

Réintroduire le paysage au cœur des politiques alimentaires

Dans le monde entier, les préoccupations et initiatives diverses en faveur d'une alimentation durable ont été croissantes lors de la dernière décennie.

À l'horizon 2050, la hausse démographique et l'évolution des régimes nutritionnels impliqueront selon les experts de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) une hausse d'environ 60 % des besoins alimentaires mondiaux, dans un contexte marqué par le changement climatique et la réduction impérieuse de l'empreinte écologique humaine.

Face à ces enjeux, il est urgent de former les citoyens en aiguisant notamment leur attention à l'écologie et aux paysages nourriciers.

Par Axelle Thierry 1 FÉVRIER 2022

En France, la transition vers une alimentation durable¹ s'est traduite par l'émergence de politiques alimentaires et agricoles qui se déploient à toutes les échelles territoriales avec notamment le Programme National pour l'Alimentation (2010), les Plans Régionaux de l'Agriculture Durable (2010), les États généraux de l'alimentation (2017), la loi EGalim (2018) et la création des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT).

Instauré par la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LOAAF), le dispositif des PAT constitue localement un cadre stratégique et opérationnel pour la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation. Facilement appropriables, les PAT se sont déployés de façon accélérée ces deux dernières années suite à la crise sanitaire de la Covid-19, qui a révélé des vulnérabilités de la souveraineté alimentaire, et au plan France Relance. On dénombrait en septembre 2019 environ 150 PAT labellisés², on en compte près du double fin 2021.

L'alimentation est présentée dans ce dispositif comme « un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles³ » du territoire. Cet énoncé fait écho aux positions de chercheurs comme Carolyn Steel⁴ ou Sébastien Marot⁵ qui, avec des regards différents, investissent l'alimentation et l'agriculture pour repenser notre rapport au monde et façonner notre milieu de vie. En effet, il y a là un levier pour remanier les relations spatiales des systèmes territoriaux complexes qui permettent chaque jour de se nourrir, mais aussi d'habiter, circuler, travailler...

Si ces PAT sont prometteurs sur le papier, que changeront-ils sur le terrain ? Contribueront-ils au renouvellement des relations spatiales entre les espaces nourriciers et les autres entités du territoire ?

Les paysagistes sont jusqu'alors rarement sollicités pour accompagner ces processus de relocalisation alimentaire. Constat étonnant puisque les PAT engendreront des adaptations et évolutions des paysages nourriciers ; constat préoccupant car l'implication des paysagistes permettrait d'ancrer la

réflexion dans le long terme, à la croisée d'enjeux territoriaux multiples.

Cet article interroge les apports du dispositif PAT, notamment le rôle potentiel des paysagistes dans les processus de médiation et de négociation entre acteurs (processus qui impliquent de fait des approches pédagogiques d'analyse et de sensibilisation à des dynamiques territoriales). Il questionne également les liens entre relocalisation alimentaire et reterritorialisation, qui pourraient être consolidés par une pensée du paysage plus explicite et intégrée. Cette contribution s'inscrit en marge d'un travail doctoral en cours sur le devenir des rapports ville-agriculture dans l'espace métropolitain francilien.



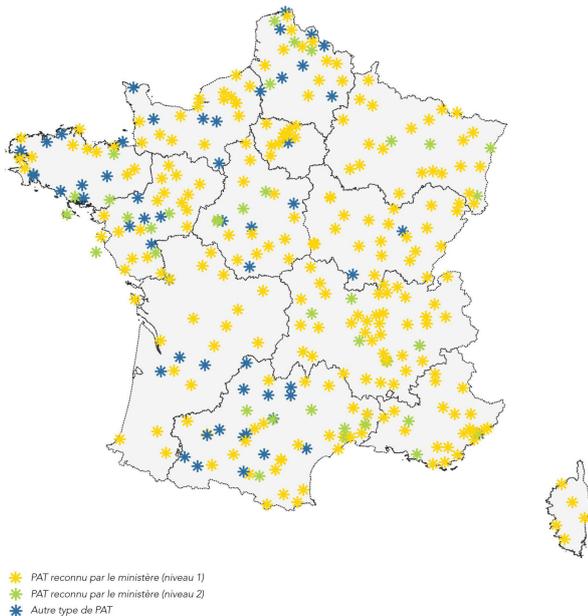
Parcelle de vigne replantée par la ville d'Argenteuil en 1996 en mémoire du passé agricole d'Argenteuil, Val d'Oise ©Axelle Thierry

L'alimentation dans la fabrique territoriale avec les PAT Un outil facilitateur, protéiforme et prometteur

Le dispositif des PAT répond à des demandes locales émanant moins d'acteurs agricoles que de la société civile ou de collectivités et soucieuses de s'emparer des enjeux alimentaires. Il s'adresse tout autant aux acteurs des régions ur-

baines qu'à ceux des territoires ruraux de faible densité et sous influence urbaine, à travers des stratégies très diverses : la création de filières locales pour la restauration collective, le passage à l'agriculture biologique, la remise en culture de friches agricoles sont par exemple des actions fréquemment proposées.

Le Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux (Rn-PAT) classe cette grande diversité de projets en trois catégories : « *les projets agri-alimentaires ponctuels ; les projets agri-alimentaires structurants, les projets alimentaires transversaux*⁶ ». Ainsi les territoires ont la liberté de s'emparer de cet outil de façon plus ou moins aboutie et ambitieuse.



Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) en France / Source : carte réalisée par Axelle Thierry sur la base de données du RnPAT (décembre 2021)

Le succès des PAT se traduit par de forts contrastes régionaux en termes d'échelle, de répartition territoriale, de gouvernance et d'objectifs. Bien que les 293 PAT actuels soient présents sur 98 des 101 départements français⁷, il n'y a que 13 PAT en Île-de-France, région où vivent pourtant 18 % des Français. À l'inverse, la région Auvergne-Rhône-Alpes (8 millions d'habitants soit 12 % de la population nationale) en comprend déjà 44.

La diversité d'échelle et de stratégie s'illustre par exemple avec deux PAT aux antipodes. Le PAT du Grand Clermont et du Parc Livradois-Forez (511 000 habitants sur 268 communes) porte une vision systémique de l'alimentation qui vise notamment à améliorer son taux d'auto-provisionnement et les liens entre espaces agricoles et espaces urbanisés. En revanche le PAT de Paris (sans foncier agricole) se focalise sur la consolidation de filières locales (rayon de 250 km) pour l'approvisionnement de la restauration collective, des marchés et les commerces solidaires d'alimentation.

Les PAT comblent une lacune sévère : l'alimentation – besoin vital et quotidien – était jusqu'alors globalement absente des documents de planification urbaine et de connaissance ou de prospective territoriale. Les besoins alimentaires journaliers des 67 millions de Français résultaient ces dernières décen-

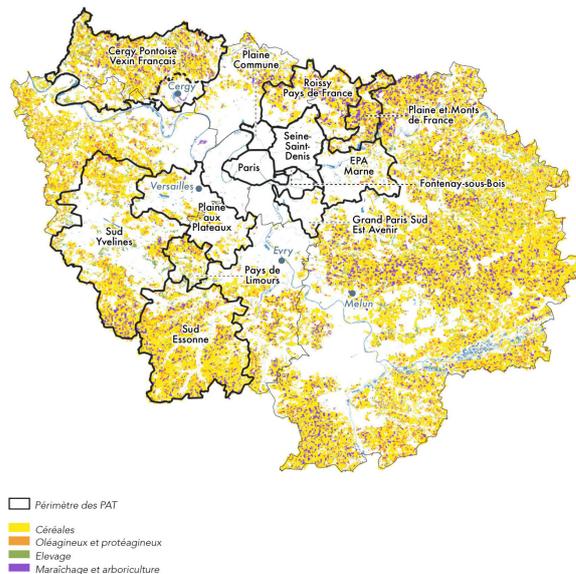
nies d'une totale déconnexion entre les espaces agricoles productifs et les espaces de consommation alimentaire.

De cette façon, l'outil PAT, centré sur le local, augure de belles aventures de relocalisation alimentaire. Il insuffle des démarches plus transversales, à rebours du cloisonnement trop fréquent de documents tels que les SCOT, PLU, PLUi, carte communale... qui traitent de façon autonome des thèmes urbains (habitat, mobilités...), sans mettre en rapport les enjeux de l'alimentation ou l'agriculture, pourtant fondamentaux.

Les PAT en Île-de-France

Quelles dynamiques dans la plus vorace des régions françaises ?

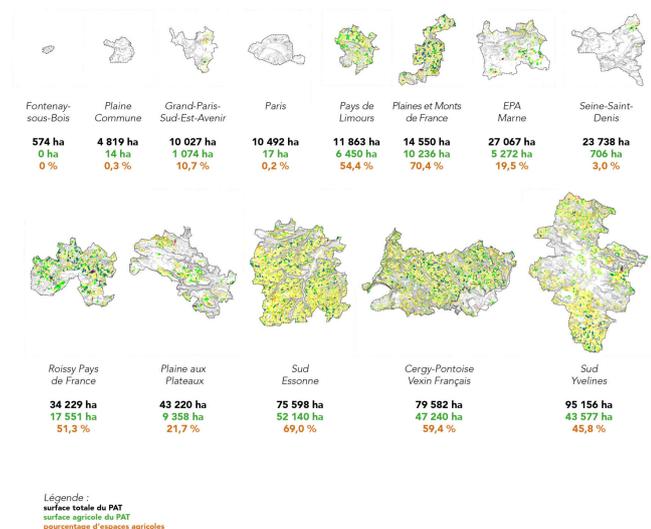
En Île-de-France, le panel de PAT est très éclectique : parmi les 13 PAT labellisés ou en cours de réflexion⁸, on dénombre deux villes (Paris et Fontenay-sous-Bois), un département (Seine-Saint-Denis), des intercommunalités d'échelles et de territoires très contrastées. Trois de ces PAT n'ont pas ou peu de foncier agricole (Paris, Fontenay-sous-Bois et Plaine Commune). À l'inverse les PAT « Cergy Pontoise-Vexin français », « Sud Essonne » et « Sud Yvelines » sont ruraux et moins peuplés. Dans ce contexte, quels rôles ces PAT peuvent-ils jouer ?



Les PAT Franciliens : une production agricole homogène dans des territoires très contrastés / Source : carte réalisée par Axelle Thierry sur la base du Registre Parcellaire Agricole (RPA 2019)

Rappelons tout d'abord qu'au cours de son histoire, l'Île-de-France n'a jamais été en totale autonomie alimentaire. Aujourd'hui, alors que la région compte 50 % de surface agricole, il faudrait en théorie environ six fois la surface régionale pour nourrir les 12 millions de Franciliens. Ce rapport d'échelle éclaire l'incapacité des PAT des grandes métropoles à être des outils d'autonomie alimentaire. Toutefois ils peuvent limiter la dépendance alimentaire, et engager des dynamiques précieuses, au-delà des aspects alimentaires, en abordant des enjeux imbriqués de biodiversité, d'écologie, de durabilité, de qualité de vie, de lien social... En rapprochant producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités terri-

toriales et consommateurs, les PAT jouent un rôle essentiel pour accélérer la transition agricole et alimentaire, et pour porter un regard à long terme sur le devenir des territoires.



Agricultures et paysages des PAT franciliens / Source : carte réalisée par Axelle Thierry sur la base du Registre Parcellaire Agricole (RPG 2019), de données IGN et du MOS 2017 (IPR)

Articulant souvent démarche ascendante et descendante, les PAT engendrent des inventions riches en matière de gouvernance : élaborés de façon concertée, ils fédèrent de nombreux acteurs (collectivités, institutionnels, agriculteurs, société civile) soudés par un diagnostic commun des besoins alimentaires du bassin de vie, des filières et réseaux logistiques, et de la production agricole locale.

À titre d'exemple, le PAT « de la Plaine aux Plateaux » réunit trois Communautés d'Agglomération (Plateau de Saclay, Versailles Grand Parc et Saint-Quentin en Yvelines), ainsi que trois associations qui animent les espaces agricoles (Terre & Cité, le Triangle Vert des villes maraîchères de l'Hurepoix et l'Association Patrimoniale de la Plaine de Versailles et du plateau des Alluets). Il a été fondé dans un contexte déjà très dynamique et pionnier, ces trois associations promouvant depuis les années 2000 valorisation agricole et développement local durable.

L'exemple de l'Île-de-France illustre bien la flexibilité de cet outil, susceptible de décevoir faute d'ambition ou de foncier agricole, mais aussi de véritables projets de relocalisation alimentaire : c'est le cas du PAT de « Cergy-Pontoise – Vexin français » qui estime que ses surfaces agricoles permettraient théoriquement de couvrir 50 % des besoins alimentaires des habitants.



Lisière agricole à Mandres-les-Roses, Val-de-Marne (PAT Grand Paris Sud Est Avenir)
 ©Axelle Thierry

Relocalisation alimentaire et paysage Relocaliser sans spatialiser

S'il est trop tôt pour dresser un premier bilan des PAT – la plupart d'entre eux n'étant qu'au niveau 1 de leur labellisation – quelques fragilités émergent toutefois à travers les outils mobilisés, les acteurs impliqués et les processus de négociation engagés.

Les outils et méthodes du paysage

Un premier élément significatif concerne la mise en œuvre des PAT. Malgré la place accordée dans leur titre même au « projet » et au « territoire », les textes législatifs et techniques qui définissent les PAT ne visent pas explicitement une structuration spatiale du territoire. De même, ils ne mentionnent ni la nécessité de spatialiser diagnostic et enjeux, ni celle d'élaborer des documents (plans, cartes, schémas...) décrivant un processus de projet et de mise en espace d'actions de relocalisation alimentaire. Les PAT sont ainsi des projets de territoire qui n'engendrent pas nécessairement spatialisation ou planification. Il y a donc une sérieuse ambiguïté dans leur objet même.

Un deuxième aspect concerne le rôle accordé au paysage : les textes indiquent que les PAT répondent à trois mesures : économique, sociale et environnementale. La mesure environnementale intégrerait le « développement de la consommation de produits locaux et de qualité, valorisation d'un nouveau mode de production agroécologique dont la production biologique, préservation de l'eau et des paysages, lutte contre le gaspillage alimentaire »⁹. Ainsi le paysage est évoqué furtivement (une fois seulement) au titre de la « protection des paysages »¹⁰, ce qui d'entrée de jeu place le paysage uniquement dans une perspective d'objet figé à préserver, dans une orientation représentationnelle du paysage¹¹ et non pas dans une dynamique de projet.

Par ailleurs, inclure les paysages comme un sous-aspect de l'environnement renvoie à des questions plus générales : l'environnement n'est-il pas à l'inverse une dimension du paysage ? Le projet du paysage, souvent défini comme une clé d'entrée ouverte et fertile pour des dynamiques de transformation, pourrait-il constituer dans le cadre des PAT une méta-pratique capable d'articuler transversalement acteurs,

enjeux et échelles de territoire ? Cela renvoie aussi à la polysémie du paysage, qui reste une notion et une pratique au statut polymorphe, et à l'absence d'un code dédié au paysage (à l'instar des codes de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'environnement, forestier...) qui le fragilise d'autant plus.

Pourtant, des outils de gestion du territoire, existants et efficaces, pourraient être mobilisés au service des PAT tels que l'Atlas de paysage, un outil de connaissance des paysages (un par département) ou des outils plus orientés « projet » tels que le plan de paysage, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la charte de Parc naturel régional (PNR) qui constituent des documents clés pour formuler des objectifs de qualité paysagère. Il est étonnant que la démarche des PAT ne s'appuie pas explicitement sur ces outils pour élaborer des diagnostics et des visions territoriales systémiques et multi-scalaires ; même si cela pose d'emblée des problèmes de juxtaposition de périmètres territoriaux qui fluctuent sans cesse.

Notons toutefois que les PNR sont souvent très moteurs dans les PAT puisqu'ils intègrent fréquemment en arrière-plan l'alimentation et le paysage dans leur projet de territoire ; ainsi il semblerait que les PAT liés à des PNR intègrent plus naturellement les aspects paysagers.



Cultures maraîchères photographiées depuis le sentier d'interprétation agricole du Plateau Briard à Périgny, Val-de-Marne (PAT Grand Paris Sud Est Avenir) © Axelle Thierry

Les paysagistes, acteurs centraux des projets de territoire

Une autre ambiguïté relève du jeu d'acteurs, notamment de l'ingénierie déployée pour initier et mettre en action ces PAT. Les porteurs de projet (des intercommunalités dans 90 % des cas) ont recours généralement aux services de bureaux d'étude spécialisés. Ainsi les concepteurs – paysagistes, architectes et urbanistes – sont-ils absents des PAT, y compris dans les phases de diagnostic territorial. Quelques contre-exemples peuvent toutefois être mentionnés pour leur intérêt, mais ils concernent des situations inédites liées à l'enseignement supérieur et/ou à la recherche académique : citons les travaux de Lolita Voisin (paysagiste, maîtresse de conférence) auprès de ses étudiants de l'École de la nature et du paysage de Blois dans le cadre du PAT Pays des Châteaux ; ceux de David Robin (maître de conférence à l'ENSA Clermont-Ferrand) pour le PAT du Grand-Clermont-Parc Livradois-Forez ; ou encore les démarches paysagères participa-

tives de Grégory Epaud (paysagiste et doctorant) pour le PAT de l'Estuaire.

Pourtant l'apport des concepteurs pourrait être considérable : ils ont en effet mis au point des outils d'analyse de terrain qui ont fait leurs preuves mais aussi des méthodes de diagnostic partagé avec des acteurs qui permettent de porter un regard transversal sur le territoire, en mobilisant par exemple la marche, le dessin, le transect¹².

L'exemple des PAT souligne l'actualité des travaux de Régis Ambroise¹³ – appelant ces dernières décennies à un renforcement de la prise en compte du paysage dans les politiques publiques. La « Loi paysages » de 1993 invitait pour sa part à mener des reconquêtes territoriales sous l'angle du paysage. Il devient donc décisif de faire évoluer le statut du paysage, pour qu'il constitue un pilier de la démarche des PAT. Mieux prendre en compte le paysage suppose de se doter d'une ingénierie adaptée. L'implication des paysagistes dans cette démarche pourrait s'incarner en associant les CAUE, les PNR, les paysagistes-conseils ; en faisant intervenir des paysagistes-concepteurs directement ou au sein des services déconcentrés de l'État et des organismes de développement agricole et forestier...

Non contents de formuler un état des lieux des relations paysage, agriculture et alimentation, les paysagistes pourraient aussi introduire de nouveaux leviers d'action, en prenant appui par exemple sur les notions de services écosystémiques, de continuités écologiques et de paiement des services environnementaux à des fins paysagères (PSE).



Nouvelles installations d'agriculteurs au Montguichet à Chelles en Seine-et-Marne par l'Agence des Espaces Verts de la Région Ile-de-France (PAT EPA Marne) ©Axelle Thierry

Le paysage entre le territoire et l'assiette

La concertation est une étape majeure dans la mise en œuvre des PAT. Les démarches pédagogiques qui les accompagnent s'appuient rarement sur le paysage de façon structurelle, ce qui pourtant permettrait de sensibiliser et de préparer le long terme.

Or la médiation paysagère est un outil efficace pour fédérer les acteurs autour d'un diagnostic partagé. A l'interface des problématiques territoriales, le paysagiste peut devenir le « passeur¹⁴ » d'une relation d'échange entre différents enjeux

et leur environnement, en les traduisant dans l'espace (évolution des parcelles, types de production, pratiques culturelles... mais aussi usage des sols, prise en compte des aléas, adaptation de l'agriculture au changement climatique...). Et cela passe forcément par une éducation au paysage.

Le paysage devient ainsi une matrice pour se former et comprendre son territoire, constituant un référentiel commun et partagé par les acteurs des PAT. Le paysagiste est alors un révélateur de situations et phénomènes au moment du diagnostic. Il peut aussi être un facilitateur pour se diriger vers des actions et une gouvernance transversales et écosystémiques ; en portant par exemple une réflexion sur les ressources en présence et les conditions du terrain. Très concrètement, cela peut conduire à des approches low tech, précieuses et durables pour le futur (irrigation gravitaire, enrichissement de la biodiversité, continuité des trames vertes et bleues, protection des captages d'eau).

De façon plus fondamentale, cela peut également conduire vers des réflexions sur les biens communs du territoire, alimentaires ou non, mais aussi sur le paysage entendu comme forme de négociation (au sens de Bruno Latour), qui joue de compromis, mais aussi d'équilibres et de déséquilibres entre de nombreux acteurs.

Ainsi, la nécessaire diplomatie avec le vivant, évoquée par Baptiste Morizot, résulte des contradictions dans nos rapports à nos territoires marqués par l'anthropocène. Elle constitue à la fois une forme d'attention et un mode de résolution des conflits entre humains et vivants, fondés sur la possibilité de communiquer et de façonner un paysage commun. Inscire le paysage au cœur des débats liés aux PAT, ouvrirait ainsi des pistes de rapports nouveaux entre les territoires et nos assiettes, et aussi dans notre rapport au monde, dans un sens plus large.

D'une relocalisation alimentaire vers une re-territorialisation ?

Lors de la prochaine décennie la moitié des agriculteurs français partira à la retraite. Le mouvement « Terres de Liens » (qui intervient dans la mise en œuvre de certains PAT) formule clairement la situation dans sa campagne de levée de fonds de 2021 « 100 fermes disparaissent chaque semaine. Sans paysans, on fait comment ? ». Voici là un paramètre complexe et complémentaire à apprécier dans la relocalisation de nos agrosystèmes. Comment former les agriculteurs de demain, rendre attractif ce métier et le faire évoluer pour allier paysage, biodiversité et alimentation dans une action globale ?

Le remaniement de la démarche des PAT constitue une piste solide. En prenant comme point d'appui les ressources et spécificités du paysage et en suscitant des implications locales (citoyennes, politiques, institutionnelles), des projets portés collectivement peuvent émerger, chargés de sens et de durabilité. On peut espérer alors que ces territoires accompagnés finement feront émerger des vocations d'agriculteur, valorisées par notre société.

En développant davantage ce scénario, on peut imaginer que les processus de relocalisation alimentaire initiés par les PAT s'orienteraient vers des re-territorialisations plus globales, qui prendraient appui sur des circularités et feraient naître des communs, alimentaires et non alimentaires, précieux pour le futur.

Pour ce faire, au-delà du contexte des PAT, on peut plaider une fois de plus pour le renforcement de la prise en compte du paysage dans les politiques publiques et dans le cadre académique. Il est indispensable de renforcer les enseignements croisés entre agriculture et paysage, agronomie et paysage, géographie et paysage, urbanisme et paysage.

Thèse financée par un contrat doctoral (soutien de l'EUR « Humanités, Création, Patrimoine », Investissement d'Avenir ANR-17-EURE-0021) et par une bourse de la fondation Palladio (laureate en 2020, avec un renouvellement en 2021)
Directrice de thèse : Sylvie Salles ; co-encadrant professionnel : Rémi Janin



L'AUTEUR

Axelle Thierry

Axelle Thierry est architecte DE HMONP, paysagiste-conceptrice et doctorante en paysage au LAREP, le laboratoire de recherche de l'École nationale supérieure de paysage de Versailles-Marseille. Après une dizaine d'années de pratique de la maîtrise d'œuvre urbaine et paysagère, elle mène depuis 2019 un « doctorat par le projet » dans le cadre duquel elle conduit une réflexion prospective sur le rôle de l'agriculture et de l'alimentation dans le développement de la métropole parisienne.

a.thierry@ecole-paysage.fr

BIBLIOGRAPHIE

1. La FAO définit l'alimentation durable comme « un système qui assure la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous de manière à ne pas compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire et la nutrition des générations futures. » (<https://www.fao.org/food-systems/fr/>)
2. Un PAT labellisé est un PAT qui a obtenu une reconnaissance officielle par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.
3. Site du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial>
4. Steel, C. (2016) *Ville affamée. Comment l'alimentation façonne nos vies*. Paris: Rue de l'échiquier.
5. Marot, S. (2019) *Taking the country's side. Agriculture and architecture*. Lisbonne: Polígrafa.fF
6. Présentation de Marc Nielsen (chef de projet pour le Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux (RnPAT) et directeur de l'association «Terres en villes») à Paris, le 11 septembre 2019 au Club Agglos AdCF

<https://www.adcf.org/files/Club-des-Agglos/2PATTEVMarcNIELSEN.pdf>

7. Données du Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux (Rn PAT) datées du 27/07/2021

8. Données de la DRIAFF datées du 28/10/2021 : <https://driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/Les-projets-alimentaires>

9. Site du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial>

10. Voir la définition de « protection des paysages » donnée dans la Convention Européenne du Paysage (2000) : comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine

11. Voir la classification de Jean-Marc Besse des discours sur le paysage en cinq orientations : Besse, J.-M. and Géographie-cités, U. (2010) 'Le paysage, espace sensible, espace public', *Meta: Research in Hermeneutics, phenomenology, and practical philosophy*, 2(2), p. 28.

12. Concernant le transect, voir les travaux du programme de recherche-action « Frugal – Formes urbaines et gouvernances alimentaire »

13. Régis Ambroise, ingénieur agronome et urbaniste, est un spécialiste des relations entre paysage, agriculture et développement durable

14. Voir : Keravel, S. (2015) *Passeurs de paysages: le projet de paysage comme art relationnel*. Genève: MétisPresses (VuesDensembleEssais).

POUR RÉFÉRENCER CET ARTICLE

Axelle Thierry, *Réintroduire le paysage au cœur des politiques alimentaires*, Openfield numéro 18, Février 2022

<https://www.revue-openfield.net/2022/02/01/reintroduire-le-paysage-a-u-coeur-des-politiques-alimentaires/>