

# ATLAS II

ACTION TERRITORIALE  
POUR L'ALIMENTATION SOLIDAIRE  
ET SOUTENABLE

## Note de synthèse



### Volet 1 - Décrypter

Trajectoires alimentaires et bilan  
de la crise Covid-19 sur les territoires pilotes



## Le projet ATLASS 2 en bref

Le projet ATLASS 2, « Action Territoriale pour l’Alimentation Solidaire et Soutenable », porté par la Fédération Régionale des CIVAM de Bretagne, s’appuie sur des recherches autour de la relocalisation de l’alimentation et des politiques de développement rural. Il intègre des considérations liées à la résilience et à la gestion de crises alimentaires. Il se propose, avec un consortium inter et transdisciplinaire, d’expérimenter, de mutualiser et de valoriser les analyses croisées de trajectoires de transitions agro-écologiques et alimentaires de six territoires ruraux du Grand Ouest. La méthode intègre l’analyse de situations dégradées. L’objectif est de mieux comprendre les mécanismes qui renforcent la résilience des systèmes alimentaires territorialisés et d’impulser leur mise en œuvre dans des stratégies alimentaires territoriales. Le projet ATLASS 2 entend proposer des méthodes et des outils pour penser et organiser la résilience alimentaire des territoires face aux crises et menaces, en les aidant notamment à intégrer la résilience alimentaire dans les PAT.

### Sommaire

<b>Contexte</b>	2
<b>1. Éléments de cadrage</b>	4
<b>2. Résultats</b>	6
2.1. Transitions alimentaires : dynamiques longues avant la crise	6
2.2. Effets spécifiques de la crise	7
2.3. Des trajectoires territoriales différenciées face à la crise	9
<b>3. Perspectives: Les grandes tendances observées des vulnérabilités et les futurs travaux</b>	14

**Le projet ATLASS 2 est soutenu par la Fondation de France, ainsi que par le Plan de Relance avec pour représentants de l’Etat le préfet de la Région Bretagne et la DRAAF Bretagne.**

Piloté par la FR CIVAM Bretagne, avec l’appui de Terralim, ATLASS 2 regroupe des partenaires du développement, de la recherche, des experts indépendants et des partenaires territoriaux.

#### Les partenaires associés au projet

- Des laboratoires de recherche du CNRS (UMR espaces et sociétés, UMR droit et changement social) et de l’INRAE (UMR Innovation)
- Des partenaires de développement : FR CIVAM Bretagne, une SCOP cabinet d’études spécialisé dans les stratégies alimentaires (Terralim)
- Des représentants de territoires ruraux impliqués dans le projet, regroupés en trois « laboratoires » :
  - Laboratoire des intercommunalités :** Dinan Agglomération, CC de Val d’Ille-Aubigné (CCVIA)
  - Laboratoire des Parcs Naturels Régionaux :** Perche, Golfe du Morbihan (GdM)
  - Laboratoire des îles :** Commune de Bréhat, CPIE de Belle-Ile-en-Mer

#### Il bénéficie également du soutien d’experts de la résilience alimentaire, d’associations et de réseaux

- Experts indépendants : Stéphane Linou, Hripsimé Torrossian, François Faure
- Le Réseau Agricole des Îles Atlantiques (RAIA)
- Le Réseau Mixte Technologique (RMT) Alimentation Locale
- L’association Les Greniers d’Abondance
- Résolis

## Un bilan de la crise sanitaire

Le projet se déroule en 3 volets qui intègrent chacun une phase d’expérimentation, de capitalisation et de diffusion :

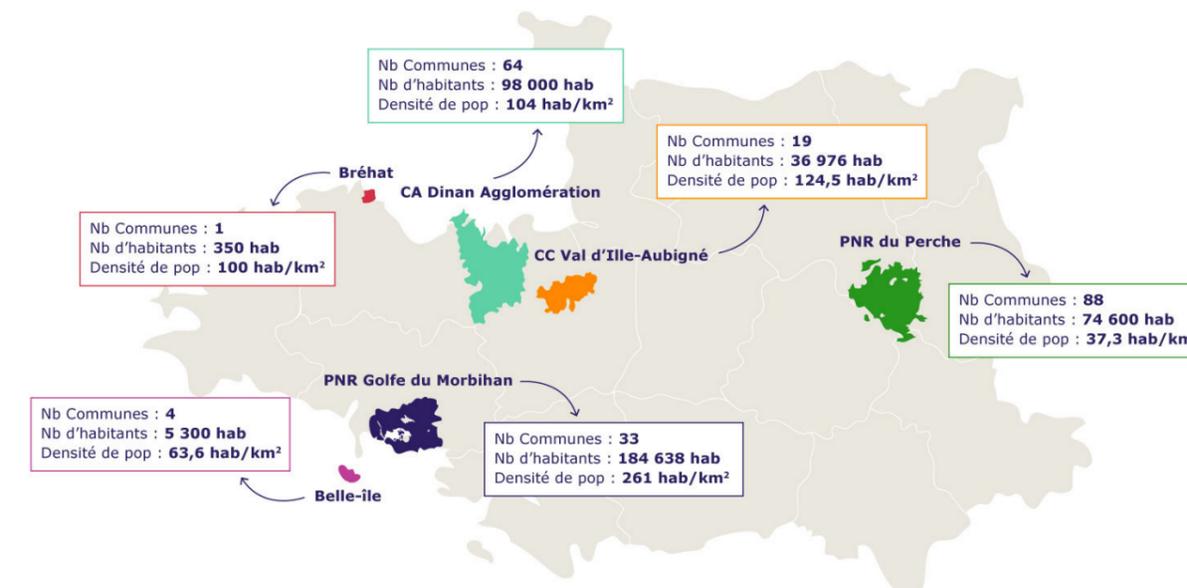


**Cette note de synthèse vise à présenter les grands enseignements de la crise sanitaire Covid-19 sur six territoires ruraux dans le cadre du Volet 1 du projet ATLASS 2. Elle présente la méthodologie de manière succincte, les résultats de l’analyse obtenus et finit par un exposé des vulnérabilités et pistes d’approfondissement. Elle s’adresse aux acteurs alimentaires des territoires et au monde de la recherche et se base sur des données collectées de mars à octobre 2021.**



Le caractère récent du premier confinement de 2020 a permis de réaliser un bilan dit « à chaud » d’une situation de crise qu’il convient de se garder d’extrapoler à d’autres types de crises. Le Volet 2 sera mobilisé dans ce but, de manière complémentaire.

#### Les 6 territoires



Carte : Localisation des 6 territoires pilotes et caractéristiques démographiques

# 1. Éléments de cadrage

## Les questions qui ont guidé la conception du Volet 1 d'ATLASS 2 sont les suivantes :

Comment les trajectoires de transition des systèmes agricoles et alimentaires des territoires ont-elles été infléchies par la crise du Covid-19? Quelles stratégies ont été mises en place par les acteurs de ces territoires pour faire face durant la crise du Covid-19? Et éventuellement pour anticiper de futures crises?

Le diagnostic des effets de la crise sur le système alimentaire **consiste à retracer la chronologie des dynamiques de reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation** de chacun des territoires partenaires d'ATLASS 2 avec un double objectif :

- Caractériser et comparer **les trajectoires alimentaires des territoires**, avant puis pendant la crise, afin d'identifier les inflexions imposées par le premier confinement de 2020 et ses suites ;
- Identifier **les inflexions liées à la crise de Covid-19 et en tirer des enseignements** : quels processus s'observent et revêtent une portée générale? Lesquels sont spécifiques à certains territoires et signalent le lien entre mode d'adaptation à la crise et spécificités locales?

**Chaque laboratoire a été doté de ressources humaines dédiées à ce projet : des stages de fin d'étude pour le laboratoire des intercommunalités (Sixtine Mazin) et le laboratoire des PNR (Louise Thompson); une chargée de mission (Marie Toussaint) pour le laboratoire des PNR; une chargée d'études (Mary Anne Bassoleil) au sein du laboratoire des îles.**

## La collecte de données

Nous avons orienté notre travail sur **les infléchissements du système alimentaire local**, concentrant les collectes de données sur ce périmètre et non sur le système alimentaire dans son ensemble. Par ailleurs, l'évolution des systèmes alimentaires locaux depuis octobre 2021 n'est pas prise en compte : on peut s'interroger sur la pérennité des comportements observés. Ces points peuvent constituer une limite que nous assumons.

Trois jeux de données ont été produits avec une adaptation selon les territoires :

OUTILS DE COLLECTE DE DONNÉES	OBJECTIFS
Entretiens - Dynamiques de transition du territoire (macro et méso, qualitatif et systémique)	Description fine des dynamiques longues de transition de chaque territoire et des effets (de rupture) imposés par la crise Repérage des effets d'événements macro (extra-territoriaux) et méso (échelle territoriale)
Données chiffrées - Approche chiffrée, objectivée et comparative	Objectiver les caractéristiques des territoires et les effets de la crise, Comparer les rythmes de transition et l'effet de la crise dans les six territoires ATLASS 2 avec les mêmes données
Monographies d'initiatives - Description de situations concrètes	Identifier et décrire des innovations porteuses de solutions de résilience en temps de crise dans chaque territoire, préciser les leviers qui ont permis leur fonctionnement, décrire et expliquer leurs trajectoires post-crise

Tableau 1 : Les outils de collecte de données

## La réalisation de frise

Les **trajectoires de quatre types d'initiatives** durant la crise ont été documentées dans chaque territoire, afin de permettre des comparaisons thématiques :

- AMAP ou autre circuits courts citoyen ;
- Marché ;
- Solidarité alimentaire territoriale ;
- Initiative au choix illustrant les dynamiques spécifiques du territoire.

Dans chaque territoire, ces initiatives enquêtées ont été choisies en fonction de trois critères :

- Périmètre d'action totalement situé dans le territoire (au sens strict, afin d'éviter les effets de « brouillage » inter-territoriaux dans l'analyse) ;
- Existence avant la crise (afin de saisir les effets d'inflexion) ;
- Personne-contact acceptant l'entretien.

Nous avons d'abord établi **une frise générique de la crise du Covid-19**, complétée d'un récit explicatif. Nous avons ensuite dressé **des frises décrivant spécifiquement les événements relatifs à l'animation et aux acteurs du système alimentaire local de chaque territoire**, complétée, là encore, d'un récit explicatif pour :

- Saisir **la transition longue** mais aussi **les inflexions** liées à la crise du Covid-19 ;
- Identifier **les différences et similitudes entre territoires** pour mieux caractériser la dimension territoriale de ces transitions.

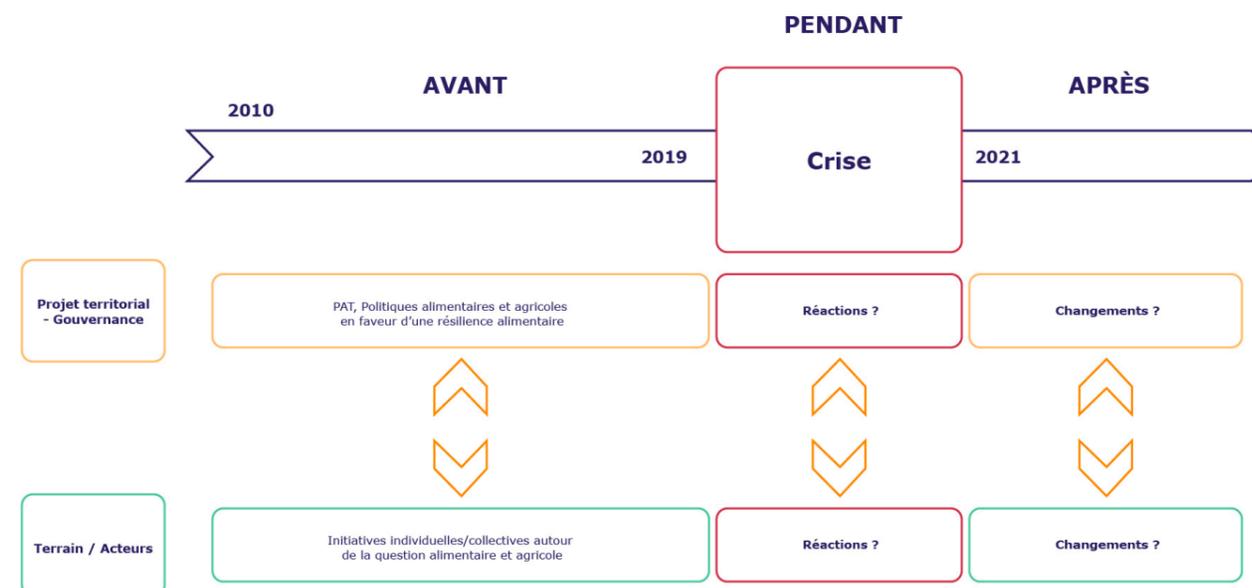


Figure 1 : Modèle générique des frises réalisées dans le Volet 1

**Ces frises situent les processus et enjeux observés avant, pendant et après la crise sur une échelle de complexité du système d'acteurs mobilisé (un type d'acteur ou une initiative donnée, enjeux sectoriels agri-alimentaires, enjeux territoriaux et leur gouvernance). Nous avons considéré que la crise est concentrée sur les années 2020 et début 2021 autour des confinements. Nous discernons l'animation de la structuration des Systèmes Alimentaires Territorialisés (Projet territorial, gouvernance) et les systèmes alimentaires locaux eux-mêmes (terrain/acteurs), qui ont subi des perturbations d'intensité et de nature différente. Des fiches par territoires pilotes présentent ces frises.**

## 2. Résultats

### 2.1. Transitions alimentaires: dynamiques longues avant la crise

**Notre observation de la transition dans tous les territoires s'étale des années 2010 à l'année 2021, ce qui permet de tirer quelques constantes entre territoires.**

Il se dégage de l'analyse des frises **quatre étapes-types** dans l'élaboration progressive des stratégies alimentaires territoriales dont les effets se lisent sur les territoires, quoiqu'à des rythmes variables selon les contextes locaux :

- **Initiation, niches pionnières** : des démarches thématiques ciblées émergent (par exemple, le foncier pour la CCVIA, la restauration collective pour Dinan Agglomération, les circuits courts pour le PNR du Perche). Elles commencent généralement par la formulation de documents pour approfondir des connaissances spécifiques à la thématique comme des diagnostics ou des enquêtes.
- **Amorce d'un réseau autour de la thématique alimentaire territoriale** : les premières actions thématiques à l'échelle du territoire sont mises en place et concernent surtout la production (acquisition de foncier), la consommation (Défi Alimentation Positive) ou leur mise en lien (répertoire producteurs, plateforme pour l'approvisionnement de la restauration collective).
- **Structuration du réseau, élaboration d'une stratégie** : la dynamique alimentaire territoriale se structure à travers des plans (Plans bio, stratégies alimentaires locales...), des projets structurants mettent en réseau les acteurs qui se formalisent par des actions (plateforme, espace test), des espaces d'échanges (commission), des démarches (diagnostic alimentaire de territoire).
- **Institutionnalisation, formalisation politique** : les premières reconnaissances institutionnelles et de labellisation de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) (Belle-Ile-en-Mer) sont observées. Elles s'appuient sur des mesures de politiques publiques (loi, programme régional).

Un jeu d'indicateurs complet a été étudié en actualisant des travaux de recherche-action précédents pour tenter d'outiller les dynamiques alimentaires locales. Cette étude exploratoire ouvre un chantier en vue d'un monitoring des dynamiques de transition agricole et alimentaire avec une base de données comparables.

Les **six territoires ont initié l'animation de la dynamique alimentaire territoriale dans des temporalités différentes** et des contextes associés que l'on retrouve au niveau national (« Le renouveau de l'alimentation de proximité », *Village magazine*, hors série octobre 2019) :

- Début des années 2000 (PNR du Perche, CCVIA) dans un contexte « d'explosion des initiatives de circuits courts, de début de reconnaissance et d'entrée en jeu des collectivités » ;
- À partir de 2009 (Dinan Agglomération, PNR GdM (Auray Quiberon Terre Atlantique, Golfe du Morbihan Vannes Agglomération), Belle-Ile-en-Mer) avec un « début de reconnaissance et l'irruption de multiple acteurs » ;
- À partir de 2014 (Bréhat) avec « l'institutionnalisation qui se confirme et l'essor des projets territoriaux ».



Cela contribue à expliquer (aux côtés de la singularité de chaque territoire en termes d'histoire, d'identité sociale et économique, de topographie et de climat...) certaines différences entre les territoires au sein du même laboratoire.

### 2.2. Effets spécifiques de la crise

La crise sanitaire **percute une dynamique souvent en pleine maturation** avec un certain nombre de démarches structurantes (diagnostics sur plusieurs territoires, mise en place de stratégies) en 2019. Nous abordons **les effets spécifiques de la crise** tout d'abord par les constantes nationales sur la base de travaux précédents, ensuite les régularités observées sur les territoires pilotes et enfin les spécificités par laboratoire.

**Les fiches territoires reprennent des éléments sur l'impact de la crise et font l'objet de renvoi vers le site internet.**

#### 2.2.1. Des constantes nationales déclinées dans les territoires ATLASS 2

**ATLASS 2 a d'abord contribué à confirmer et illustrer des résultats déjà observés dans le cadre de l'enquête nationale « Manger au temps du coronavirus »<sup>1</sup>, menée durant le 1er confinement (mars à juin 2020).**

(1 : Manger au temps du coronavirus Enquête sur nos systèmes alimentaires sous la direction de Yuna Chiffolleau, Catherine Darrot et Gilles Maréchal, édition apogée, 2020)

#### Le rôle des communes

La concentration des missions de gestion de crise sur l'échelle communale dans le domaine alimentaire et le renforcement de cette échelle comme coordinatrice des initiatives structurantes sont deux des effets marquants autour des confinements. La concomitance des élections municipales a contribué à renforcer la mobilisation des équipes communales et intercommunales pour la mise en place de mesures structurantes dans le domaine agricole et alimentaire avec des commissions agricoles et alimentaires (Bréhat, PNR Golfe du Morbihan), des prises de compétence alimentation (CCVIA), et la mise en place de stratégies (Dinan Agglomération). **Les élus locaux ont confirmé leur rôle de facilitateur** de la stratégie alimentaire territoriale.

#### Une explosion (que l'on sait désormais temporaire) des circuits courts

Une explosion des volumes de vente en circuits courts a eu lieu pendant les confinements, avec un reflux progressif mais marqué dans les semaines et mois qui suivent, que nous retrouvons dans les territoires observés.



## L'effet des mouvements de population vers le rural et les territoires touristiques

Dans les territoires touristiques ou proches de grandes agglomérations, on note une **augmentation de la population** avec des résidents secondaires, couplée à un nombre de visiteurs qui s'est globalement maintenu pendant la saison touristique (Bréhat, Belle-Ile-en-Mer, PNR Golfe du Morbihan). Cela s'est traduit par une tension sur les biens immobiliers et sur la logistique.

## La place importante de l'auto-production et de la convivialité à travers le plein air alimentaire

Nous confirmons l'émergence de dynamiques d'auto-consommation justifiées **par la sensation de « temps retrouvé »** durant le confinement. Cela se traduit à la fois dans l'univers domestique alimentaire et à travers des projets collectifs : jardins partagés, jardins vivriers, cueillettes, petits élevages, échanges de semences, participation aux activités productives des exploitations locales comme à Bréhat avec une affluence pour des ateliers potagers.

### 2.2.2. Sur le front pionnier des observations : autres constantes communes aux 6 territoires

**Le caractère plus tardif de l'enquête ATLASS 2, ainsi que le pas de temps plus long étudié, ont également permis de relever des éléments réguliers non observés dans l'enquête nationale « Manger au temps du coronavirus » : le renforcement des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), la consolidation des actions foncières, de nouvelles vocations agricoles, les dynamiques d'acteurs alimentaires.**

#### Renforcement des PAT

Après une période d'adaptation au contexte de crise, **des éléments structurants**, notamment pour l'animation des démarches alimentaires territoriales, se mettent en place : des forums (Belle-Ile-en-Mer, Dinan Agglomération), une vague de labellisation de PAT de niveau 2, des financements démultipliés, dont un fléchage spécifique du plan de relance (montant de 100k€ à 300k€ sur la période juin 2021-juin 2023).

#### La consolidation des actions foncières

La crise a permis de poursuivre la **mobilisation de collectifs multi-acteurs sur la question foncière**. Il y a eu cependant un effet « mise entre parenthèses institutionnelles » autour des confinements puis on a observé des mises en œuvre effectives d'actions conçues avant la crise du Covid-19 dans les collectivités comme à Dinan Agglomération avec une formation pour les élus, à Bréhat sur l'urbanisme, à Belle-Ile-en-Mer sur le foncier (cf [Fiche territoire](#)). Au niveau de la société civile, le premier confinement a été l'occasion pour de nombreux propriétaires de terres agricoles de prendre conscience de cette propriété. On souligne ainsi une augmentation des adhésions d'environ 25 % à Terre de lien Bretagne en 2021 (principalement citoyens et propriétaires).

#### Nouvelles vocations professionnelles agricoles

**Le nombre de projets, ainsi que d'installations effectives ont augmenté pendant et après le confinement.** Les demandes d'information sur les installations auprès des structures d'accompagnement ont été nombreuses dans tous les territoires, en particulier pour des projets de maraîchage bio et la vente en circuits courts, comme en Normandie avec une augmentation de 14 % des contacts avec des porteurs de projet en 2021.



## Les dynamiques d'acteurs - les initiatives

Différentes catégories d'acteurs ont été impactées par cette crise : producteurs, consommateurs, transformateurs et distributeurs sans oublier les élus locaux que nous avons mentionné précédemment. Le rôle de **maillon indispensable sur le territoire des producteurs en circuits courts** a été mis en lumière. Ils ont été amenés à réfléchir à leur stratégie commerciale face à la fluctuation de leur activité suite aux crises : explosion puis stagnation voire, dans certains cas, réduction de leur volume d'activité.

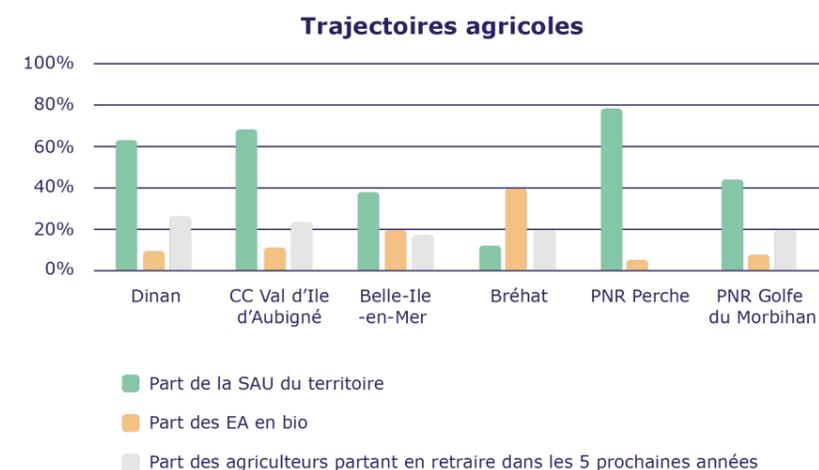
Cette évolution questionne le rôle des politiques publiques pour les soutenir, et plus globalement les stratégies de transition. Certains producteurs en circuits longs ont pu réfléchir à la relocalisation de leur vente pour sécuriser leur revenu et renforcer leurs liens sociaux.

**Les consommateurs sont bien plus sensibilisés aux dynamiques alimentaires suite à la crise mais sans restructurer leur mode de consommation.** Ils ont pris des initiatives (jardin partagé, expérimentation, sensibilisation, solidarité alimentaire). Les associations citoyennes ont démontré leur adaptabilité et leur mobilisation face à l'augmentation de la précarité alimentaire et à la mise en difficulté de certains producteurs (ex. initiatives de dons de produits frais entre agriculteurs et associations d'aide alimentaire). Elles viennent compléter les actions plus institutionnelles dans ce domaine sans aboutir à une intégration de ces acteurs dans une stratégie territoriale globale.

Pour **les transformateurs et distributeurs, des actions ponctuelles** sont aussi apparues pendant la crise (ex. vente de produits locaux pour donner des débouchés aux producteurs). **Les restaurateurs** semblent avoir émergé de la crise en se saisissant de la question de la relocalisation avec créativité. Ils sont sortis soulagés de leur saison estivale et des initiatives apparaissent à travers des collectifs.

## 2.3. Des trajectoires territoriales différenciées face à la crise

**Au-delà des constantes nationales ou à l'échelle du projet, le projet ATLASS 2 repose sur une hypothèse centrale : les trajectoires de transition puis les inflexions imposées par la crise s'expriment de manière différente selon les caractéristiques des territoires concernés. Par l'entrée des laboratoires, nous avons fait le choix de comparer des PNR, des îles et des intercommunalités. Nous rendons compte ici des éclairages complémentaires procurés par cette approche.**



La carte de présentation des territoires indique la diversité en termes de nombre de communes, d'habitants et de densité. Les trajectoires agricoles sont variées comme le montre l'histogramme avec la part de la SAU (Surface agricole utilisée), des exploitations en agriculture biologique, d'agriculteurs partant à la retraite.

Par laboratoire, nous décrivons ci-après les spécificités de l'impact de la crise en reprenant les caractéristiques de la transition alimentaire, le focus sur l'approvisionnement autour du confinement et le sillage de la crise.

### 2.3.1. Dans le laboratoire des PNR (Parcs Naturels Régionaux) : une mission de coordination qui précède la crise

#### Les PNR et la transition alimentaire

Plusieurs éléments explicatifs peuvent être avancés pour comprendre cette caractéristique des PNR :

- Les PNR sont **des agrégateurs de dynamiques territoriales** ;
- Les PNR ont **des missions d'animation** à travers une charte, notamment sur l'agriculture et l'alimentation mais ne sont dotés d'aucune compétence légale. Ils ne sont donc pas un territoire à compétence directe comme l'est un EPCI ;
- Les PNR ont davantage vocation à **organiser le dialogue** notamment en gérant des alliances, ce qui permet d'articuler les différents niveaux territoriaux : commune, EPCI, département, région.

**La crise sanitaire ne semble pas avoir produit de rupture dans la dynamique de transition alimentaire mais elle a contribué à renforcer une dynamique en cours : la constitution de réseaux.**

#### Une même mission d'animation, des adaptations locales différentes

Tout en illustrant dans les deux cas la fonction d'agrégation d'initiatives territoriales des PNR, le positionnement du PNR du Perche et du PNR Golfe du Morbihan se révèle fort différent en raison de leurs caractéristiques respectives : leur période de création (1998 et 2014), leur dynamique territoriale (une dominante agricole et rurale à forte identité, sans centre urbain structurant versus territoire littoral, à forte pression touristique, structuré par les agglomérations de Vannes et d'Auray), leur dynamique institutionnelle (deux régions, deux départements versus deux agglomérations).

Le PNR du Perche s'est placé assez naturellement en position d'acteur pionnier dès 2003 pour structurer les initiatives alimentaires territoriales, notamment à partir de l'agriculture, centrale pour le territoire. La structure Parc joue un rôle d'incubateur pour l'émergence, l'hébergement puis l'autonomisation de projets agricoles tournés vers les circuits courts, comme l'illustre l'espace test agricole. Aujourd'hui, le PNR du Perche est porteur du PAT, et la crise sanitaire a confirmé sa mission sur la question alimentaire en complémentarité avec les autres échelles comme les Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) ou les communes isolées.

De son côté, le PNR Golfe du Morbihan s'est d'abord structuré autour des tensions entre activités touristiques et nécessité de préservation environnementale, la thématique alimentaire est plus récente. Il contribue à mieux articuler les dynamiques d'acteurs des deux PAT (agglomérations de Vannes et Auray), plutôt que de porter un PAT.



#### Focus sur l'approvisionnement durant le 1<sup>er</sup> confinement

Au niveau de la dynamique alimentaire, l'**effet de la crise est globalement moins marqué dans les PNR que dans d'autres territoires en matière de création de nouvelles initiatives** dans un contexte d'une agriculture majoritairement conventionnelle. Par exemple, dans le PNR du Perche, une seule initiative éphémère est apparue pendant le confinement, celle des Paniers Perchés (cf [Fiche](#)). L'augmentation de la demande générée par l'afflux de populations composé de résidents secondaires semble avoir été absorbée par

**des initiatives de circuits courts structurées en réseaux et accompagnées au sein des PNR** comme la plateforme Mil Perche, les magasins de producteurs ou un espace test agricole. L'**effet réseau** comme la bonne interconnaissance des acteurs de la « bio » dans le PNR GdM a évité la rupture d'approvisionnement (légumes, farine). Cependant, cette dynamique a été de courte durée, après la période de confinement, le volume des ventes a rejoint les valeurs observées en 2019 avant la crise.

#### Sillage de la crise

La crise confirme l'**importance de réseaux préétablis pour favoriser une réponse rapide et adaptée à une crise**, ici avec une réponse à la demande soudaine. Soulignons que l'organisation en réseau a pu absorber la demande sur une courte durée mais le sur-travail et l'érosion rapide des stocks questionnent la possibilité de tenir sur un temps plus long.

### 2.3.2. Spécificités dans le laboratoire des Îles : la crise met en évidence les enjeux démographiques et logistiques

#### Les îles et la transition alimentaire

Belle-Ile-en-Mer et Bréhat sont approvisionnées par bateau, et doivent faire face à des évolutions du nombre de résidents et de la fréquentation à la journée décuplée durant la période touristique.

L'**enjeu de l'approvisionnement depuis le continent, ainsi que le potentiel d'autonomie alimentaire** à partir des ressources de l'île, constituent les deux chantiers les plus décisifs de la transition alimentaire.

Dans le domaine logistique pour le transport des produits de et vers le continent, l'**articulation des acteurs publics et privés** joue un rôle important, en particulier en matière de compétences des différents échelons des collectivités territoriales. Les résidents secondaires et les touristes se révèlent très demandeurs de produits agricoles et alimentaires insulaires, qui font partie de l'expérience locale de leur séjour : dans les îles, la transition alimentaire porte par conséquent surtout sur l'offre, qui peine à fournir les produits et les volumes attendus. La très forte saisonnalité de la demande complique encore l'organisation à l'année de la part des productions tournées vers la vente directe.

Dans le domaine de l'autonomie alimentaire réelle et potentielle, **la gouvernance du foncier, de la propriété aux usages**, occupe une place croissante dans les dynamiques d'acteurs insulaires pour la question alimentaire. Les dynamiques foncières insulaires sont en effet marquées à la fois par une place importante des transactions informelles, et par une tension paradoxale entre pression immobilière touristique et relative déprise agricole.

#### Focus sur l'approvisionnement durant le 1<sup>er</sup> confinement

L'**exode urbain** vers les îles opéré durant la crise s'est fait sentir à partir de mars 2020, avec l'afflux de résidents secondaires et s'est poursuivi à la faveur du maintien des mesures de confinement ou de couvre-feu. En parallèle, la réduction des déplacements au niveau national pendant chaque période de confinement s'est traduite par la mise en place par chaque compagnie maritime d'un Plan de Transport Aménagé (PTA) entraînant une réduction de la fréquence des rotations de bateaux desservant les îles. Dans ces conditions, les difficultés d'accès au service de transport pour les activités agricoles et connexes ont augmenté : complexification du transport de matériel et de fournitures agricoles nécessaires à la bonne marche des exploitations, de l'accès aux équipements situés sur le continent (abattoirs, ateliers de transformation) de même qu'aux services postaux (réception de semences, de pièces de réparation pour le matériel agricole). Les personnes embauchées pour les activités agricoles saisonnières, les activités de bouche

n'ont pas pu se rendre sur l'île. La mobilisation des élus en faveur du maintien de la continuité des transports a été déterminante. Pendant la période hivernale, la demande a été plus élevée (jusqu'à 50 %) et les activités ne sont pas dimensionnées pour faire face à cet afflux à cette saison, ce qui a généré quelques ruptures d'approvisionnement avec parfois des tensions. Le ralentissement de la chaîne logistique d'approvisionnement a été observé notamment pour la mise en rayon car les supermarchés n'avaient pas encore recruté leurs employés saisonniers. La fermeture temporaire des marchés de plein vent, des magasins de producteurs, des restaurants commerciaux et collectifs a entraîné des pertes de débouchés pour les producteurs, des changements de modalités d'approvisionnement chez certains consommateurs et une fragilisation économique des activités impactées. Un report total de l'approvisionnement sur les lieux restés ouverts a été observé.

## Des îles agricoles

Sous l'impulsion du CPIE, Belle-Ile-en-Mer fait figure de territoire relativement pionnier en Bretagne pour la labellisation des PAT. Dès 2018, son PAT est lauréat de l'appel à projets PNA national. Il s'articule autour de trois objectifs: préserver les milieux naturels et cultivés, améliorer l'autonomie alimentaire de l'île, développer l'économie agricole et alimentaire et ses emplois. À Bréhat, les espaces agricoles sont proportionnellement moins importants qu'à Belle-Ile-en-Mer et l'approvisionnement par le continent géographiquement tout proche semble moins menacé par les aléas. Dans ces conditions, la notion de Projet alimentaire territorial ne s'est cristallisée qu'à la faveur du changement d'équipe municipale en 2020.

## Sillage de la crise: dynamiques de moyen terme

La faible possibilité pour les communes et communautés de communes insulaires de négocier l'aménagement des modalités de transport maritime (en raison des contrats de délégation de services publics aux compagnies privées par la Région) accentue cette dépendance, y compris pour les résidents permanents. D'autres facteurs interviennent également, tels que l'absence de matériel ou d'infrastructures de stockage (congélation ou transformation de lait, de viande...), l'orientation principale du modèle économique sur l'activité touristique et l'absence de contractualisation, d'engagement, entre les restaurateurs et les agriculteurs en circuits courts avec aucune contrepartie en cas de perte de débouchés.

L'expérience du confinement, en parallèle de l'évolution de la composition des équipes municipales et de leur projet, a amené **sur le devant de la scène la question de l'accroissement de l'autonomie alimentaire de ces territoires sous forte pression**, et de la spécificité des moyens à déployer.

**D'une manière générale, la crise a souligné la vulnérabilité des systèmes alimentaires insulaires soumis à la forte pression des résidences secondaires et touristiques.**

## 2.3.3. Spécificités dans le laboratoire des intercommunalités: laboratoires de la gouvernance institutionnelle de la transition

### Les intercommunalités et la transition alimentaire

A la lumière des comparaisons avec d'autres types de territoires, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) offrent le **visage de territoires idéaux pour l'orchestration de la transition alimentaire**. Centrées sur des pôles urbains et en général environnées d'arrière pays à vocation agricole en particulier lorsqu'il s'agit de villes petites ou moyennes, les **communautés de communes occupent une position intéressante pour articuler le dialogue ville-campagne**, mangeurs et producteurs, dans des projets de systèmes alimentaires re-territoriaux.



Les deux communautés de communes étudiées illustrent ces caractéristiques ainsi que le panorama des questionnements ouverts par la crise pour des systèmes alimentaires territoriaux mieux coordonnés et plus résilients.

Dans les autres laboratoires, l'échelon EPCI apparaît aussi en filigranes comme une maille active de cette transition, comme à Belle-Ile-en-Mer (CCBI), ou dans le PNR GdM (GMVA, ACTA).

## Des actions basées sur des compétences

À l'échelle des deux collectivités, les thématiques phares des stratégies alimentaires locales sont la restauration collective et la veille foncière. Autour des compétences économiques, elles ont développé un programme d'action et ont été reconnues comme des PAT.

### Focus sur l'approvisionnement durant le 1<sup>er</sup> confinement

La crise a **particulièrement infléchi la trajectoire des dispositifs de circuits-courts et d'aide alimentaire**, c'est-à-dire à l'interface entre des consommateurs plus sensibilisés et des producteurs prêts à s'adapter et se réorganiser pour répondre à la demande avec la création d'initiatives de distribution ou logistique (cf [Fiche](#) Dinan Agglomération et CCVIA Boutsoul, 21 km,

jardins partagés). Les acteurs moteurs du terrain, organisés en réseaux formels ou informels, ont mis en place des solutions de manière réactive et autogérée avec le soutien d'OPA qui ont joué un rôle majeur de mise en lien des acteurs en difficulté (producteurs en circuits courts, personnes isolées et vulnérables).

## Sillage de la crise: dynamiques de moyen terme

**L'avant/après Covid-19 se traduit sur le terrain par une multiplication et un renforcement de dispositifs de vente et d'initiatives sociales** en faveur d'un approvisionnement alimentaire relocalisé à l'échelon territorial voire communal. **Créés en urgence**, elles se structurent souvent en association pour établir une gouvernance formalisée et prétendre à des moyens financiers et techniques nécessaires à leur pérennité. L'importance des marchés alimentaires semble renouvelée et leur mode de fonctionnement est questionné pour toucher un plus large public et dynamiser les communes.

**Dans le laboratoire EPCI, la crise a marqué un tournant dans la dynamique de relocalisation des systèmes alimentaires en particulier le premier confinement.**

La crise a généré une mise en pause des stratégies alimentaires des territoires, l'année 2020 a pu être considérée comme une année blanche pour les PAT. La période post confinement marque le renforcement de la gouvernance alimentaire locale avec une accélération des actions, des partenariats mis en place et des thématiques mises à l'agenda (cf [Fiche](#) Dinan Agglomération et CCVIA, forum, plan de relance, compétence alimentation). La crise, en testant les limites d'un approvisionnement relocalisé, **a fait prendre conscience aux élus et à la société civile de certains enjeux des territoires** dont l'existence de nœuds logistiques, une précarité alimentaire latente et grandissante, un besoin de massifier l'offre alimentaire locale, le besoin d'une diversité de débouchés pour les producteurs et d'offre alimentaire pour les consommateurs. Cela a révélé **le besoin important de solutions logistiques territorialisées** pour répondre à une demande locale qui s'est accentuée sous l'effet de la crise. L'augmentation importante du nombre de demandes d'installations agricoles d'un public non issu du milieu agricole est le témoin le plus fort de la prise de conscience des citoyens des enjeux de résilience alimentaire.

Cette tendance, si elle est bien accompagnée par les différents acteurs du territoire (accès au foncier, propositions et garanties de débouchés, écosystème agricole dynamique et soudé, ateliers de transformation partagés), pourrait contribuer **à relever le défi du renouvellement des générations dans le monde agricole**, enjeu majeur des territoires bretons.

### 3. Perspectives : Les grandes tendances observées des vulnérabilités et les futurs travaux

	VULNÉRABILITÉS OBSERVÉES DURANT L'ENQUÊTE ATLASS 2	PISTES D'APPROFONDISSEMENT
Verticalité de la chaîne alimentaire conventionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Dépendance au débouché unique constitué par un secteur impacté par la crise (saisonnalité touristique, restauration collective pour les producteurs ou les transformateurs alimentaires).</b> La crise a pointé le risque de dépendance dans un débouché unique. Ceci était indiqué dans des travaux précédents et constitue une confirmation. Des solidarités se sont construites pour répondre à la perte de volumes d'activité. La mise en place de débouchés multicanaux observés par de nombreux producteurs en circuits courts (« ne pas mettre ses œufs dans le même panier ») semble être la stratégie la plus adaptée.</li> <li>● <b>Rigidité des dynamiques de production, de transformation et de distribution alimentaire.</b> La crise a révélé combien la chaîne alimentaire était organisée de manière verticale.</li> <li>● <b>L'isolement des acteurs alimentaires et l'absence d'interconnaissance et de lieux d'échanges, la solitude des producteurs en circuit long.</b> La crise a montré que les acteurs alimentaires ont pallié leur manque d'interconnaissance comme en témoigne la profusion de cartes interactives. Des élans de solidarité entre acteurs alimentaires ont émergé : spontanés notamment à travers les réseaux sociaux ou organisés comme les porteurs de PAT avec des espaces d'échange souvent numériques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Des <b>initiatives spontanées</b> sont apparues pour mettre en place des collaborations entre distributeurs, producteurs et transformateurs : espaces de vente de producteurs dans les commerces, collectif de restaurateurs. Un suivi de l'évolution des volumes de vente en circuits courts et des initiatives est lancé (projet RESICO, enquête RMT alimentaires locale). Des travaux complémentaires d'ATLASS 2 pourraient avoir lieu pour suivre l'évolution du volume d'activités d'initiatives au niveau des territoires pilotes.</li> </ul>
Gestion de flux en période de crise	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Absence de logistique de stockage (congélation ou transformation de légumes, fruits, lait, de viande...).</b> Même si la chaîne alimentaire a globalement bien répondu à une concentration de la demande, des moments de tension autour d'approvisionnement en panique ont pu apparaître avec l'absence de stockage au niveau local. Des pratiques de stockage pourraient être organisées par exemple à l'échelle communale ou intercommunale articulée avec la sphère domestique et productive pour fluidifier les flux.</li> <li>● <b>Manque de solution logistique agile ou absence d'alternative à une solution logistique indisponible.</b> La logistique n'a globalement pas connu de rupture pendant la crise mais a pu générer un approvisionnement différé. En circuits courts, des organisations plus ou moins formalisées se sont mises en place notamment avec des outils numériques. Quand elles existent, des plateformes (dépôts ponctuels ex. paniers, magasins de produits fermiers, marchés de produits locaux...) sont distants entre eux géographiquement, le maillage du territoire est irrégulier.</li> <li>● <b>Situation de dépendance vis-à-vis d'acteurs tiers pour une multitude de biens,</b> notamment alimentaires, et de services (accru dans les îles). La faible possibilité de négociation localement pour l'aménagement des modalités de transport lorsqu'il y a une situation de monopole notamment maritime. La mobilisation des élus a permis de trouver des ajustements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>L'interconnaissance entre acteurs à travers des réseaux plus ou moins formalisés</b> a permis de fluidifier les approvisionnements notamment sur les produits très sollicités comme les céréales. Ce maillage d'acteurs organisés pourrait être intensifié et préparé avec des méthodes et des outils adaptés à l'avènement de crises ce qui va être expérimenté dans ATLASS 2. <b>Le rôle des élus locaux</b> est important pour négocier le maintien et l'organisation des transports les plus indispensables et cela pourrait faire l'objet de recommandations.</li> </ul>
Structuration des circuits courts territoriaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Diversification des productions locales:</b> compte-tenu de la place importante occupée par les circuits courts dans la réponse à la demande alimentaire de crise, la diversification des productions locales est apparue comme un enjeu décisif. Certains producteurs ont élargi et diversifié spontanément leur offre. Des producteurs locaux se sont regroupés pour proposer des paniers ou des plateformes multiproduits.</li> <li>● <b>Un manque de soutien moral et de reconnaissance:</b> dans les territoires présentant une forte densité de circuits courts avant la crise, les initiatives existantes ont été sur-sollicitées mais ont suffi à absorber cette rapide et importante augmentation de la demande. Dans les territoires préalablement moins dotés, de nouvelles initiatives ont émergé durant la crise. Dans les deux cas, un retour à la normale a été observé après crise, occasionnant des déceptions (dont économiques) quant à la fidélité des consommateurs « de crise ».</li> <li>● <b>Importance des réseaux pré-crise pour répondre à la crise:</b> les réseaux bien implantés avant la crise ont réussi à s'adapter avec des solutions réactives. L'interconnaissance entre producteurs, consommateurs sur le territoire facilite la mobilisation. Les réseaux pionniers, structurés à partir d'initiatives de terrain, jouent un rôle important pour répondre rapidement aux crises. <i>Cette observation confirmée par la crise a été mise en évidence de longue date par les sciences sociales.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La <b>densification et la structuration des circuits courts</b> pré-crise a constitué un levier significatif de résilience alimentaire territoriale. Les plateformes de vente de produits locaux aménagées de manière adaptée (locaux, mobilier, desserte...) pourraient faire l'objet d'un suivi.</li> <li>● Des <b>recommandations pour le rôle des réseaux pionniers</b> pourraient être formulées en direction des collectivités locales qui peuvent jouer un rôle facilitateur de différentes manières (mise à disposition de lieux, aide à la communication, soutiens financiers, organisations de rencontres...).</li> </ul>

Par l'observation de trajectoires longues de transition alimentaire, l'analyse de la crise du Covid-19 a permis de mettre en évidence que le processus de transition alimentaire s'est maintenu voire accéléré. La crise sanitaire a joué un rôle de révélateur des vulnérabilités des systèmes alimentaires des territoires, et a généré parfois des pistes de solutions pour les dépasser.

Le tableau ci contre synthétise les vulnérabilités observées durant les enquêtes ATLASS 2, ainsi que certaines perspectives pour progresser. Nous avons retenu 6 traits saillants de la crise :

- **La verticalité de la chaîne alimentaire conventionnelle ;**
- **La gestion des flux ;**
- **La gouvernance politico-institutionnelle du système alimentaire territorial ;**
- **La structuration des circuits courts territoriaux ;**
- **La coordination des réseaux et l'information en temps de crise ;**
- **Les temporalités d'urgence et de moyen terme et le sillage social de la crise.**

	VULNÉRABILITÉS OBSERVÉES DURANT L'ENQUÊTE ATLASS 2	PISTES D'APPROFONDISSEMENT
Gouvernance politico-institutionnelle du système alimentaire territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Manque d'anticipation des situations de crise permettant une réaction rapide et organisée en concertation avec les habitant-es du territoire.</b> Les acteurs n'étaient pas du tout préparés à un changement brutal de pratique et les décisions prises ont été souvent descendantes à l'image de la fermeture des marchés. Les communes et les élus municipaux ont été en première ligne pour répondre à l'urgence pour articuler continuité des approvisionnements alimentaires et respect des barrières sanitaires. Ils ont démontré que l'échelon de la commune était un espace prometteur pour gérer le risque avec la construction concertée de cellules de crise associant la pluralité des acteurs concernés.</li> <li>● <b>L'absence de données et de monitoring pour observer les effets de crise.</b> Les données sur les flux alimentaires sont peu disponibles pour les territoires et ce manque les empêche de programmer le renforcement de leur autonomie alimentaire. Des territoires pilotes ont initié une observation des flux alimentaires comme Dinan Agglomération.</li> <li>● <b>Pour certaines collectivités, l'absence de portage politique et de compétences légales pour conduire une action, l'absence de coordination institutionnelle entre échelles territoriales avec des effets silos plus marqués.</b> La crise a révélé que les échelles territoriales ont des caractéristiques complémentaires pour réagir à des situations d'urgence. Les territoires de projet comme les PNR sont des espaces où se construisent les réseaux et où s'articulent les échelles territoriales alors que des territoires à compétences légales comme les communes ou les intercommunalités constituent davantage des territoires de réaction face aux crises.</li> <li>● <b>Réduction ou absence de capacité d'action des échelles en charge de la coordination des stratégies alimentaires territoriales.</b> Les collectivités en charge des PAT ont globalement freiné voire stoppé leur animation autour des confinements. Des modes virtuels d'animation ont été mobilisés pour poursuivre la mobilisation des acteurs et maintenir l'animation de la dynamique alimentaire pour pallier l'impossibilité de se réunir physiquement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La collecte de données et la mise en place d'<b>outil de pilotage pour la résilience alimentaire</b> sont apparues comme une nécessité. Un chantier sur les indicateurs a été ouvert avec la mise en place d'un panorama d'indicateurs utiles pour renseigner la dynamique alimentaire. ATLASS 2 va approfondir la méthode de collecte de données pour tendre vers un tableau de bord pour piloter la résilience alimentaire d'un territoire.</li> <li>● Des recommandations sur <b>les coopérations multi-scalaires entre territoires aux compétences complémentaires</b> pourraient être formulées car elles se sont montrées utiles pour mieux combiner les solutions de crise.</li> </ul>
Coordination des acteurs alimentaires, communication et information	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Accès à une information incertaine en temps de crise:</b> l'adaptation du système alimentaire à la crise a occasionné des prises de décisions publiques et l'élaboration de règles (dont sanitaires avec impacts nombreux sur l'organisation logistique et commerciale) difficiles à suivre pour les acteurs de terrain et les consommateurs. Les réseaux structurés avant la crise, dont les animateurs des groupes de développement et les chargés de mission, ont joué un rôle décisif dans le décryptage et le relais de ces informations incertaines en temps de crise: cela a permis aux acteurs de terrain de s'y adapter individuellement et collectivement, voire d'en être acteurs (ex. négociation de la réouverture des marchés et des conditions d'ouverture des points de vente).</li> <li>● <b>Absence de lisibilité:</b> les consommateurs se sont tournés vers les producteurs et les produits locaux pour de multiples raisons (réassurance, maintien d'un ancrage dans la vie locale, accès au plein air et aux réseaux de socialisation directe...): cependant la visibilité des points de vente et des réseaux de production et de distribution s'est révélée morcelée, difficile d'accès, ainsi que leur structuration et le maillage territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Un dispositif d'information en temps de crise</b> serait à étudier et pourrait s'appuyer plus explicitement sur les métiers de l'animation locale semble un levier pertinent en temps de crise. Des plateformes de centralisation de l'information ont vu le jour en ligne à diverses échelles et mériteraient un suivi sur les territoires ATLASS sur leur devenir.</li> </ul>
Les temporalités d'urgence et de moyen terme et le sillage social de la crise	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Ruée sur les stocks et impacts à moyen terme:</b> la survente de produits, en circuits courts, a érodé les stocks constitués pour les mois suivants. Les produits prévus pour quelques mois ont été vendus en quelques jours ou semaines, notamment pour les produits locaux (légumes, viande avec beaucoup de bêtes abattues en peu de temps pour satisfaire la demande...). L'évaluation des effets à moyen terme de cette érosion ponctuelle des stocks n'a pas été vraiment conduite.</li> <li>● <b>La fugacité d'une part de la demande en circuits courts</b> a dans le même ordre d'idée également posé problème: les systèmes de production et de vente locaux se sont adaptés en un temps record, mais les efforts et investissements consentis ne se sont pas prolongés dans le temps, occasionnant des difficultés économiques à moyen terme. L'incertitude sur les effets à moyen terme de la crise sur la nature et le volume de la demande en produits alimentaires (notamment locaux, bio) complique le pilotage de ces difficultés.</li> <li>● <b>Les fermes ont constitué des lieux refuges pour une population plus large que les agriculteurs:</b> les agriculteurs ont mieux vécu le confinement dans les espaces ouverts agricoles, pour la même raison les consommateurs ont recherché la possibilité de passer du temps sur les exploitations en tirant parti des possibilités légales (vente à la ferme, coups de mains aux agriculteurs...). Les fermes sont apparues plus généralement comme des lieux cruciaux de socialisation locale, ainsi que de structuration des réseaux alimentaires (concertation sur la production et la logistique locale, entraide...).</li> <li>● <b>Des projets d'installation et de reconversion en agriculture ont vu le jour en nombre à la faveur de la crise, avec des incertitudes sur leurs effets économiques et démographiques.</b> Dans le domaine foncier, les nouveaux projets d'installation agricole suscités par la crise ont mobilisé des appuis des citoyens et des collectivités locales. L'adéquation entre cette nouvelle demande et l'offre foncière est souvent inappropriée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La brièveté du premier confinement a relativement limité l'effet systémique et à moyen terme de l'érosion des stocks. Cependant, une crise plus longue nécessiterait d'anticiper et traiter cet effet particulier.</li> <li>● Le plan de relance a été mis en oeuvre pour tempérer les effets économiques de la crise à moyen terme; cependant ses moyens sont inégalement répartis: le monitoring des effets économiques de la crise à moyen terme sur les systèmes alimentaires territoriaux doit se poursuivre pour adapter des soutiens à moyen terme, au-delà des aides d'urgence. Un suivi des mesures prises sur les territoires pilotes ATLASS 2 qui ont bénéficié de soutien dans le cadre du plan de relance pourrait être réalisé.</li> <li>● Des recommandations sur une ingénierie de financement pour les démarches de résilience alimentaire sur le long terme pourraient découler de ces travaux.</li> </ul>

Cette étude sur le bilan de la crise Covid-19 constitue les premiers résultats du projet ATLASS 2 et ce premier travail nous donne des pistes pour des travaux ultérieurs. Des hypothèses sont apparues sur plusieurs points et seraient à approfondir comme par exemple sur le fait que les capacités financières en termes de réserve d'investissement des acteurs en circuits courts seraient un levier pour réagir à la crise.

En termes de perspectives globales, le projet ATLASS 2 se poursuit avec le Volet 2 sur les perspectives et le Volet 3 sur les recommandations. Des ateliers vont pouvoir mettre en situation et identifier des solutions sur les vulnérabilités (Volet 2). Les 6 traits saillants des vulnérabilités pourront être complétés pour établir des recommandations à l'adresse des décideurs publics (Volet 3).

**Nous avons ainsi identifié dans ce premier volet différentes vulnérabilités avec des pistes de solution pour un type de crise, une crise sanitaire. Nous montrons que les territoires ruraux ont intérêt à se préparer à des phénomènes de rupture alimentaire et à mettre en place les conditions pour une meilleure résilience face à d'autres types de crises.**



## ATLASS 2 - Rapport d'analyse

### Volet 1 - Décrypter

#### Trajectoires alimentaires et bilan de la crise Covid-19 sur les territoires pilotes

#### **ATLASS 2 propose d'accompagner les stratégies alimentaires territoriales en milieu rural.**

Cette note de synthèse a été coordonnée par Blaise Berger (Terralim) et Catherine Darrot (UMR ESO, Institut Agro Rennes Angers) sur la base de travaux d'observation sur les 6 territoires pilotes avec la participation des partenaires ATLASS 2.

[\*Découvrir le site ATLASS\*](#)



**Décembre 2021**