations unies pour l'enfance
<b>IDELE</b>	Institut de l'élevage	<b>ZAP</b>	Zone agricole protégée
<b>IDDRRI</b>	Institut du développement durable et des relations internationales	<b>ZSCE</b>	Zone soumise à contrainte environnementale
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales		
<b>IGEDD</b>	Inspection générale de l'environnement et du développement durable		





Terre de Liens agit depuis plus de 20 ans pour préserver les terres agricoles et faciliter de nouvelles installations paysannes. Grâce à la mobilisation de bénévoles nombreux et nombreuses, les dons et l'épargne citoyenne, Terre de Liens achète des terres et y garantit des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement à très long terme, participant ainsi à la transition intergénérationnelle et écologique de l'agriculture.

**Sur les territoires, Terre de Liens accompagne les collectivités qui agissent en faveur d'une agriculture nourricière.**



**LA SEULE CAMPAGNE  
QUI COMPTE, C'EST CELLE QUI  
NOUS NOURRIT**



[TerredeLiens.org](http://TerredeLiens.org)