Insularité et politiques alimentaires territoriales : un rapport ambivalent

Une monographie de l'Île d'Yeu

Jeanne GAREL OLIVARES

Mémoire de 5ème année

Master Analyse des Problèmes Publics

Sous la direction de Renaud Hourcade

2020-2021

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à remercier mon directeur, Renaud Hourcade, pour son accompagnement tout au long de l'année dans la réalisation de ce mémoire. Ses conseils bienveillants ont permis d'enrichir ma réflexion et d'avancer sereinement. Je remercie également Naïla Bedrani, Catherine Darrot, et Christian Le Bart pour avoir pris le temps de m'aiguiller dans mes recherches à diverses reprises.

Je souhaite également remercier Sylvie Ollitrault et Benoît Giry, directeur·rices du Master Analyse des Problèmes Publics (APP), pour leurs conseils avisés et pour l'organisation de réunions hebdomadaires permettant à l'ensemble des étudiant·es de présenter leurs avancées. Merci également aux camarades d'APP qui ont su contribuer à ce travail par leurs remarques pertinentes, même à distance.

Je remercie également toutes les personnes qui ont accepté de se prêter à l'exercice de l'entretien pour leur témoignage, en face ou à distance, ainsi que pour l'accueil chaleureux qu'elles m'ont réservé lors de mon séjour sur l'Île d'Yeu. Cela étant, ce mémoire ne saurait à lui seul refléter parfaitement leur implication dans la vie de l'île, tant celle-ci est importante.

J'aimerais faire un salut particulier à mes voisin·es et ami·es, pour avoir égayé mes journées ces derniers mois : Claire, Virginie, Déborah, Alexis, Tim et Louis. Merci pour les cafés, les thés, et pour votre présence quotidienne (je n'ose pas mentionner ici les nombreuses parties de baby-foot qui m'ont aidée à décompresser). Un remerciement tout particulier à ma cousine et presque colocataire, Margaux, pour tout ce qu'elle m'apporte.

Enfin, merci à mes parents d'avoir été à mes côtés durant ces cinq années à l'Institut d'Études Politiques de Rennes.

Sommaire

Remerciements **2**

Sommaire **3**

Liste des sigles et des abréviations **5**

Introduction **6**

Chapitre 1. La territorialisation des politiques alimentaires, fruit d'une mutation de l'État **20**

Section 1. *Politisation de l'alimentation à l'échelle nationale et création de leviers d'action publique à destination des collectivités territoriales* *21*

A- Historique non exhaustif de la publicisation de la question alimentaire et de sa mise en politique 21

B- L'action publique territoriale au service du développement de la politique alimentaire islaise 27

Section 2. *La politique alimentaire islaise, une politique révélatrice des mutations de l'action publique territoriale* *34*

A- Fonctionnement par projet, labellisation, médiation : les nouveaux mots d'ordre de l'action publique territoriale 34

B- La politique alimentaire islaise comme outil de marketing territorial et moyen de légitimation du rôle de l'élu·e local·e 40

Chapitre 2. Insularité et représentations insulaires : un cadre favorable au développement d'une politique alimentaire sur l'Île d'Yeu **44**

Section 1. *L'Île d'Yeu, un petit territoire dynamique sous pression* *45*

A- Identité islaise et ancrage de l'île dans des réseaux insulaires : un terreau fertile pour le développement d'une politique alimentaire 45

B- La crise sanitaire : une crise révélatrice de la précarité du système alimentaire insulaire 52

Section 2. *Présence des uns, absence des autres : un cocktail insulaire propice au développement d'une politique alimentaire ambitieuse* *58*

A- Le choix original d'un mode de gouvernance collective 58

B. L'absence, une ressource bénéfique au territoire islais 66

Chapitre 3. La politique alimentaire islaise, une politique limitée dans ses ambitions **71**

Section 1. *Des problématiques typiques des territoires insulaires et littoraux difficilement dépassables* *72*

A- L'orientation du territoire islais et de ses activités économiques vers le tourisme 72

B- Entre urbanisation massive, sacralisation de la propriété privée et impératif de protection des paysages, quelle place pour l'agriculture ? 79

Section 2. *L'île comme lieu de villégiature : une représentation du territoire islais limitant l'engagement militant et la portée de l'action politique* *87*

A- Situation insulaire et mutation des formes de l'engagement : une double limite à l'investissement militant 87
B- Enjeux électoraux et coût politique du changement : des freins à l'investissement des élu·es pour des politiques de rupture 92

Conclusion 97

Bibliographie 99

Annexes 111

Liste des sigles et des abréviations

- AB : Agriculture Biologique
- AIP : Association des Îles du Ponant
- APT : Action publique territoriale
- CA : Collectif agricole
- CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
- CDA : Comité de Développement de l'Agriculture
- CDI : Contrat à durée indéterminée
- EGA : États généraux de l'alimentation
- ENS : Espace naturel sensible
- FARRE : Forum de l'Agriculture Raisonnée et Respectueuse de l'Environnement
- FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- GAB : Groupement des Agriculteurs Biologiques
- MAEC : Mesures agro-environnementales et climatiques
- OMS : Organisation mondiale de la Santé
- PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
- PAT : Projet Alimentaire Territorial
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PNA : Programme national pour l'alimentation
- PNNS : Programme national nutrition santé
- RAIA : Réseau Agricole des Iles Atlantiques
- SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
- SCCI : Société Coopérative Civile Immobilière
- SHS : Sciences Humaines et Sociales
- SOFIANE : SOutenir et Faciliter dans les Iles de la façade Atlantique, une Agriculture Nourricière et à Externalités positives

Introduction

Le 23 avril 2021, France 3 Bretagne publiait une web-série réalisée par les étudiant·es en journalisme de Sciences Po Rennes[1], portant sur différentes personnalités que la crise sanitaire a incité à changer de vie. Parmi les individus interviewés, cinq néo-insulaires de Belle-Île-en-Mer, qualifiés là-bas de « reconvertis du Covid ». Si l'idée de prendre un nouveau départ sur une île est en effet séduisante, le fait de passer le cap, en revanche, est plus surprenant, tant les contraintes insulaires peuvent être fortes et décourageantes.

L'île est généralement définie dans les dictionnaires et les encyclopédies comme « une terre entourée d'eau de toutes parts », ce qui conduit à l'imposer aisément comme objet géographique (Taglioni, 2006). En raison de la délimitation nette de leurs frontières et de leur faible superficie, les îles apparaissent comme facilement identifiables et appréhendables pour quiconque souhaite s'y intéresser (chercheur·se, touriste, curieux·se…) bien qu'elles soient en réalité hétérogènes.

Dans l'imaginaire collectif, ce sont des lieux qui représentent l'exception, la possibilité d'autre part (Redon, 2019). Les îles sont des espaces qui semblent développer un microcosme social en retrait du reste du monde, cette caractéristique les rendant toujours un peu mystérieuses. Elles sont longtemps restées relativement préservées de l'affluence, les continentaux n'y accordant que peu d'intérêt. Cela s'explique par leur éloignement géographique des villes, la nécessité de prendre la mer pour s'y rendre, mais également par l'émergence de besoins nouveaux difficiles à satisfaire dans un contexte insulaire (en matière de services, de loisirs…). La modernisation des moyens de transport et de communication ainsi que le désir croissant des individus de s'extraire du quotidien pour se rapprocher de la nature, dans un contexte de globalisation d'après-guerre, les a rendues bien plus attractives. Aujourd'hui, on constate même la création d'îles artificielles. C'est par exemple le cas de *SuperShe Island*, une île à proximité d'Helsinki qui n'accueille que des femmes, sur sélection. Pour les plus fortunés, il devient même possible d'acheter des îles, à la manière de Liliane Bettencourt aux Seychelles (Redon, 2019).

De fait, si l'insularité reste un élément structurant pour la compréhension des dynamiques du territoire étudié, il serait risqué de s'essayer à une définition unique du terme et de ce qu'il recouvre. Selon la situation géographique et géopolitique de l'île, sa superficie, sa population, son degré de connexion au continent ou encore son Histoire, les problématiques auxquelles elle est confrontée et les ressources dont elle dispose pour y faire face peuvent s'avérer très différentes. À titre d'illustration, affirmer que

[1] Voir : Étudiants Sciences Po Rennes. (2021, 23 avril). *WEB-SÉRIE - « Changement de cap » : rencontres avec les reconvertis du Covid à Belle-Île-en-Mer*. France 3 Bretagne. https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/morbihan/vannes/web-serie-changement-de-cap-rencontres-avec-les-reconvertis-du-covid-a-belle-ile-en-mer-2056702.html

l'insularité est facteur d'isolement n'est pas toujours pertinent : il existe des îles à pont (l'île de Ré ou Noirmoutier pour ne citer qu'elles) globalement bien connectées au continent. L'insularité est alors une situation, un contexte, dans lequel peuvent prendre corps des réalités tout à fait différentes.

Bien que souvent appréhendée par le prisme de son insularité, l'île est aussi un territoire. John Ruggie définit le territoire comme « un espace géographique institutionnalisé, c'est-à-dire un espace qui repose sur un ensemble stabilisé de règles, de normes et d'attentes » (Ruggie, 1993 cité par Smith, 2020). Pour Smith, cela appelle deux séries de remarques complémentaires. D'une part, le territoire est un espace dont les frontières viennent structurer la politique (elles bornent l'élection, créent les « circonscriptions » pour l'action collective) et conditionner la mise en œuvre de politiques publiques (bien qu'elles soient aujourd'hui généralement prises dans des logiques interterritoriales). La légitimation de ces frontières passe largement par les symboles et représentations associées au territoire (langue, identité, etc.). D'autre part, le territoire est un espace socialement construit, mouvant, que les acteur·rices du monde social contribuent à institutionnaliser et à désinstitutionnaliser (Smith, 2020).

La popularité croissante de l'île comme lieu de villégiature, résidence secondaire, ou encore tremplin pour un nouveau départ, a conduit l'île comme territoire à faire évoluer ses politiques publiques. En effet, les pouvoirs publics insulaires ont dû intégrer dans leurs politiques non seulement la question de la gestion du tourisme et de la saisonnalité[2], mais également les problématiques qui y sont liées : le foncier, le transport, la résilience territoriale, la question alimentaire, la préservation des milieux, etc. tout en conciliant des intérêts divers et parfois divergents.

Dans ce cadre, l'étude des politiques alimentaires territoriales dans un contexte insulaire est particulièrement intéressante. Les initiatives relatives à la question alimentaire y sont nombreuses et transversales, mises en place par les collectivités en réponse à la préoccupation croissante des consommateur·rices pour leur alimentation, et à la prise de conscience collective de l'importante dépendance du système alimentaire îlien au continent. Si l'idée de politiques territoriales de l'alimentation tend à s'imposer, cette thématique n'a pas toujours constitué un problème public.

La spécificité de la question alimentaire réside dans le fait qu'il n'y a pas d'acteur·rices identifiés : comme tout le monde mange, chacun d'entre nous est un acteur du système alimentaire (Fumey, 2012). Cependant, l'alimentation a toujours été source d'anxiété pour les individus. Il s'est d'abord agit, pour les sociétés occidentales, d'avoir la capacité de nourrir l'ensemble de la population. En France, les petites exploitations familiales du début du vingtième siècle ont laissé place, dans l'après-guerre, à de grands programmes de modernisation du modèle agricole, à visée productiviste. Ce nouveau système s'est aujourd'hui imposé.

[2] Le tourisme est aujourd'hui devenu la *« pierre angulaire des économies iliennes »* au détriment de la pêche et de l'agriculture (Brigand, 1984).

Pourtant, dès les années 1960, des formes d'agriculture alternatives ont vu le jour, avec la naissance de l'agriculture biologique[3] contre la spécialisation et l'artificialisation de l'agriculture. Ces contre-modèles sont restés marginaux, considérés longtemps comme le fruit de contestataires (Laidin & Senegas, 2020). La vague des scandales alimentaires des années 1990 et l'épuisement progressif des ressources naturelles ont conduit à la diffusion chez les citoyen·nes de l'idée qu'il fallait « manger mieux », cette expression renvoyant pêle-mêle (selon les individus interrogés) à une alimentation saine, plus respectueuse de l'environnement, locale, sans intermédiaires[4]. Au-delà du « manger mieux », Jeanne Pahun (2020) montre que ces aspirations citoyennes investissent toutes les étapes du système alimentaire et pas seulement l'acte de se nourrir. Les citoyen·nes associent les enjeux de l'alimentation aux enjeux agricoles, plaident pour de nouveaux liens entre consommation et production, ce qu'elle synthétise dans l'expression « produire mieux ». Encore une fois, l'expression comporte différentes acceptions : limiter les intrants, relocaliser les productions, mieux payer les agriculteur·rices, favoriser le bien-être animal, etc.

Intégrées par les pouvoirs publics, ces aspirations citoyennes ont conduit, à partir des années 2000, à la multiplication des initiatives alimentaires territoriales, encouragées par la législation. L'échelon territorial semble être devenu pertinent pour la mise en place de politiques alimentaires, qui, intégrées dans un projet de territoire, rompent en partie avec la sectorialisation des politiques publiques. Pourtant, d'après Pierre Muller (2019), la notion de secteur est fondamentale dans l'analyse des politiques publiques. En effet, toute politique publique correspond à une opération de « découpage du réel », c'est-à-dire qu'elle vient répondre à un problème attaché à un secteur (la sécurité, les relations extérieures…) ou à une population (les fumeur·euses, les agriculteur·rices…), et parfois les deux. De plus, comme résultat du travail d'expert·es, elle s'extrait difficilement d'une logique sectorielle puisque l'expertise est par définition rattachée à un domaine bien précis. Malgré tout, les politiques ont bien conscience du fait que les problèmes soient généralement systémiques, et recherchent de ce fait la mise en place de politiques désectorisées.

Les politiques alimentaires viennent s'inscrire dans cette logique. Pour reprendre les termes de Caroline Brand (2015), elles se construisent suivant un double mouvement de décloisonnement et de territorialisation. D'une part, les pouvoirs publics tentent de mettre en place une gestion intégrée de la question de l'alimentation, qui ne s'arrête pas à des problématiques sanitaires et de qualité, puisque de nombreux champs de politiques publiques sont concernés. Ainsi, les politiques alimentaires territoriales

[3] Mode de production agricole qui se caractérise principalement par un non-recours aux produits chimiques ou de synthèse, aux OGM, et limite l'emploi d'intrants. De fait, l'agriculture biologique est considérée comme un modèle d'agriculture durable respectueux des équilibres naturels et de la biodiversité, par opposition à l'agriculture industrielle. En tant que telle, elle est soutenue par les politiques publiques depuis les années 1980, et repose sur un règlement européen basé sur une obligation de moyens (incluant principalement l'interdiction des produits de synthèse).

[4] Sondage IPSOS/Fondation Daniel et Nina Carasso, Les français et l'alimentation durable, octobre 2016 cité dans Pahun, 2020.

mettent en lien politique agricole, politique foncière, politique de protection de l'environnement, restauration collective, politique de gestion des déchets, politique de gestion de l'eau, politique du tourisme, etc. D'autre part, ces politiques s'inscrivent dans une logique de territorialisation. Elles tentent en effet de rompre avec le processus de déterritorialisation de l'alimentation engendré au dix-neuvième siècle par la technicisation, la massification et la spécialisation de la production agricole puis par l'industrie agroalimentaire et la grande distribution. Ces évolutions ont progressivement conduit à la déconnexion entre espaces de production et de consommation (Brand & Bonnefoy, 2011 cité·es dans Creps, 2018).

De fait, lorsque nous évoquerons le terme de « politique alimentaire territoriale » au fil de la démonstration, nous présupposerons que cette dernière est désectorialisée, puisque la désectorialisation est la condition *sine qua non* qui permette à cette politique d'exister. En effet, le développement d'une politique alimentaire suppose d'agir sur l'ensemble des politiques précitées - agricole, environnementale, foncière, de tourisme, etc. À titre d'illustration, une alimentation locale implique une politique agricole et une politique foncière cohérente pour bénéficier de terres sur lesquelles cultiver. Elle demande également une réflexion commune avec la politique touristique du territoire sur laquelle elle prend place, sans quoi une pression touristique trop importante redirige les ressources (en matière d'eau, d'espace, etc.) qui auraient dû être mises au service d'un projet alimentaire local.

La hausse de la population à l'année[5], la prise de conscience de la dépendance au continent pour l'approvisionnement, ou encore la sensibilité croissante des individus pour la question alimentaire dans un contexte global de crise écologique, sont autant d'éléments qui ont conduit certaines îles à s'interroger sur leur système alimentaire. C'est le cas de l'Île d'Yeu située en Vendée, qui, sous l'impulsion de citoyen·nes, a entamé un processus de reterritorialisation de son alimentation, afin de répondre aux besoins des insulaires à l'année par une alimentation locale et de qualité.

Revue de littérature

Afin d'appréhender au mieux l'objet de notre recherche, il est important de disposer d'une vision globale sur les travaux qui ont déjà alimenté la littérature sur les problématiques insulaires et sur l'alimentation et les politiques alimentaires. Ils nous viennent de la science politique, de la sociologie ou d'autres champs de recherche.

[5] Des individus qui ne possédaient qu'une résidence secondaire sur l'île se sont pour certain·es établis à l'année du fait de la crise sanitaire, bien qu'il soit trop tôt pour savoir si cela sera du long terme. C'est probable, du fait du développement du télétravail et de la recherche de nature.

Îles et insularité(s) : flou épistémologique de la notion, impératif de développement local et précarité du modèle économique

Les îles ont toujours eu une place particulière dans la littérature. Les mythologies comme les œuvres philosophiques ou littéraires « prennent les îles pour contexte et prétexte, pour décor et point de départ » (Redon, 2019). Les premiers textes de la littérature grecque antique, l'Iliade et l'Odyssée, comportaient déjà des références au monde insulaire. En effet, l'Odyssée fait référence au retour d'Ulysse sur l'île d'Ithaque, dont il est roi, et sur laquelle son pouvoir est menacé. En outre, l'histoire de Robinson Crusoé, mise en récit par Daniel Defoe en 1720, qui se déroule sur une île, est considérée comme l'une des œuvres majeures de la littérature. Les siècles suivants, elle inspirera de nombreux·ses auteur·rices dans l'écriture de leurs propres robinsonnades, comme Michel Tournier avec Vendredi ou les Limbes du Pacifique.

Quant aux îles atlantiques, elles aussi inspirent. Ainsi, Erik Orsenna a accordé beaucoup d'importance au monde insulaire, notamment à l'île de Bréhat sur laquelle il a passé son enfance. Chez lui, « l'île est envisagée en tant que monde en réduction, possibilité d'apprentissage initiatique, espace et occasion prégnants d'une espèce de salut, car elle est souvent vue comme havre » (Fátima Outeirinho, 2015). Dans la culture populaire actuelle, Koh-Lanta, émission de télévision française dans laquelle des aventurier·ères doivent survivre sur une île, remporte un franc succès auprès du public au point d'apparaître en *top tweet* tous les vendredis soir. Fidèle aux représentations classiques de l'insularité dans l'imaginaire collectif, le concept de l'émission montre l'île comme une microsociété, sur laquelle tout est à construire.

La construction du désir d'île remonte à la fin du dix-huitième siècle, du fait de l'urbanisation croissante remettant en cause la dichotomie villes/campagnes et de la Révolution Industrielle, à laquelle va correspondre une nostalgie des temps anciens (Péron, 2005). La littérature scientifique disponible sur les îles s'inscrit dans différentes disciplines (histoire, géographie, science politique…) mais peine à s'accorder sur une définition commune de l'insularité. La notion d'insularité armoricaine n'est pas ancienne. Elle a été construite entre la fin du dix-neuvième siècle et le début du vingtième siècle, les îles commençant à être populaires auprès des touristes, et dynamiques sur le plan économique et démographique. À l'après-guerre, elles perdront de leur popularité du fait de difficultés pour s'adapter au système économique du monde moderne, ce qui conduira à l'exode de leur population et à une dévitalisation globale de ces territoires insulaires. Ces derniers peineront à rattraper leur retard et à s'affirmer autrement que comme des espaces périphériques (Baron-Yellès, 1995).

François Taglioni (2006) préfère le terme de « petits espaces insulaires » à une définition absolue et restrictive de l'île. Pour lui, il est difficile de s'accorder sur des critères de taille et de population qui viendraient définir ce qu'est une île, et ce qui relève plutôt du continent, de l'îlot… Dans ses travaux, il

montre que la définition de l'île diffère selon l'auteur ou l'institution qui en est à l'origine. Ainsi, la définition n'est pas la même selon le point de vue choisi - culturel, politique, économique, social - et peut même évoluer. Par exemple, Louis Brigand note que la définition d'une île mineure par l'Unesco varie selon l'objet d'étude : écosystème insulaire, hydrologie, etc. (Brigand, 2002 cité par Taglioni, 2006). Françoise Péron mobilise, elle, le registre de la représentation : la qualité et le degré d'insularité d'une île tiendrait à la « conscience de la différence » de la part des insulaires et des autres (Péron, 1993 citée dans Baron-Yellès, 1995). Finalement, un flou épistémologique pèse sur la notion. François Taglioni (2006) s'essaie tout de même à une définition des petits espaces insulaires qu'il qualifie de « terres entourées d'eau de tous côtés, d'un seul tenant, dont la superficie est inférieure à 11 000 km2 et la population inférieure à 1,5 million d'habitants ».

Traditionnellement appréhendées comme objets d'enjeux stratégiques et géopolitiques, les îles sont soumises aux cycles économiques. En cela, elles ont des trajectoires hétérogènes. Elles peuvent être centrales, puis tomber en déshérence. L'exemple de l'île de Nantucket est parlant. Deuxième port baleinier des États-Unis au dix-neuvième siècle, la crise baleinière conduira à l'immobilisme de l'île (Redon, 2019). L'importance du secteur de la pêche pour la viabilité de l'Île d'Yeu n'est plus capitale, bien qu'elle ait constitué pendant longtemps le premier port thonier de la côte atlantique. Aujourd'hui, le tourisme est devenu le principal facteur, exogène, dont dépend la bonne santé économique de l'île. Cette dépendance au tourisme rend la viabilité économique de l'île très précaire. En 1987, Louis Brigand (1987) reconnaissait déjà que le modèle sur lequel tenaient les économies insulaires des îles du Ponant était fragile, puisque basé sur une spécialisation des activités qui instaure des relations de dépendance.

Louis Brigand a ainsi pu travailler sur les îles, comme sur d'autres espaces isolés[6], pour questionner l'usage de l'espace, les atouts et inconvénients de la situation insulaire, et les ressources disponibles pour faire face aux contraintes. Ainsi, en 1984, il pose un état des lieux de la situation sur les îles du Ponant. Il retrace comment, après une période de prospérité à la fin du dix-neuvième siècle, les îles ont connu, au vingtième siècle, le déclin des deux activités phares qu'étaient l'agriculture et la pêche, au profit du tourisme (Brigand, 1984).

Plus récemment, ce dernier apporte des éléments de réflexion intéressants dans le cadre de travaux sur la gestion par le collectif des pressions engendrées par la dynamique de développement local sur les îles de la mer d'Iroise. Le développement local avec lequel doivent composer les territoires insulaires s'est imposé comme un « mot d'ordre d'action publique autour duquel les collectivités territoriales mobilisent des représentants de groupes d'intérêts locaux divers ainsi que des partenaires extérieurs, notamment institutionnels, afin de construire et porter un projet territorial » (Segas, 2020). Dans cette voie, ces

[6] Voir : Peuziat, I., Brigand, L., Arenas, F., Núñez, A. & Salazar, A. (2012). L'isolement géographique : contrainte ou opportunité pour les territoires ? Regards croisés en Patagonie chilienne. *Norois*, 4(4), 47-59. https://doi.org/10.4000/norois.4336

travaux montrent comment le groupe insulaire mobilise des ressources localisées - halieutiques, paysagères, financières, spatiales, et même la ressource de l'absence - pour maintenir une vie insulaire face aux pressions sur le foncier, engendrées par la secondarisation massive, et la concurrence pour les ressources halieutiques, elles-mêmes conséquences de la dynamique de développement local mise en œuvre sur ces territoires (Tesson, Foulquier, Laurans, Brigand, 2020).

Les nombreuses recherches de Françoise Péron (1988 ; 1990 ; 1992 ; 2005) sur les îles atlantiques et de la Manche sont tout autant éclairantes. Au-delà de poser le constat du déclin des activités endogènes sur les îles, telles l'agriculture ou la pêche, au bénéfice d'activités exogènes et saisonnières, elle a travaillé sur les mutations d'usage des espaces insulaires et les recompositions sociales qui y sont liées, du fait de la multiplication des liens matériaux et immatériaux avec le continent, dans un contexte de globalisation. Ses différentes publications viennent questionner l'insularité sous ses diverses dimensions (identité associée, type de population, inscription dans la société globale…).

L'Île d'Yeu n'a pas fait l'objet d'une littérature abondante. On trouve surtout à son sujet des recherches publiées dans des revues de géographie. Elles nous apprennent que les dynamiques territoriales de l'Île d'Yeu se caractérisent par une explosion urbaine au milieu des années 1950, années à partir desquelles l'urbanisation progressera de manière constante, avant de se stabiliser en 1990, à un niveau élevé. Pour la commune, les espaces de végétation n'ont alors plus représenté qu'une réserve d'urbanisation, ce qui a contribué à la déprise agricole sur l'île (Pottier et Robin, 1997). Au-delà du domaine de la géographie, on retrouve généralement quelques éléments concernant l'Île d'Yeu au fil des comparaisons établies dans le cadre de travaux portant sur les îles atlantiques[7], que nous mobiliserons au fil de la démonstration. En outre, le site de l'Office de Tourisme de la commune apporte quelques éléments généraux sur l'Histoire de l'île.

Alimentation et politiques alimentaires : un objet de recherche récent

L'alimentation n'a pas toujours été considérée par les Sciences Humaines et Sociales (SHS) comme un objet d'étude pertinent. Pour Jean-Pierre Poulain (2013), à partir de la naissance de la discipline et jusqu'au milieu des années 1960, l'alimentation ne représentait qu'un support, un « lieu d'indexation d'autres phénomènes sociaux ». Les années 1960 ont affirmé l'intérêt des SHS francophones et anglophones pour la question alimentaire.

Comme l'indiquent Antoine Bernard de Raymond et Sylvain Parasie (2005) dans l'avant-propos du numéro de la revue *Terrains & Travaux* consacré à la sociologie de l'alimentation, la question

[7] Voir : Péron, 1990 sur la spécificité des sociétés insulaires contemporaines. A étudié six îles dont l'Île d'Yeu.

alimentaire a d'abord été étudiée par le prisme de la sociologie classique, comme révélatrice des cultures de classe et de niveaux de vie. Ils font ainsi référence à des auteurs aussi célèbres que Maurice Halbwachs et ses travaux sur les transformations des classes sociales (et plus précisément sur les variations de la dépense nourriture pour la classe ouvrière) ou encore Pierre Bourdieu avec La Distinction (1979) dont la couverture de l'ouvrage donne à voir, à elle seule, l'importance de la question de l'alimentation pour l'analyse des classes sociales[8]. Les manières de table prendront également une place toute particulière chez Norbert Elias (1939). Aujourd'hui, l'étude des pratiques domestiques et celle du lien entre alimentation et structure sociale restent deux axes structurants de la sociologie de l'alimentation (Régnier, Lhuissier, Gojard, 2009).

Il faudra attendre les années 1990 pour consacrer la légitimation scientifique de l'alimentation en tant qu'objet de recherche, du fait de la multiplication du nombre de crises alimentaires (Poulain, 2017) avec des travaux sur la construction sociale des aliments, sur la qualité, sur le risque alimentaire. L'expression de sécurité alimentaire, qui renvoyait initialement au manque ou à la rareté de la nourriture dans certaines régions du monde trouvera par la suite un second sens, et désignera également la qualité de la nourriture dans des sociétés qui connaissent l'abondance, et même la malbouffe (Poulain, 2013).

L'introduction de l'ouvrage Sociologie de l'alimentation (Régnier, Lhuissier, Gojard, 2009) indique que l'alimentation s'inscrit dans différents champs d'études, de la culture (gastronomie et patrimoine culinaire) à la santé (questions sanitaires, prévention nutritionnelle), en passant par l'économie (budgets, marchés alimentaires, production). Cette inscription multiple a favorisé l'accroissement des travaux autour de l'alimentation, à partir du moment où les SHS s'en sont emparées.

Les travaux sur les politiques alimentaires ont d'abord principalement traité de l'espace urbain et de l'accès à l'alimentation dans les villes, via la sociologie urbaine des années 1950 et 1960, notamment pour les populations en grande précarité dans le contexte nord-américain (Paddeu, 2017 ; Horst et al., 2017). Absente des débats et de l'agenda des politiques publiques pendant plusieurs décennies, l'étude de la constitution de l'alimentation comme problème public et celle des politiques alimentaires s'est ainsi instaurée progressivement, du fait de la remise en cause du modèle agro-alimentaire industriel, et du développement progressif de systèmes alternatifs comme l'agriculture biologique. Ces deux éléments couplés aux crises alimentaires qui se font jour à cette époque conduisent à la prise en charge politique du problème dans les années 1980 (Laidin & Sénégas, 2020).

Des chercheuses comme Yuna Chiffoleau ou Léa Sénégas ont contribué à renouveler la littérature sur l'alimentation par l'étude de la reterritorialisation des politiques alimentaires et celle des circuits courts et autres modèles de vente directe en rupture avec le modèle dominant. En effet, les circuits courts alimentaires s'opposent au système agro-industriel puisque ce dernier se caractérise par le recours à de

[8] Le tableau *Le Gourmet* peint par G. Schalken illustre la couverture du livre La Distinction de Pierre Bourdieu.

nombreux intermédiaires de la production à la consommation (Fouilleux & Michel, 2020). Leurs travaux mettent en lien la question de l'alimentation et la manière dont elle est prise en charge par les territoires et leurs acteur·rices, au sein d'une régulation multiniveaux. Par ailleurs, ces recherches contribuent à reconnecter la question des politiques alimentaires à celle des politiques agricoles, ces enjeux ayant été traités de manière différenciée tant par les disciplines scientifiques que par les politiques publiques, du fait du processus de modernisation agricole des dernières décennies, que l'on a déjà évoqué (Lamine & Chiffoleau, 2016).

En outre, la publication récente de l'ouvrage Quand l'alimentation se fait politique(s) (Fouilleux & Michel, 2020) auquel ont participé les deux chercheuses précitées propose d'étudier les différentes formes de politisation de l'alimentation. Grâce à la réunion de recherches originales en France et ailleurs, il introduit une perspective nouvelle sur la question des systèmes alimentaires qui est pertinente pour notre propre analyse. En effet, l'ouvrage interroge la possibilité de construire des modèles alternatifs au système dominant, tout en mettant en lumière les nombreuses résistances des acteurs qui rendent difficile la prise en charge du problème de l'alimentation pour aller vers un changement profond. L'ouvrage insiste par ailleurs sur le caractère particulièrement territorialisé des politiques alimentaires qui arrivent à se faire jour.

Quid de la question alimentaire sur les îles ?

Les travaux faisant la mise en lien de la question de l'alimentation avec la problématique insulaire restent assez rares. La difficulté d'accès de la population îlienne à une alimentation locale et de qualité est généralement évoquée comme conséquence de la déprise agricole et de la diminution des activités de pêche au profit du tourisme sur les îles. C'est pourtant une notion centrale, puisque l'accès à l'alimentation pour les îlien·nes suppose de revoir l'ensemble du modèle sur lequel se base le système insulaire aujourd'hui : se nourrir sans avoir besoin d'importer implique d'avoir une politique foncière qui favorise une plus grande disponibilité des terres agricoles, une régulation des flux touristiques intelligente, ou encore une conciliation des activités agricoles avec la gestion des espaces naturels. Ces liens justifient par ailleurs l'intérêt de politiques alimentaires désectorisées.

On peut cependant compter sur les apports du Réseau Agricole des Îles Atlantiques (RAIA) et du Collectif Agricole (CA) qui ont publié diverses recherches et documents ayant trait aux problématiques agricole et alimentaire de ces territoires. Ainsi, le CA organise une veille sur les initiatives prises à l'Île d'Yeu, et relaye les recherches publiées par le RAIA. Le RAIA, à travers le projet de recherche SOutenir et Faciliter dans les Iles de la façade Atlantique une alimentation Nourricière et à Externalités Positives (SOFIANE), réunit des chercheur·ses issus des différentes disciplines de SHS, qui publient régulièrement des travaux sur les agricultures insulaires, et autres sujets relatifs.

Problématisation

L'île est un objet de recherche et terrain d'enquête pertinent pour étudier comment l'alimentation a été constituée en problème public, et suivant quel processus celui-ci est devenu une politique alimentaire territoriale. Cette réflexion conduit à poser la question de la capacité de l'espace insulaire à mobiliser les acteur·rices et les ressources nécessaires pour arriver à cette fin.

La délimitation naturelle des frontières de l'Île d'Yeu par la mer et son identité forte en font un écosystème qui paraît autonome à première vue, au sein duquel les acteur·rices sont clairement identifié·es, et dont les politiques ne semblent pas particulièrement influencées par des forces extérieures. En outre, c'est un territoire extrêmement dynamique, qui doit concilier de nombreux enjeux parfois difficilement compatibles, comme l'accès à une alimentation locale toute l'année pour les résident·es et le maintien d'une activité touristique importante, qui engendre des pressions multiples sur le territoire (en matière de foncier, d'énergie, de nourriture, etc.).

L'Île d'Yeu, en se saisissant des outils mis à disposition des collectivités par l'État, a mis en place une politique alimentaire *a priori* ambitieuse sur son territoire, labellisée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation comme Projet Alimentaire Territorial (PAT). La réunion de l'ensemble des parties intéressées au développement agricole et alimentaire de l'île (producteur·rices, associations citoyen·nes, mais également Mairie et autres services d'État) dans une association[9]constitue une particularité qui permet de faire vivre de manière dynamique et concertée différents projets qui ont trait à la question alimentaire (mise en valeur du potentiel agricole de l'île, gestion de l'eau, développement des circuits courts…). Nos premières recherches laissent penser que la situation insulaire de l'Île d'Yeu pèse sur ce constat sur un mode ambigu.

En effet, la petite taille du territoire, qui ne forme qu'une seule commune mais dont la densité de population est importante, et l'existence d'une identité partagée par les habitants apparaît comme un terreau fertile pour la mise en place d'initiatives politiques relatives à l'alimentation, d'ailleurs bien amorcées sur l'Île d'Yeu, la labellisation PAT en témoignant. Le choix d'un modèle concerté de gouvernance des problématiques agricoles et alimentaires (grâce au CDA) et l'inscription de l'île dans un réseau plus large de territoires insulaires (le RAIA) qui s'interrogent ensemble sur leur modèle de développement semble également favoriser le développement d'une politique alimentaire insulaire.

Cependant, l'existence de problématiques typiques des territoires littoraux et insulaires comme l'indisponibilité des terres, la spéculation foncière, le coût du transport, ou encore la nécessité de respecter un certain nombre de normes relatives à la protection du littoral sont autant d'éléments qui rendent difficile la mise en place d'une politique alimentaire territoriale. Par ailleurs, comme lieu de

[9] Cette association porte le nom de Comité de Développement de l'Agriculture (CDA).

repos et de villégiature, l'île peine à mobiliser ses habitant·es au-delà d'un petit cercle restreint de résidents permanents. La tâche n'est pas non plus facilitée avec les élu·es qui, au-delà de garder en tête le calendrier électoral, doivent concilier dans leurs politiques le maintien d'une vie insulaire à l'année et la viabilité économique du territoire, basée sur la saisonnalité. Ces derniers éléments viennent alors limiter l'ambition de la politique alimentaire mise en place. L'insularité peut ainsi constituer une grille de lecture pertinente pour l'étude de ces différentes problématiques, puisque leur existence semble être largement liée à l'insularité.

Ces réflexions conduisent à nous demander **dans quelle mesure l'insularité favorise-t-elle la mise en place d'une politique alimentaire territoriale ?**

Dans un premier chapitre, nous étudierons comment la dynamique nationale de publicisation de la question alimentaire et de mise en politique de cette dernière a permis aux collectivités de mettre en place des politiques alimentaires territoriales, s'inscrivant par ailleurs dans le cadre de la mutation de l'État et de l'action publique territoriale (Chapitre 1).

Dans un deuxième chapitre, nous tenterons de comprendre comment la situation insulaire islaise[10] vient-elle fournir un cadre propice au développement d'une politique alimentaire ambitieuse sur le territoire (Chapitre 2).

Enfin, nous nous pencherons sur les limites que pose l'insularité et les représentations collectives qui y sont associées, du fait de problématiques typiques des espaces littoraux et insulaires difficiles à dépasser, venant limiter l'investissement militant et politique en faveur d'une politique alimentaire islaise (Chapitre 3).

[10] Gentilé utilisé pour désigner les habitant·es de l'Île d'Yeu.

Note méthodologique

Le choix d'étudier l'Île d'Yeu plutôt qu'un autre territoire insulaire est le fruit d'échanges avec les membres du RAIA et du programme de recherche SOFIANE à l'occasion de plusieurs réunions en visio-conférence, lors desquelles ils·elles ont pris le temps de m'exposer un état des lieux des politiques alimentaires de chacune des îles atlantiques étudiées.

Le RAIA est une association commune aux territoires insulaires de la région Bretagne et des départements de la Vendée et de la Charente-Maritime[11], qui œuvre pour le maintien et le développement durable d'une agriculture dynamique dans les îles atlantiques. Pour ce faire, elle met en relation les agriculteur·rices, les citoyen·nes et les élu·es des différents territoires, permet une circulation des initiatives locales entre les îles, et favorise le partage d'expériences. Le RAIA est associé à SOFIANE, un programme de recherche-action autour des agricultures insulaires, dont l'objectif est « d'identifier et d'analyser [leurs] caractéristiques structurelles, sociales, environnementales, économiques et politiques ».

Au fil de la réflexion, le choix de l'Île d'Yeu est apparu comme le plus pertinent pour la réalisation d'une recherche sur les politiques alimentaires sur les îles atlantiques. À titre de comparaison, un territoire comme Belle-Île-en-Mer s'intéresse à la question alimentaire, mais se montre peu ouvert aux enquêtes de terrain (il y en a déjà eu beaucoup). D'autres îles ont été écartées car les politiques alimentaires y étaient peu développées, voire tout simplement inexistantes. L'Île d'Yeu combine différents éléments qui en font un terrain d'étude intéressant. La problématique d'alimentation locale fait l'objet d'une réflexion dynamique (projet d'installer une ferme en régie notamment) depuis une dizaine d'années. D'initiative citoyenne, les élu·es se sont saisi·es de cette problématique, sans que la politique alimentaire ne soit encore totalement aboutie (l'est-t-elle vraiment un jour ?). Par ailleurs, le président du bureau du RAIA est un habitant de l'Île d'Yeu, également président du Collectif agricole(CA) de l'Île d'Yeu, ce qui facilitait l'accès au terrain.

Cette monographie s'est nourrie de la documentation riche produite par le RAIA et par les chercheur·ses de SOFIANE, mais également de celle des étudiant·es qui se sont déjà intéressé·es aux problématiques insulaires atlantiques dans le cadre de travaux de fin d'études (Gaisnon, 2020 ; Landré, 2019). Si cette recherche n'a pas vocation à tirer des conclusions généralisables à l'ensemble des territoires insulaires ou littoraux, elle est alimentée de quelques comparaisons prudentes avec d'autres îles atlantiques tout au long du développement.

[11] Voir : Annexe 3 – Îles atlantiques membres du RAIA (source : plaquette de présentation du RAIA).

Bien que des éléments sur l'Île d'Yeu existaient déjà dans la littérature et dans les travaux RAIA/SOFIANE, j'ai fait le choix de mener des entretiens semi-directifs auprès d'élus[12], de producteur·rices (dits « porteur·euses de projet ») et porteur·euses d'activités économiques, de membres d'associations citoyennes, et d'autres divers institutionnels qui gravitent autour de la problématique alimentaire islaise. L'enquête de terrain s'appuie donc sur dix-huit entretiens semi-directifs menés auprès de vingt personnes[13]. Ils ont été réalisés lors d'un séjour d'une semaine sur l'Île d'Yeu au mois de mars 2021 pour douze d'entre eux, les six autres ayant été menés par visio-conférence ou par téléphone. Dans l'objectif de comprendre le discours institutionnel de l'île sur les politiques alimentaires et les questions de protection de l'environnement qui s'y rattachent, nous avons également étudié quelques communications et documents créés et mis à disposition sur le site internet de la Mairie.

Pour terminer, il nous paraît utile d'aborder le contexte particulier dans lequel a pris corps cette recherche.

D'abord, le choix de réaliser une monographie, au-delà des qualités intrinsèques reconnues à cette méthode, a également été motivé par des considérations plus prosaïques. En effet, la pandémie et les périodes de confinement qui en découlent contraignent les perspectives de recherche depuis plus d'un an désormais. Si le choix de se concentrer prioritairement sur l'Île d'Yeu a été fait assez tôt dans l'année, la possibilité de faire évoluer la monographie en étude comparative de plusieurs territoires insulaires est restée en suspens pendant plusieurs semaines. Nous l'avons finalement définitivement écartée après l'annonce du troisième confinement, à la fin du mois de mars 2021. Cette incertitude quant au caractère monographique ou comparatif du mémoire a pu constituer une source de stress ainsi qu'une difficulté dans l'orientation des recherches. Par ailleurs, il a fallu avancer et préparer le terrain tout en ne sachant pas si nous allions finalement pouvoir nous y rendre.

Ensuite, ce sont les échanges sur le terrain qui se sont trouvés influencés par la crise sanitaire et les règles de distanciation sociale qu'elle entraîne. Si la qualité des entretiens est restée très satisfaisante, les échanges nous ont paru moins spontanés non seulement du fait des masques et de l'impératif de distanciation sociale, mais également en raison du couvre-feu restreignant les possibilités en matière d'amplitude horaire, de mobilité, et de lieu de rendez-vous. De plus, la pandémie nous a contraint à des échanges virtuels plutôt qu'aux rencontres en face-à-face pour certains entretiens. Par ailleurs, différents événements auxquels il aurait pu être intéressant de participer n'ont pas eu lieu (les rencontres annuelles du RAIA par exemple).

[12] Je n'ai rencontré que des élus masculins.

[13] Lors de certains entretiens, deux personnes étaient présentes pour nous répondre.

Enfin, le fait de se rendre sur une île en temps de pandémie a également constitué une source d'appréhension : la transmission du virus y étant facilitée par la proximité, il était difficile de savoir à l'avance si les islais·es seraient ouvert·es à la venue d'une habitante du continent. Cette crainte ne s'est pas confirmée sur le terrain. Les personnes rencontrées sur l'île ont été extrêmement accueillantes et désireuses d'apporter des éléments pertinents à cette recherche. Le fait d'avoir eu des contacts antérieurs avec une personne connue des interrogé·es, et de se présenter comme étudiante-chercheuse au sein du RAIA a aussi sûrement contribué à la mise en confiance de ces derniers (tout comme le fait d'être originaire de Bretagne, une région de France qui véhicule visiblement de la sympathie sur l'Île d'Yeu).

Chapitre 1. La territorialisation des politiques alimentaires, fruit d'une mutation de l'État

Le vingtième siècle est un tournant qui marque le passage d'une agriculture familiale et territorialisée à un modèle productiviste. Depuis les années 2000, et face aux demandes citoyennes pour se réapproprier l'alimentation, les pouvoirs publics ont mis en place des politiques publiques à l'échelle nationale. Dans la même perspective, ils ont créé des leviers à destination des collectivités afin que ces dernières construisent leurs propres politiques alimentaires à l'échelle infranationale. Ces politiques, bien que territorialisées, se standardisent, au moyen des nouveaux instruments de gouvernance mis en place par un État en mutation. Dans ce contexte, l'Île d'Yeu a lancé des initiatives dans divers secteurs d'action publique participant d'une politique alimentaire territoriale.

La politique alimentaire qui se fait jour sur l'île s'inscrit dans le cadre des mutations récentes de l'action publique territoriale (APT). Aujourd'hui, l'APT en appelle à des concepts tels que le fonctionnement par projet, la transversalité, ou encore la standardisation des politiques via la labellisation. La politique alimentaire islaise est non seulement le fruit des mutations de l'APT mais également un outil au service du territoire et de l'élu·e, confronté·e à de nouveaux défis et à de nouvelles injonctions, en raison de la mise en concurrence des territoires et de l'importance accrue accordée au rôle de pilotage et de coordination de l'action publique.

Dans ce premier chapitre, nous reviendrons tout d'abord sur les différentes étapes, à l'échelle nationale puis à l'échelle locale, qui ont abouti à la création d'une politique alimentaire sur l'Île d'Yeu (Section 1). Nous étudierons dans un second temps la façon dont cette politique s'inscrit dans le cadre des mutations de l'APT (Section 2), en mobilisant des concepts issus de la sociologie de l'APT. Cette seconde section nous permettra de mieux saisir les contours de la politique alimentaire islaise.

.

Section 1. *Politisation de l'alimentation à l'échelle nationale et création de leviers d'action publique à destination des collectivités territoriales*

La publicisation de la question alimentaire et sa mise en politique a conduit au développement de politiques publiques de portée nationale, qui se sont accompagnées de l'octroi par l'État aux collectivités de la possibilité de mettre en place des initiatives relatives à l'alimentation sur leur territoire (A).

L'Île d'Yeu, en tant que commune, s'est donc saisie de cette opportunité pour mettre en place une politique alimentaire territoriale *a priori* ambitieuse (B).

A- Historique non exhaustif de la publicisation de la question alimentaire et de sa mise en politique

Comme évoqué dans l'introduction, la constitution de l'alimentation comme problème public en France est récente. Dans un contexte de crises multiples (écologique, sanitaire, économique), la montée des préoccupations citoyennes pour le fait de « manger mieux » a contribué à politiser la question. En réponse, l'État a pris différentes mesures participant de la création d'une politique alimentaire et de sa territorialisation.

Le passage d'une agriculture familiale au système agro-industriel productiviste : un basculement critiqué

Jusqu'au milieu du vingtième siècle, le paysage agricole français se composait de nombreuses petites exploitations familiales marquées par une triple faiblesse : de la professionnalisation, de la mécanisation, et, inévitablement, du niveau de production (Pahun, 2020). Après la seconde-guerre mondiale, Henri Mendras fait l'hypothèse d'un basculement et d'un changement de civilisation du fait de la modernisation et du progrès (Hervieu & Purseigle, 2013). Les préoccupations politiques se sont en effet progressivement orientées vers la transformation du modèle agricole pour « produire plus » dans un contexte particulier de pénurie alimentaire et de rationnement. De fait, les années 1960 voient s'ouvrir une période de remembrement rural, prenant la forme d'une cogestion entre les pouvoirs publics et la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), l'organisation hégémonique de

représentation des agriculteur·rices. Cela donnera lieu à une série de grandes lois d'orientation agricole entre 1960 et 1962, à visée modernisatrice et productiviste. La Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne mise en place en 1962 viendra parachever cette transformation du modèle agricole. À cette époque, elle visait principalement à accroître la productivité de l'agriculture. Elle est aujourd'hui divisée en deux piliers, le second étant orienté vers les objectifs non commerciaux de l'agriculture. Ce sont surtout des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC), qui ont pour fin de modifier les pratiques des agriculteur·rices, vers un meilleur respect de l'environnement (Fouilleux, 2002).

Les critiques à l'égard du système agro-industriel sont venues s'affirmer dès son essor en tant que modèle hégémonique, dans les années 1950. Les années 1960 et 1970, plus particulièrement, ont vu apparaître une contre-culture critique de la consommation de masse, aux préoccupations diverses : interrogations sur les produits chimiques, les calories vides, l'agrobusiness et les firmes, etc. Les années 1980 conduisent à l'apaisement des tensions, avec la nutritionnalisation[14] qui pousse à la responsabilisation individuelle des mangeur·euses. Cet apaisement sera de courte durée puisque les années 1990 et leurs scandales alimentaires, notamment l'épisode de la vache folle en 1996[15], réactiveront le sentiment de défiance des consommateur·rices à l'égard du modèle dominant (Lepiller & Yount-André cité·es dans Fouilleux & Michel, 2020). À cela s'ajoutent les préoccupations relatives au développement durable et aux enjeux écologiques planétaires, ainsi que le retour d'un engagement citoyen en faveur du territoire et de ses qualités (Creps, 2018).

L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité nationale pour la publicisation de l'alimentation

En réponse aux critiques et aux préoccupations citoyennes, les industriels ont veillé à adapter leurs produits aux demandes des consommateur·rices, avec, par exemple, le lancement de gammes de produits biologiques. Les agriculteur·rices conventionnel·les ont également cherché à évoluer. Ainsi, les années 1990 voient la naissance du Forum de l'Agriculture Raisonnée et Respectueuse de l'Environnement (FARRE), un groupe d'intérêt formé majoritairement par des agriculteur·rices conventionnel·les qui tentent de se saisir de la question environnementale en faisant la promotion d'une agriculture raisonnée (Mayance cité dans Fouilleux & Michel, 2020).

[14] La nutritionnalisation se définit comme un « processus de diffusion massive des connaissances nutritionnelles à travers les médias, et de la multiplication de campagnes d'éducation pour la santé » (Romeyer, 2008).

[15] Alors qu'une maladie touche les vaches au Royaume-Uni, leur importation est suspendue en France qui craint la transmission à l'humain. La crise fait s'effondrer la consommation de viande, et constitue un élément de justification supplémentaire de la demande des citoyens pour plus de traçabilité.

Du côté des pouvoirs publics, les contestations citoyennes ont ouvert la voie à la reconnaissance de l'alimentation comme enjeu politique, et au développement de politiques alimentaires. Selon la théorie de la fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984) c'est la réunion de trois courants (ou *streams*) qui conduit un problème à passer de l'agenda gouvernemental (sujet qui a l'attention du gouvernement mais qui n'appelle pas forcément de décision) à l'agenda décisionnel (sujet qui se traduira par une décision effective), et à déboucher sur un changement de politique publique. D'une part, le problème doit être constitué politiquement, public, débattu (*problem stream*). Dans le cas de l'alimentation, ce sont les scandales sanitaires dont la responsabilité a été attribuée au système agro-industriel dominant qui ont ouvert le débat et politisé la question. D'autre part, des solutions au problème (outils, idées) doivent exister (*policy stream*). L'existence de réseaux d'agriculture biologique et de circuits courts, préexistants mais restés à la marge jusqu'alors, vont être mis en avant par les pouvoirs publics et encouragés à se développer. Enfin, l'ensemble des éléments de la vie politique (opinion publique et ses revirements, politique électorale, changements dans le gouvernement et l'administration, etc.) doivent être favorables à un changement (*political stream*). La sensibilité croissante des individus aux enjeux écologiques et leur volonté de reprendre le pouvoir sur leur alimentation sont les éléments qui sont venus entériner la décision des pouvoirs publics de construire une politique publique alimentaire.

Développement d'une politique alimentaire à l'échelle nationale

De nos jours, l'intérêt pour la production de produits biologiques n'est plus considéré comme l'apanage de petits groupes de militant·es localisés refusant le modèle agricole intensif, mais est un mode de production reconnu et encouragé par les pouvoirs publics. À partir des années 1990, ces derniers se sont lancés dans la conventionnalisation de l'agriculture biologique, ce qui avait pour but de permettre de pallier « l'incomplétude » de l'information et « d'établir des règles communes, issues d'un processus cognitif collectif » (Sylvander, 1997). Les politiques publiques définiront l'agriculture biologique (AB) avec la loi du 04/07/1980, et le décret du 10/03/1981, par la suite reconnu au niveau européen par le règlement du 24/06/1981. À partir de 1993, des directives européennes rendent la certification des produits issus de l'agriculture biologique obligatoire, par un organisme certificateur accrédité (Fouilleux & Loconto, 2017) qui vérifie le respect d'un strict cahier des charges. Il s'agit ainsi d'une convention industrielle qui rompt avec la conventionnalisation domestique qui prévalait jusqu'alors. Cette institutionnalisation de l'agriculture biologique constitue une première étape dans le développement de formes d'alimentation alternatives au modèle dominant.

À la suite du Grenelle Environnement de 2008, l'importance de l'enjeu de l'alimentation a été confortée avec l'adoption de mesures entérinant de nouvelles obligations quant à l'approvisionnement de la restauration scolaire. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle

de l'environnement[16] prévoyait ainsi que 15% des produits utilisés dans la restauration collective devaient provenir de l'agriculture biologique en 2010 et 20% en 2012, ce qui a constitué un pas de plus vers la publicisation de la problématique alimentaire en France.

Aujourd'hui, la politique alimentaire nationale a pour objectif « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique »[17]. Pour arriver à cette fin, les pouvoirs publics disposent de deux outils principaux. Le premier, créé en 2011, est le Programme national pour l'alimentation (PNA) qui comporte trois axes : justice sociale, lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation alimentaire. À cela s'ajoute le Plan National Nutrition Santé (PNNS) qui vise à améliorer l'état de santé de la population générale en articulant alimentation et activité physique. Pour la période 2019-2023, le ministère des Solidarités et de la Santé et le ministère de l'Agriculture de l'Alimentation ont décidé de réunir ces deux plans dans un seul et unique programme, le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN). Celui-ci organise la politique de l'alimentation et de la nutrition sur cinq ans, déclinée en plusieurs actions qui relèvent de domaines d'action publique divers, ce qui participe d'une politique désectorisalisée.

En juin 2017, Emmanuel Macron annonçait le lancement des États Généraux de l'Alimentation (EGA), projet d'envergure qui prendrait place à partir de la fin de l'été, sous la forme d'ateliers réunissant l'ensemble des acteur·rices intéressé·es par la problématique alimentaire (monde agricole, restauration collective, élu·es, associations…). D'une part, l'objectif était d'assurer un revenu plus juste aux agriculteur·rices en améliorant la répartition de la valeur tout au long de la chaîne agro-industrielle. D'autre part, le projet devait permettre l'accès à une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous·tes. La clôture des EGA a débouché sur l'adoption de la loi agriculture et alimentation, dit EGalim[18]. Celle-ci a permis entre autres d'instaurer, à partir du 1er janvier 2022, au moins 50% de produits de qualité et durables dont au moins 20% de produits biologiques dans la restauration collective.

Mis-à-part cette mesure, la loi EGalim reste décevante pour l'ensemble des parties du fait des nombreux amendements qui ont précédé son adoption. Elle a non seulement été critiquée par la FNSEA, syndicat agricole majoritaire, concernant la rémunération des agriculteur·rices mais également par les associations écologistes et naturalistes pour son manque d'ambition en matière de protection de

[16] Voir : LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1). https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020949548/

17 Voir : Programme national pour l'alimentation 2019–2023 : territoires en action. (2020, 4 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation-2019-2023-territoires-en-action

18 Voir : LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (1). https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037547946/

l'environnement, avec notamment des désillusions concernant le glyphosate, toujours autorisé. Cette déconnexion entre la volonté politique affichée (les EGA) et les résultats finalement obtenus (la loi EGalim) montre bien l'incapacité de l'État à réformer les politiques du secteur agricole et alimentaire « par le haut ». En illustrant son propos par l'exemple du glyphosate[19], Jeanne Pahun (2020) pose le constat de l'échec de la mise en place de politiques (agricoles dans son cas) ambitieuses par l'État central, du fait de différents verrous institutionnels et politiques.

À l'échelle locale cependant, de nombreux projets fleurissent progressivement, et tentent de mettre en lien les différents secteurs d'action publique qui participent de l'efficacité d'une même politique publique. C'est le cas des politiques alimentaires territoriales, qui peuvent être vues comme « une forme de remise en cause indirecte de l'action publique étatique » (Fouilleux & Michel, 2020).

Mise en place de leviers d'action publique pour la territorialisation des politiques alimentaires

En parallèle de mesures nationales parfois limitées dans leur portée, les pouvoirs publics ont mis en place des leviers permettant une prise en charge de la problématique de l'alimentation à l'échelle territoriale, ce qui correspond à une forme de délégation de l'État aux collectivités. En France, l'agriculture comme l'alimentation ne sont pas des compétences qui relèvent des collectivités locales, communes ou intercommunalités (Michel & Soulard, 2017). La décision des collectivités de porter des politiques d'alimentation est donc un choix.

Le lancement du plan Barnier en 2009 visait à favoriser le développement des circuits courts des produits agricoles. Dans son prolongement, on assiste à un renouveau des circuits courts alimentaires, qui viennent s'opposer au modèle agro-industriel de façon plus feutrée, locale, et qui se traduit par la multiplication des politiques alimentaires mises en place par les collectivités territoriales, qui deviennent de plus en plus visibles sur le sujet. C'est notamment le cas dans les villes (Steel, 2013 citée dans Fouilleux & Michel, 2020) ou avec le développement de l'agriculture urbaine qui vient relocaliser la production grâce aux leviers des politiques locales, sur le foncier notamment (Fouilleux & Michel, 2020).

Par la suite, la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 a mis en place le premier PNA. En 2014, le deuxième PNA aura comme objectif supplémentaire le renforcement de l'ancrage

[19] Après une pétition à l'échelle européenne pour l'interdiction du glyphosate, herbicide jugé cancérigène probable par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les débats au Parlement Européen puis à l'Assemblée nationale n'ont pas conduit au retrait du produit du marché, alors même que l'exécutif français s'y était montré favorable dès l'horizon 2021.

territorial de l'alimentation, en permettant notamment aux collectivités d'obtenir des financements pour leurs démarches alimentaires.

La même année, le dispositif PAT était créé, et constitue aujourd'hui l'initiative la plus ambitieuse de reterritorialisation de l'alimentation. Ce dispositif reconnait les collectivités territoriales comme échelons pertinents pour les démarches alimentaires, et vise à favoriser « la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation dans les territoires en soutenant notamment l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines ». Pour reprendre les termes de la plaquette présentant les PAT[20], ils « [sont] élaborés de manière concertée à l'initiative des acteurs d'un territoire [et] visent à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé. L'alimentation devient alors un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles sur ce territoire ». La mise en place d'un PAT ne se limite pas à l'alimentation, mais est bien la base d'une politique publique territorialisée et désectorialisée. Par ailleurs, le dispositif des PAT suscite un fort engouement. En mars 2021, soixante-cinq nouveaux projets alimentaires territoriaux ont été sélectionnés pour être labellisés, en plus de ceux qui étaient déjà existants[21]. Le 15 avril 2021, une deuxième session s'ouvrait pour la labellisation. 80% des départements bénéficient désormais d'au moins un PAT sur leur territoire. Si elle n'apporte pas de subventions, la labellisation permet aux territoires d'utiliser le label, et de répondre aux besoins de traçabilité des consommateur·rices.

Ainsi, la conventionnalisation de l'agriculture biologique, les obligations en matière de restauration collective, les divers plans et programmes à l'échelle nationale, ainsi que la création d'outils permettant aux collectivités de développer des projets alimentaires infranationaux, sont des éléments qui ont contribué à faire naître une politique alimentaire en France, à l'ambition désectorialisée et territorialisée. La politique alimentaire territoriale mise en place l'Île d'Yeu que nous allons désormais étudier s'inscrit dans ce contexte.

[20] *Qu'est-ce qu'un projet alimentaire territorial ?* (2018, 8 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial

[21] *France Relance : 65 nouveaux projets alimentaires territoriaux sélectionnés*. (2021, 30 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/france-relance-65-nouveaux-projets-alimentaires-territoriaux-selectionnes

B- L'action publique territoriale au service du développement de la politique alimentaire islaise

Grâce à la publicisation de l'alimentation et sa mise en politique publique à l'échelle nationale, les pouvoirs locaux ont pu mobiliser les leviers mis à leur disposition par l'État dans l'objectif de permettre la mise en place de politiques alimentaires territoriales. À l'échelle islaise, c'est l'engagement de citoyen·nes pour une réappropriation de l'alimentation qui a incité les élu·es à la prise en charge de la question, et posé les bases du développement d'une politique alimentaire locale.

La genèse de la politique alimentaire islaise : l'implication citoyenne

Sur l'Île d'Yeu, l'implication d'habitant·es du caillou[22] pour que les pouvoirs publics locaux se saisissent de la problématique alimentaire a donné la première impulsion à un projet alimentaire. Généralement identifiée comme l'une des personnes centrales grâce auxquelles des initiatives relatives à l'agriculture et à l'alimentation ont vu le jour, une professeure de sciences économiques et sociales en classe préparatoire à la retraite, nous présentait ce qui a constitué les prémices de la mise en place d'une politique alimentaire territoriale :

> *Quand je suis arrivée [sur l'Île d'Yeu] en 2004-2005, j'avais un objectif qui était à la fois une préoccupation proche de ce que j'ai appris dans ma vie, à savoir que l'économie, le développement, etc. c'est pas simplement de la croissance et de l'accumulation de revenus ou de richesses matérielles, mais c'est aussi quelque chose qu'on appelle nous aujourd'hui le développement durable (…) Et quand je suis arrivée ici, il y avait cette préoccupation-là, comment participer au développement (…) d'une activité économique respectueuse de l'environnement, de la santé et de la biodiversité, comment participer au développement d'un processus plus équilibré que simplement une dépendance au tourisme ou au bâtiment (…). Et aussi très égoïstement « moi je veux manger, je veux manger des choses saines » et voilà, le tout mis ensemble, j'ai écrit au maire (…) et j'ai dit « il me semble qu'un projet pour l'agriculture sur l'Île d'Yeu, ça pourrait être intéressant ».*[23]

[22] Surnom donné à l'Île d'Yeu par ses habitants.

[23] Extrait de l'entretien n°17 du 05/07/2021 avec une habitante de l'île et militante associative

À la suite de son courrier au maire, et au fil des rencontres insulaires, plusieurs habitant·es de l'île se sont associé·es, autour de 2009, pour mener une réflexion commune sur l'élaboration d'initiatives qui viendraient redonner une place à l'agriculture islaise, et favoriser une alimentation locale et respectueuse de l'environnement. Ainsi, ces personnes ont commencé à plancher sur la mise en œuvre d'un projet relatif à l'agriculture sur l'île, qui deviendra par la suite le projet *Terres Fert'îles.* En 2011, ces citoyen·es ont ainsi décidé de créer le Collectif agricole (CA), pour donner un cadre à leur réflexion :

> *On a réussi à créer progressivement ce collectif informel qu'était le Collectif agricole, et qui est devenu progressivement une association. Donc voilà, au départ [l'idée] c'était effectivement de persuader les élus, de mettre en place une structure qui permette d'avancer et de soutenir les porteurs de projet.*[24]

Le CA, un collectif de citoyen·nes, a donc joué un rôle clé dans le travail de mise à l'agenda politique des questions alimentaires sur l'île. Il est à différencier du CDA. Le CA portait initialement le projet *Terres Fert'îles*, qui est aujourd'hui au cœur de la mission du CDA, une association qui regroupe le CA ainsi que d'autres acteur·rices autour du développement de l'agriculture et des circuits courts sur l'île[25].

Mise à l'agenda politique de la question alimentaire

Le début des années 2010 a permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité à l'échelle locale, conduisant à la prise en considération progressive de l'alimentation comme enjeu d'action publique par les élu·es de l'île :

> *Là où je pense qu'il y a une prise de conscience… c'est qu'au niveau national, [il y a eu] le Plan nutrition santé. Au niveau régional, [il y a eu] tous les plans du type « Manger Bouger », « Le local c'est pas banal ! » (…) enfin bon les mots d'ordre. Y'a eu progressivement de plus en plus d'informations descendues des hautes sphères disant « Attention quand même ! Il faut faire attention à la santé, il faut manger correctement etc. ». Et puis petit-à-petit, loi EGalim, souveraineté alimentaire, résilience, crise économique, dépendance, tout ça. Et ici, bon, c'est clair que tout à coup je pense que ça a frappé un certain nombre d'élus. Et ça correspondait à ce qui leur arrivait d'informations et d'injonctions d'en haut. En bas, ici, y'a quatre ans, on a commencé à faire un programme d'information sur les*

[24] Extrait de l'entretien n°17 du 05/07/2021 avec une habitante de l'île et militante associative.

[25] Voir : Annexe 4 - Présentation du fonctionnement du CDA.

questions alimentaires (…) donc entre les informations d'en haut et puis celles d'en bas, le maire s'est dit « bon sang bien sûr, y'a quand même des choses à faire ![26]

Ainsi, la mise à l'agenda politique de la question alimentaire sur l'Île d'Yeu répondait à un double constat. D'une part, la prise en compte de cet enjeu s'inscrivait dans la tendance générale nationale, dont on a pu voir qu'elle se matérialisait par diverses mesures étatiques donnant la possibilité aux collectivités de prendre des initiatives sur le plan alimentaire. D'autre part, cette mise à l'agenda est venue s'affirmer en réponse à la demande croissante de la population islaise de reprendre en main son alimentation. On peut imaginer que les citoyen·nes étant perçus par les élu·es comme de potentiel·les électeur·rices, leur sensibilité à la question alimentaire est venue relégitimer politiquement cette dernière (Fouilleux & Michel, 2020).

De la mise en politique de la question à la structuration d'une politique alimentaire à l'ambition désectorialisée

Du fait du travail de persuasion amorcé par les membres du Collectif agricole, le maire de l'Île d'Yeu de l'époque a fait le choix de dédier une personne de l'équipe municipale au projet *Terres Fert'îles*, et permis la réalisation d'une étude sur le potentiel agricole de l'Île d'Yeu, dans le cadre d'un stage. Ce diagnostic a constitué le point de départ de la mise en place d'initiatives en faveur du développement de l'agriculture et de l'alimentation. Un élu local interrogé revenait ainsi sur l'importance progressive de la question alimentaire dans les axes de travail prioritaires défendus par la Mairie :

Le travail s'est vraiment fait beaucoup avec du bénévolat, des passionnés. Il fallait aller chercher de l'argent ici et là. Depuis plusieurs années, il y avait des chargés de mission. A chaque fois c'étaient des gens d'un an, il fallait trouver des sous pour les payer. Quand ils étaient là, pendant un an ils participaient au développement agricole, mais en même temps il fallait qu'ils cherchent de l'argent pour continuer à avoir des chargés de mission donc c'était un peu compliqué. C'est là qu'on a eu le bilan de se dire « bon faut qu'on passe à une étape plus structurée, plus organisée, pour pas que ça s'essouffle et qu'on en reste là ».[27]

Lorsqu'il indique qu'il a été nécessaire de passer à une « étape plus structurée », il fait référence à la récente pérennisation d'un poste de chargé·e de mission en contrat à durée indéterminée (CDI) au sein du Comité de Développement de l'Agriculture (CDA). En effet, lors de l'enquête de terrain, nous avions

[26] Extrait de l'entretien n°17 du 05/07/2021 avec une habitante de l'île et militante associative.

[27] Extrait de l'entretien n°5 du 17/03/21 avec un élu islais.

eu l'occasion de rencontrer un jeune chargé de mission, dont la prise de poste remontait au mois de janvier 2021. Son travail était d'animer et de piloter les différents projets portés par le CDA, cette association constituant vraiment le cœur des dynamiques relatives à la construction d'une politique alimentaire territoriale. L'objectif de développement de l'agriculture et des circuits courts sur l'île porté par le CDA se décline en trois projets, et non plus seulement le volet agricole comme à l'origine. Lors de l'enquête de terrain, le chargé de mission du CDA nous en expliquait la teneur.

D'abord, le CDA fait vivre le projet *Terres Fert'îles* que nous avons déjà rapidement évoqué. Né en 2014, il vise à développer l'agriculture insulaire. Pour ce faire, il s'agit d'identifier des parcelles en friche, de travailler avec les propriétaires pour les remettre en culture, et d'encourager à l'installation des producteur·rices. Il s'agit du projet aujourd'hui le plus avancé :

> *L'avantage de Terres Fert'îles c'est qu'il y a déjà un gros historique, il y a déjà plein de choses qui sont avancées, c'est en cours, ça roule.*[28]

Dans ce cadre, un appel à projets a été lancé en 2018/2019 par la mairie. Cela a permis l'installation de deux porteurs de projets en maraîchage biologique. Ils viennent s'ajouter à ceux et celles qui, déjà, s'étaient installés ces dernières années : une éleveuse de poulets certifiés AB, une éleveuse de brebis certifiées AB, un autre maraîcher AB… Le projet T*erres Fert'îles* est profondément lié à la politique alimentaire territoriale puisqu'il facilite le développement de projets agricoles, dont l'intégralité des productions sont vendues localement.

Le projet *Au f'île de l'eau* constitue le deuxième volet du projet porté par le CDA :

> *Au f'île de l'eau, c'est assez récent, donc là on est vraiment au cœur du projet, c'est ce qui nous mobilise le plus. Donc il y a le stage de X*[29]*, il y a un partenariat qui va être mis en place avec la Ligue Protectrice des Oiseaux (LPO), un inventaire participatif des zones humides, de la biodiversité*[30] *(…). Ce projet il a vocation à identifier les réseaux hydrographiques sur les zones agricoles et à restaurer… enfin mettre en place des plans de gestion pour restaurer ces réseaux afin que les agriculteurs aient moins de problème d'eau, parce qu'en fait ce qu'on observe aujourd'hui, et c'est lié à la situation géologique de l'île, c'est que l'hiver il y a des trop plein d'eau, ce qu'on appelle des hydromorphies. C'est un entassement d'eau*

[28] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

[29] Stagiaire qui travaillait au mois de mars 2021 au sein du projet *Au F'île de l'eau* dans le cadre d'un stage de fin d'études.

[30] Voir : *Appel à volontaires pour un diagnostic participatif sur la biodiversité des mares en zones agricoles !* (2021, 31 mars). Le Collectif agricole de l'Ile d'Yeu. https://collectifagricoleiledyeu.wordpress.com/2021/03/31/appel-a-volontaires-pour-un-diagnostic-participatif-sur-la-biodiversite-des-mares-en-zones-agricoles/

> *qui fait que le sol est pas exploitable à cette partie-là de l'année, avec des conséquences sur l'été. Et l'été on a une sécheresse très rapidement sur les sols parce qu'en fait, on a peu de sols arables. Donc l'idée, c'est de voir par l'identification de ces réseaux et des plans de gestion, comment diminuer les hydromorphies l'hiver et permettre un meilleur stockage de l'eau l'été.*[31]

Comme pour le projet *Terres Fert'îles*, *Au f'île de l'eau* vient répondre à différents enjeux liés au territoire insulaire : s'il a vocation à améliorer les conditions de travail des producteur·rices de l'île par la diminution du phénomène d'hydromorphies, il permet aussi de faire un état des lieux de la biodiversité, et d'associer la population islaise qui bénéficie d'un vrai rôle à jouer puisqu'une partie du projet s'appuie sur sa contribution à l'inventaire participatif.

Enfin, le développement des circuits courts constitue le troisième axe défendu par le CDA :

> *Et le troisième volet, donc le volet circuits courts alimentaires, là ça prend aussi un peu de temps car il y a déjà des actions qui ont été faites en 2018-2019, et même 2020, même si ça a été perturbé par le Covid. Ça nous mobilise aussi parce qu'on souhaite redonner une impulsion et travailler aussi avec les acteurs de la santé, mêler tout ce qui est centre de soins, acteurs de la prévention de la santé sur l'île : médecins, Point Info Familles, [Centre Communal d'Action Sociale (CCAS)]. Toutes ces structures-là on essaie de les rassembler pour qu'ensemble elles réfléchissent à un plan d'action pour développer les circuits courts de manière à associer alimentation locale et santé.*[32]

En 2018, le projet *Terres Fert'îles* avait été retenu au PNA. À ce titre, il a été labellisé comme PAT de niveau 1. Lors de l'enquête de terrain, le chargé de mission du CDA constituait un dossier pour que le projet alimentaire de l'île soit reconnu de niveau 2 (ce qui correspond aux « projets dont le degré d'avancement permet la mise en œuvre d'actions opérationnelles », alors que le niveau 1 concerne les PAT émergents, en construction). Être reconnu PAT de niveau 2 permet d'obtenir une visibilité auprès des financeurs de la Région. Afin d'obtenir la labellisation de PAT de niveau 2, le CDA avait mis en avant le projet d'une ferme en régie.

[31] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

[32] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

Le projet de ferme en régie est une initiative assez singulière sur laquelle travaillent les acteur·rices de l'Île d'Yeu depuis quelques années :

> *Nous l'idée elle a émergé à partir du diagnostic alimentaire de 2018, et on commence là à y travailler. On est vraiment au stade 1 du projet. On commence à communiquer là-dessus en interne en Mairie, et au CDA depuis début 2020-2021.*[33]

Ce mode d'approvisionnement de la restauration collective n'est que très peu développé[34]. Dans une ferme en régie, l'exploitant·e est salarié·e de la mairie, et fournit les restaurants collectifs du territoire, tout ou partie. Sur l'Île d'Yeu, il s'agirait d'alimenter le collège et les écoles primaires. Face au coût généralement élevé de l'alimentation locale à Yeu, la ferme en régie serait ainsi un outil permettant de faire bénéficier un maximum de personnes des produits locaux, et de démocratiser l'alimentation biologique et locale. Ce projet est également porté par Belle-Ile-en-Mer, avec qui le chargé de mission du CDA est en lien.

Par ailleurs, les différentes personnes interrogées, y compris les élus, s'accordent sur le fait qu'il soit très peu probable que Plan Local d'Urbanisme (PLU) évolue vers une augmentation du nombre de terrains constructibles, et ce, alors même que les propriétaires refusent de louer leurs terres aux agriculteur·rices, dans l'espoir de pouvoir construire ou les vendre dans les années à venir :

> *Si vous avez un terrain et que la zone constructible elle est à 200 mètres, vous vous dites « à un moment donné, va y avoir de plus en plus de monde, de plus en plus de constructions, y'aura peut-être une mairie qui va réviser le PLU et puis qui va dire « bon on agrandit de 10000m2 pour faire un lotissement ». Et hop le truc qui vaut un euro ou trois euros du mètre carré, d'un coup il en vaut deux cents euros le mètre carré. Donc les gens ils se disent « je vais le garder ». Mais en fait il faut arriver à leur faire comprendre que ça n'arrivera jamais. C'est bloqué maintenant.*[35]

Du côté des autres îles atlantiques, la situation de chacune d'entre elle face aux questions agricoles et alimentaire diffère. À titre d'illustration, l'île d'Oléron emploie trois chargé·es de mission sur ces questions (pour une superficie de cent-soixante-quinze mètres carrés), quand l'île de Groix ne dispose d'aucune dynamique locale relative à l'agriculture et à l'alimentation. L'île de Bréhat bénéficie, elle, de

[33] Extrait de l'entretien n°5 du 17/03/2021 avec un élu islais.

[34] Fermes en régie parmi les plus connues : Vannes, en Bretagne alimente les crèches via la restauration collective, Mouans-Sartoux, dans les Alpes-Maritimes approvisionne de la restauration collective du village.

[35] Extrait de l'entretien n°5 du 17/03/2021 avec un élu islais.

l'existence d'une association du même type que celle du Collectif agricole islais, l'équipe municipale en activité mettant en œuvre ses recommandations

Ainsi, la prise en charge de la question alimentaire par les pouvoirs publics a permis de voir fleurir de nombreuses initiatives relatives à cette problématique. Si différents programmes viennent organiser les objectifs des politiques alimentaires à l'échelle nationale (PNA, PNNS…), les pouvoirs publics ont, en parallèle, donné la possibilité aux collectivités de mettre en place des politiques alimentaires ajustées aux spécificités du territoire. Ces démarches locales s'inscrivent dans une perspective désectorialisée et territorialisée de l'action publique, encouragée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et l'existence du label PAT.

Dans ce contexte, l'existence sur l'Île d'Yeu d'une effervescence citoyenne autour de la question de l'alimentation, la multiplication des projets portés par le CDA ainsi que l'implication des élu·es pour faire avancer les choses (avec notamment le financement d'un poste de chargé de mission en CDI) sont des éléments qui montrent bien l'importance accordée aux questions agricoles et alimentaires sur l'île.

Au cœur des préoccupations politiques, les politiques alimentaires territoriales ne sont pourtant pas anciennes. Leur développement coïncide avec une période de mutation profonde de l'APT. De fait, nous allons nous interroger sur la manière dont ces dernières s'inscrivent dans ces changements.

Section 2. *La politique alimentaire islaise, une politique révélatrice des mutations de l'action publique territoriale*

Les politiques alimentaires mises en place par les collectivités territoriales sont révélatrices des mutations de l'APT, qui se font jour depuis les années 1980, et ne cessent de transformer les politiques publiques et leur gouvernance. La transformation de l'État planificateur en État animateur a conduit à une gestion des territoires basée sur la standardisation des politiques via leur mise en projets (Pahun, 2020). Les attendus concernant le rôle des différent·es acteur·rices de l'action publique ont également évolué, reprenant les logiques du *management*, qui se cantonnaient jusqu'ici au secteur privé. Les politiques alimentaires islaises s'inscrivent dans cette dynamique (A).

En outre, en raison des mutations de l'APT, les politiques alimentaires territoriales représentent un enjeu de marketing territorial, et un outil au service de l'élu·e pour légitimer son rôle. Ici encore, le cas de l'Île d'Yeu permet d'illustrer cette tendance (B).

A- Fonctionnement par projet, labellisation, médiation : les nouveaux mots d'ordre de l'action publique territoriale

La gouvernance et l'opérationnalisation de la politique alimentaire islaise illustrent bien les dynamiques qui entourent l'APT depuis les années 1980, en raison du retrait de l'État des territoires au profit d'une gouvernance à distance.

Crise de l'État central et refonte de son rôle auprès des territoires

À partir des années 1970, l'État keynésien entre en crise. Celle-ci sera triple. D'abord, il fait face à une crise financière, qui sera attribuée au coût des politiques du *welfare*. Il s'agit également d'une crise idéologique : le tournant néolibéral général conduit l'État à se contenter d'un rôle réduit dans la régulation économique et sociale du pays. Enfin, il entre dans une crise politique qui le dépossède de son prestige, du fait des effets de ciseaux issus des logiques de décentralisation et d'européanisation.

D'une part, le processus de décentralisation engagé à partir des lois Defferre de 1982 conduit à la mise en place de politiques constitutives visant à réformer l'État. Ces dernières organisent le transfert de

responsabilités antérieurement détenues par l'État à des assemblées ou à des exécutifs localement élus, ce qui confère aux autorités infranationales une légitimité, des capacités, et une liberté d'action plus importante (Le Lidec, 2020). Il s'agit d'une nouvelle répartition du pouvoir et de la souveraineté. Différentes lois sont venues conforter cette dynamique ces dernières années, notamment la loi Pélissard[36] (2012) et plus récemment la loi NOTRe du 7 août 2015[37], qui viennent mettre en place de nouvelles échelles d'action publique.

D'autre part, l'Union Européenne vient européaniser les politiques territoriales, et ainsi affaiblir la prise de l'État central sur le façonnage de ces dernières. Pour Claudio Radaelli (2019), l'européanisation est un « ensemble de normes formelles ou informelles, de savoir-faire, d'idées, de styles de politiques publiques, d'abord consolidée dans les structures de l'UE puis diffusée dans les espaces politiques nationaux ou domestiques ». Dans ce contexte de reconfiguration des États, les villes se sont ainsi réaffirmées comme des actrices de premier rang dans un contexte de reconfiguration des États. Ces dernières s'affirment de plus en plus à différentes échelles : nationales, internationales, européennes… (Le Galès, 2020). En cela, elles arrivent à sortir du « verrou de l'État » et à agir par elles-mêmes.

Pourtant, les politiques de cadrage de l'Union Européenne ont conduit à une baisse des dotations des collectivités territoriales. Ainsi, on assiste à une recentralisation de la compétence financière au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités, du fait transformation de la fiscalité locale en dotation d'État. Par ailleurs, « l'autonomie juridique attribuée d'un côté peut être rognée de l'autre par un rationnement des ressources » (Le Lidec, 2020). Le rationnement des ressources octroyées aux collectivités territoriales conduit à une érosion des marges de manœuvre. Les collectivités locales vont donc chercher de plus en plus de capacités de financement.

Plutôt qu'il ne recule, l'État mute, passant d'un État planificateur à un État animateur (Donzelot & Estebe, 1994). Il organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance. Cette prise de distance est analysée comme une façon pour le pouvoir central de se protéger de l'emprise des pouvoirs locaux qui restreignent ses marges de manœuvre (Epstein, 2005). Cette dynamique conduit à la standardisation des pratiques et à la réduction du champ des possibles pour les collectivités.

Dans les faits, cela se traduit par un gouvernement principalement négocié autour d'instruments de contrôle (Epstein, 2005). Le recours aux appels à projets des collectivités est l'un de ces instruments. Dans la même voie, la contractualisation s'est généralisée, notamment avec les Contrats de Plan État-Régions (CPER) créés en 1982, selon lesquels l'État donne du budget en échange d'engagements d'une ou plusieurs régions sur des objectifs d'aménagement du territoire.

[36] La loi Pélissard sur les communes nouvelles fonctionne aux incitations financières : en cas de fusion des communes, maintien des dotations de l'État. En cas de transformation d'un EPCI à fiscalité propre en commune nouvelle, alors majoration des dotations.

[37] La loi NOTRe vient conforter le fait régional et le fait intercommunal en supprimant la clause de compétence générale de compétences pour les départements et les régions, ainsi qu'en organisant des transferts de compétences.

Ainsi, dans cette nouvelle configuration, les collectivités territoriales doivent répondre aux exigences de l'État à distance, et fonctionner selon les modalités qu'il a instauré dans le but de garder le contrôle et d'uniformiser le territoire. La politique alimentaire mise en place par l'Île d'Yeu illustre bien ce phénomène.

Labellisation, fonctionnement par projet, transversalité… Quelle réalité sur l'Île d'Yeu ?

Le projet est devenu un nouvel instrument d'action publique territoriale. Le fonctionnement par projet apparaît dans les années 1980, et implique travail en réseau, transversalité et rupture avec les rigidités sectorielles qui prévalaient jusqu'alors dans les modes d'organisation des entreprises et des administrations. Le projet doit permettre de retravailler les objectifs au fil du temps, à la différence du plan classique. Il va devenir un instrument central aux côtés du contrat, dans le processus de territorialisation de l'action publique des années 1980 (Pinson, 2020). La gestion des activités par projet doit permettre la mobilisation des acteur·rices du territoire afin de mettre ce dernier en avant dans un contexte de délégation par l'État de la production des politiques territoriales aux acteur·rices locaux·ales.

Les politiques alimentaires territoriales s'inscrivent dans cette dynamique de projectivisation de l'action publique. Pour reprendre les travaux de Jeanne Pahun (2020), celle-ci est double : d'une part, les collectivités se soumettent à des appels à projets dans l'objectif d'obtenir la labellisation nationale de leur politique, et, d'autre part, elles conçoivent elles-mêmes des appels à projets afin d'opérationnaliser leurs politiques.

L'étude de l'Île d'Yeu montre bien que le territoire insulaire n'est pas exempt de ces dynamiques. En effet, on l'a évoqué, le projet porté par le CDA a été tourné de telle façon à ce qu'il puisse être labellisé comme PAT, le projet de ferme en régie devant permettre d'obtenir la labellisation de PAT de niveau 2. La constitution d'un dossier à cet effet constituait une part importante du travail du chargé de mission du CDA lors de l'enquête de terrain. Il évoquait avec nous la stratégie employée :

> *Terres Fert' îles avait été retenu au plan national alimentaire en 2018, et à ce titre-là, il a été labellisé PAT. Et là on a déposé un projet en février pour être labellisés PAT niveau 2. Ça veut dire qu'on est impliqués sur un plan d'action de cinq ans. On a un peu tourné ce plan d'action avec la ferme en régie tu vois, pour orienter tout ça.* [38]

[38] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

La labellisation pousse les collectivités à développer des projets qui visent des buts prédéfinis par la puissance publique. Ainsi, il s'agit pour les PAT de revêtir une dimension économique, environnementale, et sociale. Le document de présentation de la procédure de reconnaissance présente quatre critères pour la reconnaissance, parmi lesquels l'existence d'une démarche collective et concertée, la cohérence des objectifs avec le PNA, ou encore la transversalité de la démarche. Après le dépôt des candidatures par les collectivités, la DRAAF/DAAF évalue les dossiers, en concertation avec une instance d'évaluation. Cette procédure et les prérequis qui y sont associés lisse alors les politiques mises en place sur les territoires, dans un contexte de concurrence pour les subventions, et participe du gouvernement à distance (Epstein, 2005), les labels permettant de faire pression sur les territoires à faible coût (Le Bart, 2020). Si les personnes rencontrées à l'Île d'Yeu n'ont pas évoqué cette tendance à la projectivisation comme une contrainte, et préféraient évoquer la politique alimentaire du territoire comme un choix collectif indépendant de ces logiques, une salariée du Groupement des Agriculteurs Biologiques de Vendée (GAB85), dénonçait cette nouvelle tendance :

> *C'est pas parce que ça marche à un endroit que ça va marcher ailleurs, on a pas les mêmes dynamiques, on a pas les mêmes personnes, on a pas les mêmes contextes géographiques, physiques… On peut s'inspirer, ça ça peut fonctionner, mais dupliquer pour moi c'est illusoire. Et je vois bien que ça fait partie des politiques des collectivités locales aujourd'hui. Et quand on répond à un appel à projets il faut que ce soit rentable à 3 ans, il faut que ce soit duplicable en trois ou en cinq ou… pff… franchement c'est des objectifs qui sont intenables parce que c'est pas adapté au territoire quoi.* [39]

Cette remarque souligne bien les limites du lissage des politiques, et l'importance accordée à la performance, aux résultats, qui est liée à ces nouvelles formes d'action publique. En outre, l'augmentation récente du nombre de projets PAT montre bien l'institutionnalisation progressive de la projectivisation dans l'action publique territoriale, au sein des politiques alimentaires territoriales notamment.

Par ailleurs, si l'Île d'Yeu veille à faire correspondre ses initiatives alimentaires aux critères émis par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, elle a aussi recours à l'appel à projets pour opérationnaliser ses politiques et dynamiser le territoire :

> *Le premier appel à projets a permis d'avoir des gens qui nous ont contacté, qui ont déposé des projets. Et y'a [l'éleveuse de poulets AB] par exemple qui s'est installée, tu vois il y a eu des initiatives. Suite à ce premier appel à projets, nous on reçoit*

[39] Extrait de l'entretien n°16 du 01/04/2021 avec une salariée de GAB85.

> *toujours des gens qui nous contactent parce qu'ils ont vu l'information passer, qui sont intéressés. (…) On regarde le sérieux du dossier, si ça colle, si c'est jouable. Si c'est jouable on regarde sur le terrain, si on peut travailler avec les propriétaires fonciers, si on peut identifier des zones cohérentes où ça pourrait le faire tu vois. Si jamais on a réussi cette première étape, on continue de manière permanente à travailler avec le porteur de projet pour qu'il affine son projet, qu'il réponde aux contraintes auxquelles on fait face sur le terrain (…) et donc après faut défricher, faut faire des analyses du sol, voir si c'est compatible avec une activité agricole de ce type. Et puis après y'a tout ce qui est réglementaire, nous on travaille avec les élus, l'urbanisme, prévoir les raccordements, les accès aux parcelles, les bâtiments…*[40]

Ainsi, la manière qu'a le chargé de mission de présenter l'appel à projets pose ce dernier comme une aide de la commune aux porteur·euses de projets confronté·es au problème du foncier, aux démarches administratives, etc. Pourtant, en interrogeant un maraîcher de l'île sur les raisons qui conduisent des producteur·rices à venir s'installer sur une île malgré toutes ces contraintes, celui-ci pointait les limites de l'appel à projets :

> *Terres Fert'îles fait un peu miroiter le truc. Là ils avaient lancé un appel à projets (…) mais l'appel d'offre c'était « on a défriché trois hectares de terrain, venez vous installer pour faire du maraîchage, y'a de la clientèle » et en fait y'avait un demi-hectare qui était défriché, les terrains ils étaient pas super, y'avait pas l'eau, fin… y'avait rien vraiment en place pour que le mec arrive et qu'il puisse se dire « je vais produire maintenant » vraiment y'a des années de boulot avant de commencer à avoir un outil un peu solide quoi.*[41]

Cette remarque rejoint celle de la salariée de GAB85 sur la quasi-impossibilité de dupliquer un même projet sur l'ensemble des territoires. Cette injonction toujours plus importante au fonctionnement par projet s'inscrit dans le contexte que l'on a évoqué de concurrence entre les territoires qui cherchent à se distinguer des autres pour être les plus attractifs, ce qui peut ainsi conduire à des situations comme celle-ci.

Au-delà de fonctionner par projet, les politiques alimentaires territoriales s'inscrivent dans une réflexion transversale qui vise à aboutir à une politique entièrement désectorialisée, mettant en lien les différents domaines qui ont à voir avec la question alimentaire (la question agricole, le foncier, l'accès à l'eau…).

---

[40] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

[41] Extrait de l'entretien n°13 du 19/03/2021 avec un maraîcher.

L'idée d'un projet unifiant et global qui rompe avec la simple juxtaposition de secteurs s'est imposée depuis une quinzaine d'années, et peut être qualifiée d'idéologie du projet transversal, pour reprendre les termes de Christian Le Bart (2014). Il indique que pour les élu·es, il s'agit de proposer une vision systémique du territoire aux habitant·es, qui, grâce à la communication qu'ils·elles en font, pourra prendre corps sur le territoire, dans une dynamique performative.

Sur l'Île d'Yeu, la défense d'une vision systémique des politiques alimentaire s'inscrit dans cette logique de fétichisation du projet transversal, encouragée encore un peu plus par la labellisation PAT. Cela permet de poser le territoire comme un espace innovant, engagé, et l'ancre dans une course à la performance.

Mise en perspective des nouvelles manières de piloter l'action publique territoriale avec le cas islais : multiplication des lieux de médiation et développement de la figure du « généraliste »

Dans le cadre des mutations de l'APT, on constate une multiplication des lieux et sites de médiation comme les comités de pilotage, qui s'accompagne d'une montée des incertitudes relatives aux « frontières » entre organisations, territoires, acteurs publics et privés. Ainsi, les acteurs publics sont de plus en plus amenés à exercer des arbitrages, renforcer les intérêts d'une organisation, coordonner une négociation entre des groupes, mettre en relation des acteurs physiquement éloignés, à intervenir de façon transversale en sillonnant plusieurs espaces institutionnels. Leurs ressources reposent en fait moins sur une capacité à imposer un point de vue qu'à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à inventer des solutions (Pasquier, 2013). Le CDA est une très bonne illustration du comité de pilotage, puisqu'il réunit en son sein des acteur·rices aux intérêts parfois divergents : élu·es, porteur·euses de projets, associations citoyennes…

Par ailleurs, la création d'un poste de chargé de mission en CDI s'inscrit aussi dans cette dynamique d'arbitrage et de pilotage des différents groupes. Son rôle s'insère dans le cadre plus global de trois figures émergentes dans les métiers de l'administration : les « experts », les « courtiers » et les « généralistes » (Nay & Smith 2002).

Selon ce modèle, les « experts » disposent d'un savoir-faire technique qui leur permet de mettre de place des interventions spécialisées. Les « courtiers », eux, interviennent comme entremetteurs dans un échange intéressé entre des parties, afin de parvenir à un consensus. Le poste de chargé de mission au CDA relève plutôt ses « généralistes ». Leur rôle est de construire du sens commun entre différents milieux institutionnels, en présentant une représentation des problèmes sociaux qui sera intelligible par l'ensemble des parties. Ainsi, le travail du chargé de mission de l'Île d'Yeu s'appuie sur une très bonne connaissance du terrain, qui lui permet de coordonner les assemblées générales et autres réunions du

CDA qui réunissent tous·tes les acteur·rices engagé·es dans l'association. À cette fin, il se montrait soucieux de bien connaître l'ensemble des producteur·rices, et les problématiques auxquelles ils et elles étaient confronté·es.

Ainsi, l'étude de la politique alimentaire islaise par le prisme de la sociologie de l'APT permet de mieux en saisir les contours, et de voir en quoi celle-ci s'inscrit dans le cadre de la mutation du rôle de l'État et de l'action publique territoriale. Dans la même perspective, la politique alimentaire mise en place sur l'Île d'Yeu, au-delà de revêtir une importance pour elle-même, est un outil au service de l'attractivité du territoire et de l'élu·e, confronté·e à de nouveaux enjeux.

B- La politique alimentaire islaise comme outil de marketing territorial et moyen de légitimation du rôle de l'élu·e local·e

Les mutations récentes de l'APT font de la politique alimentaire islaise un outil au service des élu·es, qui doivent développer de nouvelles stratégies pour attirer les richesses sur leur territoire, et imposer leur légitimité dans le cadre de leur nouveau rôle, marqué par la prégnance du *management*.

La politique alimentaire islaise, enjeu de marketing territorial

Depuis les années 1980, les collectivités territoriales ont développé leur activité info-communicationnelle de façon importante. Cette tendance s'inscrit dans un contexte de concurrence des territoires que l'on a déjà évoqué à plusieurs reprises, dans le cadre duquel les collectivités doivent se mettre en valeur pour obtenir une visibilité et capter le maximum de richesses. Ce phénomène se retrouve autant dans les grandes villes que dans les petites communes rurales[42], et se décline sous diverses formes : magazines, vidéos, réseaux sociaux, application mobile… Plutôt que d'afficher une couleur politique et d'apparaître comme des relais du pouvoir en place, ces moyens d'information et de communication cherchent à produire une représentation du territoire commune aux habitant·es en valorisant ce qui fait consensus entre ces dernier·ères (Pailliart, 2020).

[42] À titre d'illustration, une commune comme Tréveneuc dans les Côtes d'Armor, qui ne dépasse pas les huit-cent habitants dispose d'un site internet bien fourni et d'un bulletin d'actualité biannuel, le *Crapaud Rouge* décliné tous les mois dans un format réduit (voir le site de la commune : https://treveneuc.fr/).

La Mairie de l'Île d'Yeu a fait le choix de mettre en avant sur son site les initiatives et actualités liées à l'environnement et à l'alimentation à l'onglet intitulé « Cadre de vie ». Il existe pourtant un onglet « Vie économique » dans lequel on retrouve mention des projets portés par le CDA, dans des termes qui restent très brefs[43]. Au volet « Cadre de vie » on apprend l'existence d'une charte anti-pesticides sur l'île, l'implication de la commune dans la démarche Natura 2000, l'engagement de la Mairie pour la transition énergétique et écologique de l'île, etc. La présentation de ces différentes initiatives sous le prisme du cadre de vie montre bien la façon dont les pouvoirs publics se saisissent des politiques alimentaires pour vanter une certaine qualité de vie sur l'île, proche de celle qui fait généralement sens dans l'imaginaire collectif. En bref, les politiques en matière d'environnement et d'alimentation sont valorisées comme un argument marketing.

Christian Le Bart (2020) définit le marketing territorial comme « l'ensemble des actions publiques menées par une collectivité, afin d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes-cibles supposés être en mesure de participer à son développement. Le marketing territorial a donc pour objet l'attractivité du territoire auprès de ceux qui sont à même, en s'y investissant, de l'enrichir ». Au départ, le marketing territorial se cantonnait au registre communicationnel. Face à la généralisation de la communication par l'ensemble des collectivités, le marketing communicationnel n'a plus constitué une stratégie efficace de la part des collectivités pour se démarquer. Aussi, le marketing est venu imprégner l'ensemble des projets de territoire. Il répond à une double fonction. D'une part, il vise à attirer des richesses sur le territoire pour le rendre attractif, et, d'autre part, il participe au façonnage d'une identité commune en diffusant une certaine représentation du territoire (Le Bart, 2020).

Ainsi, l'emploi du terme de « porteur·euses de projets » si souvent cité lors des entretiens réalisés, et mentionné sur la plaquette de présentation du CDA n'est pas anodin. Il dépasse les frontières du vocabulaire classique de l'action publique et s'inscrit clairement dans le registre du marketing. Il ne fait pas référence à des maraîcher·ères, des éleveur·euses de viande bovine, des apiculteur·rices… mais réunit l'ensemble de ces activités hétérogènes dans le terme de « porteur·euses de projets ». La mobilisation d'un tel registre laisse à penser que l'activité concrète est secondaire, important finalement moins que le fait que le ou la professionnel·le porte un projet qui sera vecteur de dynamisme et d'attractivité pour le territoire.

L'existence d'une marque « Les Produits de L'Île-d'Yeu » s'inscrit encore un peu plus dans cette dynamique. Créée en 2012 à l'initiative de la commune, elle regroupe l'ensemble des activités commerciales et alimentaires de l'île (artisanat, brasserie, conserverie, activités agricoles, etc.). Pour donner plus de visibilité à la marque, il existe un guide des produits disponible à l'Office de Tourisme,

[43] Accès au site de la Mairie de l'Île d'Yeu : https://www.mairie.ile-yeu.fr/ consulté le 05/05/2021.

qui recense des informations sur l'ensemble des activités estampillées du logo de la marque[44]. Ainsi, l'existence d'une offre alimentaire locale (maraîchage, culture de safran, élevage de poulets fermiers…), mais également d'autres activités constitue un outil de valorisation et de différenciation du territoire. À destination des touristes prioritairement, le guide des produits de la marque « Les Produits de L'Île-d'Yeu » permet de les attirer en mettant en avant l'existence de produits de terroir, produits localement sur un territoire identifié, en reprenant l'image généralement du label, gage de qualité et d'authenticité, à la manière de « Produit en Bretagne ». C'est d'autant plus important que l'attractivité touristique du territoire est la première source de viabilité pour l'économie de l'île.

La politique alimentaire islaise au service de la légitimation du rôle de l'élu·e local·e

Les politiques alimentaires territoriales peuvent être mobilisées comme des outils au service des élu·es locaux·ales pour légitimer leur(s) position(s). L'élu·e du sol, notable qui incarnait autrefois le territoire a été ringardisé·e, au profit de l'élu·e *manager*, développeur·euse. Ce·tte dernier·ère, plutôt que d'incarner le territoire, en fait la promotion. De même, il·elle préfère mobiliser la rhétorique du projet plutôt que celle de l'ancrage pour se légitimer. C'est d'autant plus vrai que l'élu·e local·e est peu présent·e dans la mise en œuvre quotidienne des politiques locales (Magnier, 2004). Dans ce cadre, il·elle développe plutôt un rôle de mobilisation des acteur·rices, en lien avec les ressources sociales dont il·elle dispose (Pinson, 2009). En tant que projet transversal, porté par un CDA constitué d'acteur·rices d'horizons différents, la politique alimentaire mise en place à l'Île d'Yeu est une façon pour l'élu·e de témoigner de ses capacités d'entrepreneuriat, et de coordination de différent·es acteur·rices autour d'un même projet de territoire. Dans la même voie, dans la « Lettre du Maire » de l'été 2020[45], celui-ci se félicitait de « la mise en place d'équipements et de projets structurants » et annonçait une démarche de consultation à venir afin de « prendre en compte les attentes des différentes populations et de faire éclore les initiatives dans un échange citoyen fructueux » confortant encore un peu plus la représentation de l'élu·e *manager* capable de réunir autour d'un projet commun, valorisée par l'APT.

Si l'ancrage territorial de l'élu·e ne constitue plus un moyen de légitimer sa position, le registre de proximité compte au moins autant que celui de l'attractivité, et est presque devenu synonyme de légitimité (Lefebvre, 2020). De fait, dans une tentative de renouvellement de la démocratie locale, les opérations de participation et de concertation sont au cœur des campagnes de communication des

[44] *Le Guide des Produits de l'Île d'Yeu*. (s. d.). Office de tourisme de l'Île d'Yeu. Consulté le 2 mars 2021, à l'adresse https://reservation.ile-yeu.fr/medias/documents/documentation/documentation-PRODYEU-FR.pdf

[45] Voir : Noury, B. (s. d.). *Lettre du Maire - été 2020*. Mairie de l'Ile d'Yeu. Consulté le 29 avril 2021, à l'adresse https://www.mairie.ile-yeu.fr/lettre-du-maire-juillet-2020/

collectivités territoriales (Pailliart, 2020). La participation citoyenne, comme outil de proximité, vient d'une part conforter l'élu·e dans ses positions, et d'autre part, entre dans la course à la distinction par l'innovation (Le Bart, 2020). Ainsi, les différents moments de participation et de concertation mis en place à l'Île d'Yeu s'inscrivent dans cette tentative politique de légitimation par la proximité : le CDA compte sur la participation des associations citoyennes, divers moments de la vie de l'île impliquent les habitant·es, avec l'existence d'une semaine sans pesticides par exemple, ou encore le lancement d'un diagnostic participatif sur la biodiversité des mares contribuant à légitimer le projet d'une île durable.

Dans ce premier chapitre, nous avons vu que le développement d'une politique alimentaire sur l'Île d'Yeu a été favorisé par la conjugaison d'une demande citoyenne et d'une fenêtre d'opportunité politique, à l'échelle nationale d'abord, et à l'échelle locale ensuite. La mobilisation de la sociologie de l'APT nous a permis de comprendre un peu plus précisément la nature de la politique alimentaire, son opérationnalisation, sa gouvernance.

Nous allons désormais nous demander en quoi la situation insulaire de l'Île d'Yeu et les caractéristiques historiques, sociales, ou encore géographiques du territoire participent du façonnage d'un cadre propice au développement de cette politique alimentaire.

Chapitre 2. Insularité et représentations insulaires : un cadre favorable au développement d'une politique alimentaire sur l'Île d'Yeu

Nous l'avons vu, la commune de l'Île d'Yeu met petit à petit en place des initiatives ambitieuses qui viennent participer du développement d'une politique alimentaire territoriale, encouragée par un cadre législatif favorable à ces initiatives infranationales. La dynamique qui a abouti à poser l'alimentation comme problème public au niveau local, puis permis une prise en charge de la problématique de la part du corps politique mérite d'être questionnée.

La situation insulaire du territoire pèse sur sa capacité à investir la question alimentaire. En effet, l'étroitesse du territoire facilite l'interconnaissance, terreau d'une identité commune insulaire. L'insertion de l'île dans un réseau insulaire à l'objectif commun (améliorer la viabilité de l'écosystème insulaire et de son agriculture) inscrit l'Île d'Yeu dans une démarche dynamique, d'autant que la crise sanitaire a mis en lumière la précarité du système alimentaire des îles atlantiques. En outre, l'insularité et les représentations collectives qui y sont associées permet la réunion sur le territoire islais d'un système d'acteur·rices ouvert sur la mise en place d'initiatives alimentaires, elles-mêmes favorisées par une ressource originale, l'absence.

Ainsi, nous étudierons dans une première section les caractéristiques islaises qui en font un espace propice au développement de politiques alimentaires territoriales (Section 1). Par la suite, nous nous pencherons sur les ressources que constituent pour ces politiques la présence sur le territoire islais de certain·es acteur·rices, et l'absence d'autres (Section 2).

Section 1. *L'Île d'Yeu, un petit territoire dynamique sous pression*

`

Différents éléments liés à la situation insulaire et aux dynamiques particulières qu'elle engendre sur le territoire islais viennent dessiner les contours d'un cadre propice au développement d'initiatives alimentaires sur l'Île d'Yeu. En effet, l'île jouit d'une identité forte et d'un ancrage dans des réseaux insulaires qui facilitent la réflexion autour de la question alimentaire (A).

Par ailleurs, la précarité du système alimentaire de l'île, mise en exergue de façon encore plus claire depuis le début de la pandémie, pousse les différent·es acteur·rices de l'île à envisager un changement structurel du système alimentaire islais et insulaire (B).

A- Identité islaise et ancrage de l'île dans des réseaux insulaires : un terreau fertile pour le développement d'une politique alimentaire

L'identité islaise, son Histoire ainsi que l'ancrage de l'île dans des réseaux d'échange interîles offrent un terrain propice au développement d'une politique alimentaire territoriale. Par ailleurs, l'importance historique de la pêche sur l'île facilite la mise en place d'une politique agricole, aussi paradoxal que cela puisse paraître.

De l'interconnaissance à l'identité collective

L'Île d'Yeu est une petite île de vingt-trois kilomètres carrés. Située à dix-sept kilomètres des côtes vendéennes, c'est l'île atlantique la plus éloignée du continent. Lorsque le·la visiteur y pose le pied pour la première fois, la vie qu'il y a sur le port l'étonne. Les habitant·es s'interpellent, le rythme des voitures est constant. Et pour cause, l'île est peuplée de cinq mille habitant·es à l'année dont un quart a moins de vingt-cinq ans, d'où une densité de population bien plus importante comparativement à d'autres îles. À titre de comparaison, Belle-Île-en-Mer accueille cinq-mille-deux-cents personnes à l'année, et jusqu'à trente-cinq-mille en saison pour quatre-vingt-quatre kilomètres carrés.

Du fait de son isolement et de sa faible superficie, l'Île d'Yeu n'est constituée que d'une seule et unique commune. Elle se différencie ainsi de Belle-Île-en-Mer (quatre communes) ; l'Île-de-Ré (dix

communes) ; Oléron (huit communes) ; Noirmoutier (quatre communes). Les douze autres îles du RAIA n'ont qu'une commune, mais sont beaucoup plus petites que l'Île d'Yeu, et ne dépassent pas le millier d'habitants, mis à part pour l'île de Groix. La particularité islaise facilite la prise de décision et la mise en œuvre des politiques publiques, puisque, comparativement au continent ou aux îles à communauté de communes, la commune unique nécessite de convaincre un nombre bien inférieur d'acteur·rices, et diminue par la même occasion la quantité de formalités administratives à gérer. Un maraîcher de l'île dont l'activité était sur le point de démarrer lors de l'enquête de terrain[46], insistait sur le fait que l'étroitesse du territoire insulaire permettait des actions politiques directes, à forte portée. À titre d'exemple, si la mairie d'une ville comme Rennes décidait de créer une ferme en régie, cette dernière ne pourrait alimenter que certains quartiers ou certains types de restaurants collectifs, alors que la même décision sur l'Île d'Yeu pourrait bénéficier à l'ensemble de la restauration collective. Ainsi, la concentration des efforts politiques sur un territoire aussi étroit amplifie les effets des politiques mises en place.

En outre, l'existence d'une densité de population importante sur un petit espace favorise largement l'interconnaissance. Les entretiens menés avec les élus et les institutionnels ont montré qu'ils identifiaient très bien les différents acteur·rices de l'île, notamment les producteur·rices, et veillaient à développer des relations personnalisées avec chacun·e. Un élu interrogé confiait ainsi regretter de n'être pas encore allé voir le lieu d'habitat alternatif construit par les deux nouveaux maraîchers de l'île. Une salariée de l'association GAB85, ayant travaillé avec l'Île d'Yeu à l'occasion d'un travail de prospective, soulevait cette particularité insulaire :

> *Alors ce que moi j'ai trouvé intéressant, c'est que comme on est sur une île, les gens se sentent plus vite impliqués que sur un autre territoire. Pour avoir travaillé autour de La Roche-sur-Yon ou des Herbiers, on a jamais l'intégralité des paysans sur une réunion. Là c'était quasiment le cas à l'Île d'Yeu. Le fait aussi qu'ils soient pas très nombreux [fait qu']ils sont assez dépendants les uns les autres, c'est-à-dire que les décisions que vont prendre les uns peuvent avoir vite un impact sur les autres. Donc ils sont à mon avis plus vite concernés, plus interdépendants, ce qui est moins le cas sur le continent, [sur un espace] qui est plus vaste, où ils peuvent avoir d'autres points d'ouverture.*[47]

Cette proximité spatiale et relationnelle entre les acteur·rices du territoire permet une prise en charge collective des problématiques insulaires, avec une dimension importante accordée aux relations informelles. Un maraîcher de l'île soutenait ainsi que l'interconnaissance favorisait clairement la mise

[46] Propos rapportés lors de l'entretien n°8 du 17/03/2021 avec deux maraîchers en cours d'installation.

[47] Extrait de l'entretien n°16 du 01/04/2021 avec une salariée de GAB85.

en place d'initiatives[48]. Les gérants de la conserverie interrogés fournissent une belle illustration de ses propos. En effet, s'ils indiquaient ne pas disposer de moments formels de mise en relation avec les producteur·rices de l'île, ils bénéficient cependant de liens directs avec ces dernier·ères qui font appel à eux lorsqu'ils·elles souhaitent stériliser des produits :

> *On essaie de travailler avec [les agriculteurs] surtout quand ils ont beaucoup de surproduction où là ils ont du mal à écouler leur marchandise (...) En fait soit ils font leur potage, leur recette et nous on stérilise, ou alors on leur fait carrément leur recette, on stérilise et on leur prend une petite marge dessus, mais minime, pour éviter qu'ils jettent leurs légumes et qu'on puisse les transformer. C'est pour ça qu'on est en train d'agrandir [les locaux de la conserverie], pour qu'on puisse leur faire des volumes peut-être un peu plus importants sur certaines périodes.*[49]

Dans la même voie, certain·es maraîcher·ères s'organisent pour alimenter les deux supermarchés de l'île en fonction des productions de chacun·e. Un maraîcher nous expliquait ainsi :

> *Nous, avec [un maraîcher] on se voit de temps en temps, on s'entend très bien (...) lui il travaille avec Super U, moi avec Casino. Et quand moi j'ai trop de produits que lui n'a pas, on s'arrange : moi je peux les mettre à Super U à sa place, puis dès que lui a ces produits-là, je les enlève. On se marche pas sur les pieds.*[50]

Ces deux exemples viennent étayer le fait que la coordination des différentes étapes du circuit alimentaire sur l'île est étroitement liée à l'existence de relations interpersonnelles et informelles. Ces dernières sont largement favorisées par l'interconnaissance insulaire, qui joue un rôle important dans l'établissement d'une politique alimentaire locale intégrant l'ensemble des acteur·rices, ici la production avec la transformation, et la distribution.

Par ailleurs, l'identité islaise qui découle en partie de ce réseau d'interconnaissance est dotée un double avantage pour le développement de politiques alimentaires territoriales.

D'une part, le fait pour les habitant·es de s'identifier comme « insulaires » par opposition aux « continentaux » et même aux habitant·es d'îles à ponts, vient alimenter un sentiment d'appartenance commune au territoire. Le partage d'une identité collective constitue alors le terreau fertile d'une réflexion commune autour d'initiatives qui viendraient améliorer l'autonomie alimentaire de l'île, d'autant que l'identité islaise se couple à la participation de l'île à des réseaux insulaires plus larges qui font face aux mêmes problématiques.

---

[48] Propos rapportés lors de l'entretien n°8 du 17/03/2021 avec deux maraîchers en cours d'installation.

[49] Extrait de l'entretien n°4 du 16/03/2021 avec les gérants d'une conserverie.

[50] Extrait de l'entretien n°9 du 18/03/2021 avec un maraîcher.

D'autre part, suivant une logique plutôt commerciale, l'identité islaise peut constituer un argument de vente efficace. Xabier Itçaina (2020) remarquait justement que l'identité territoriale comme production d'une image pouvait faire l'objet d'un marketing par des élites politiques et économiques. Ainsi, un brasseur de bière[51] nous expliquait jouer sur l'identité double de ses bières, entre l'Île d'Yeu et le Québec, pour plaire aux touristes qui achètent alors ses produits comme un souvenir de vacances.

De fait, l'identité insulaire commune aux acteurs du territoire constitue une motivation supplémentaire à encourager les productions locales qui non seulement participent d'une politique alimentaire territoriale, mais qui seront aussi valorisables sur le marché, dans une démarche économique.

Une histoire agricole à (re)construire

Si l'identité insulaire est forte et bien ancrée chez les islais·es, l'identité agricole de l'île est, elle, à (re)construire. L'agriculture islaise se caractérise par une faible considération historique du domaine, au profit de la pêche qui constituait l'activité majeure de l'île, Yeu ayant longtemps été le premier port thonier de la côte atlantique. Aujourd'hui, environ cent-cinquante marins pêcheurs sont encore en activité, bien que les effectifs aient été divisés par deux en dix ans :

> *Avant la pêche, c'est l'agriculture qui dominait. On avait des moulins, il devait y avoir du blé, ils devaient faire leur pain. Des moulins, il devait y en avoir cinq ou six autrefois. Y'en a un là au bord de la route, y'en a un au bout là, y'a plus que la tour… Avant l'agriculture dominait sur l'île. Après, la pêche s'est développée, ils ont délaissé l'agriculture, d'où toutes les friches qu'on a partout. Si on se balade dans les friches y'a des murets partout, donc les terrains étaient bien délimités, mais ça c'était avant.*[52]

Le chargé de mission nous apportait des éléments sur la pêche islaise qui viennent relativiser encore un peu plus l'importance qu'a eue l'agriculture sur l'île :

> *Ça a toujours été maritime, pêche, il y a toujours des pêcheurs, il y a encore une quarantaine de bateaux c'est pas négligeable. Il y a toujours l'école des pêches donc tu vois c'est important. C'est l'île du Ponant qui compte le plus de pêcheurs, qui vit le plus de la pêche côtière.*[53]

[51] Propos rapportés lors de l'entretien n°7 du 17/03/2021 avec un brasseur de bières artisanales.

[52] Extrait de l'entretien n°9 du 18/03/2021 avec un maraîcher.

[53] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

L'insularité a donc permis à l'Île d'Yeu de vivre de la pêche, l'agriculture étant reléguée au second plan. De surcroît, ce sont généralement les femmes qui s'occupaient des terres, puisque les hommes étaient en mer, ce qui n'a pas contribué à valoriser le secteur. Cette toute puissance historique de la pêche a rendu difficile le travail des habitant·es visant à revaloriser l'agriculture sur l'île. Ainsi, l'une des militantes se remémorait :

> *Ça a été difficile. L'agriculture n'avait pas de pages dans le [projet d'aménagement et de développement durable], c'était pas un secteur considéré… donc redonner ses lettres de noblesse à l'agriculture [c'était difficile]. Je parle même pas de faire rêver à une agriculture locale respectueuse de l'environnement et de la biodiversité, mais simplement dire que c'est une activité économique qui est importante quoi, déjà.*[54]

Nous pouvons tout de même faire l'hypothèse que la faible considération historique de l'île pour l'agriculture ait tout de même permis aux projets agricoles qui ont vu le jour de ne pas se heurter à une limite liée à l'incrémentalisme ou à la dépendance au sentier.

L'incrémentalisme est une approche théorisée par Charles Lindblom. Selon lui, le changement politique est progressif, voire à la marge, puisque les décideur·ses politiques avancent par « petits pas » en fonction des « expériences antérieures » (De Maillard, 2006). Dans cette logique, les acteur·rices politiques ont un nombre de choix et de solutions limités, et choisissent généralement la plus proche du *statu quo*. Les changements sont donc marginaux (Palier & Surel, 2010). Rose et Davies prolongent cette théorie et soulèvent l'importance de l'héritage des politiques passées dans les politiques présentes, qui serait à l'origine d'une inertie de l'activité des élu·es (Rose et Davies 1994 cités dans De Maillard, 2006).

La notion de sentier de dépendance développée par Paul Pierson étaye un peu plus l'argument. La dépendance au sentier est un mécanisme qui implique qu'un choix passé, notamment politique, s'ancre avec le temps (Palier, 2019). Plus le choix a été fait il y a longtemps, plus il devient compliqué de le changer. Il y a un véritable effet d'auto-renforcement.

La mobilisation de ces deux théories permet de comprendre pourquoi certaines institutions, certaines politiques résistent au changement. Ici, le modèle économique historique de l'île étant tourné vers la pêche en raison de son insularité, il n'existait pas de politique agricole antérieure au travail de persuasion effectué par les militants pour sa mise à l'agenda. De fait, l'île a conçu une politique alimentaire ambitieuse, qui n'est pas limitée par une culture ou des politiques préexistantes. À titre d'illustration, le choix effectué par le CDA d'orienter le développement agricole de l'île vers des modèles sans pesticides,

[54] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

respectueux de l'environnement (et biologiques si possible) est une mesure qui aurait pu déclencher de l'animosité si l'île avait accueilli une culture agricole conventionnelle importante.[55]

L'insertion de l'Île d'Yeu dans des collectifs insulaires : le Réseau Agricole des Îles Atlantiques (RAIA) et l'Association des Îles du Ponant (AIP)

Au-delà de ses caractéristiques propres, l'insertion de l'Île d'Yeu dans des collectifs insulaires constitue un une clé de compréhension supplémentaire du développement d'une politique alimentaire sur le territoire.

L'Île d'Yeu fait partie de l'Association des Îles du Ponant (AIP), une association de quinze îles de La Manche et de l'Atlantique née en 1971. Son objectif est « le maintien de territoires abritant des communautés insulaires actives et attractives ». Cette dernière contribue au façonnage des politiques publiques diverses en coopération avec les pouvoirs publics. Dans les enjeux principaux identifiés par l'association, la conservation d'un écosystème insulaire apparait en premier, suivi par la préservation des ressources et le soutien à la transition écologique et énergétique, à laquelle participent les politiques alimentaires territoriales, notamment en réduisant le recours aux transports et aux intrants. Parmi les ambitions affichées de l'association, la création d'une politique insulaire dotée de moyens conséquents. Aussi, on peut penser que l'insertion de l'Île d'Yeu dans un tel réseau participe de la réflexion sur la mise en place de politiques alimentaires, par des effets d'entraînement.

L'insertion de l'Île d'Yeu dans le RAIA vient étayer encore un peu plus cette idée. Avec l'objectif de contribuer à une agriculture dynamique dans les îles atlantiques, le RAIA permet aux îles de s'inspirer les unes les autres, notamment par la mise en place de différents moments de rencontre propices au partage d'expérience. Le président du RAIA, revenait ainsi sur l'organisation de ces moments (en dehors des temps de pandémie) :

> *Normalement on fait un séminaire tous les ans qui dure deux ou trois jours, qui est couplé avec l'assemblée générale de l'association, de telle sorte qu'on puisse se rencontrer. Il y avait aussi le festival des insulaires. En général, on faisait une action ce jour-là, qui nous permettait de nous rencontrer, et normalement on avait fixé de faire des rencontres agricoles. Alors ces rencontres agricoles on en a fait trois : une fois à l'Île d'Yeu, une fois à Belle-Île, une fois à Oléron, et normalement on devait les faire en novembre 2020 sur l'ile de Groix. Ce sont des rencontres agricoles qui durent deux ou trois jours aussi, qui sont l'occasion à la fois pour les agriculteurs,*

[55] Il n'y a qu'un seul agriculteur conventionnel sur l'île, dont le modèle est qualifié d'agriculture « raisonnée ».

> *les associations de se rencontrer, et aussi de permettre aux administrations de venir voir, et discuter avec eux sur nos difficultés et les problématiques qui se posent dans les îles.*[56]

Le chargé de mission, reconnaissait aussi le travail du RAIA sur ces échanges interîles :

> *Les îles, par l'association du RAIA, sont regroupées sur le plan agricole. Il y a des échanges réguliers. C'est une association, donc comme pour le CDA il y a une gouvernance, des échanges, plutôt en visio, et il y a des groupes de travail sur l'installation. Là il devrait y avoir un groupe de travail à se mettre en place sur les PAT, donc ouais ça regroupe beaucoup d'acteurs sur chaque île, il y a du monde à bosser là-dessus.*[57]

Le projet de ferme en régie porté par le CDA illustre bien ces propos : ce concept existe déjà sur Belle-Île-en-Mer. L'île d'Yeu s'est emparée de ce projet et cherche à le mettre en place sur son territoire. D'une part, l'existence d'un tel concept sur une île atlantique membre du RAIA a permis à la municipalité islaise de concevoir qu'un projet similaire pouvait être réalisable. D'autre part, les conseils et retours d'expérience bellilois participent à améliorer la mise en œuvre concrète du projet de l'Île d'Yeu.

Ainsi, la faible superficie du territoire islais et les relations d'interconnaissance qui s'y jouent viennent favoriser le développement d'une politique alimentaire locale. De plus, l'existence d'un modèle économique historiquement basé sur la pêche plutôt que sur l'agriculture a permis de laisser la voie libre à la construction d'une politique agricole et alimentaire innovante, vierge de toute influence antérieure. Enfin, la situation insulaire de l'Île d'Yeu lui permet de s'inscrire dans des réseaux d'îles tournées vers le partage d'expérience et la création d'une dynamique commune en matière de développement. Au-delà de ces différents éléments, la nécessité d'un changement de système alimentaire s'impose à l'île de manière presque autoritaire depuis le début de la crise sanitaire du Covid-19.

[56] Extrait de l'entretien n°6 du 17/03/2021 avec un ancien maraîcher aux fonctions associatives diverses.

[57] Extrait de l'entretien n° 2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

B- La crise sanitaire : une crise révélatrice de la précarité du système alimentaire insulaire

L'une des raisons qui motive les acteur·rices de l'Île d'Yeu à prendre des initiatives en faveur de l'alimentation est leur conscience de la précarité du système alimentaire islais. Cette fragilité a été mise en lumière de façon encore plus nette avec la crise sanitaire et les périodes de confinement récentes que l'île a connu.

Dépendance au continent et au transport maritime

Dans leur étude sur les ressources territoriales des îles de l'Iroise, Tesson, Foulquier, et al. (2020) affirment que les îles sont des territoires combinant des problèmes liés à l'hyper-ruralité (déclin démographique, précarité économique, éloignement des centralités) et des problèmes caractéristiques des territoires littoraux. En effet, si la viabilité de l'économie des îles a pu, autrefois, être basée sur des dynamiques endogènes, les territoires insulaires sont aujourd'hui dépendants d'éléments exogènes : recours massif à des biens et services importés, saisonnalité, poids de l'habitat secondaire. Appliqué à l'Île d'Yeu, le constat est similaire. Après avoir basé son économie sur la pêche, l'Île s'est rendue dépendante du tourisme et de la secondarisation. Par ailleurs, l'importation lui est vitale.

La dépendance de l'île aux produits importés de l'extérieur constitue un élément qui motive la mise en place de circuits d'alimentation locaux. Le chargé de mission du CDA relevait ainsi qu'entre 90% et 95% de la demande locale n'était pas approvisionnée par les producteurs·rices locaux·ales, mais par l'extérieur[58]. De fait, la déconnexion entre l'offre et la demande ouvre un champ de possibilités important pour la relocalisation de l'alimentation (marché non saturé).

Les travaux du RAIA pointent un bilan assez similaire sur les autres îles atlantiques. En effet, à l'occasion d'une étude sur le Covid-19 et le secteur agricole, les chercheur·ses constataient une spécialisation importante des productions sur certaines îles (viticulture, élevage ovin, maraîchage sur l'île de Batz…) qui génère, d'une part, une production de certains vivres bien supérieure aux besoins de la population, et contraint les territoires insulaires, d'autre part, à devoir importer d'autres productions pourtant essentielles (fruits, céréales, volailles, œufs…).

Ces déséquilibres internes se conjuguent à un coût élevé du transport et de la logistique pour importer des produits alimentaires. Pour les supermarchés islais, cela se traduit par des prix bien supérieurs à

[58] Chiffre tiré du diagnostic alimentaire effectué par GAB85 sur l'île (2018).

ceux pratiqués sur le continent. Pour les producteur·rices, le coût à l'importation des produits nécessaires au maintien de leur activité est source de difficultés supplémentaires. Un maraîcher expliquait ainsi :

> *Au niveau transport c'est même pas la peine [de penser à exporter] c'est trop cher. Tout est vendu sur l'île. Et nous on a le transport en plus, comment dire… tous nos intrants, tous nos plans qui viennent, on paye le transport jusqu'à Fromentine*[59] *et on paye le transport jusqu'à l'Île d'Yeu. On paye le transport pas deux fois mais presque. Et là cette année, la Région va nous aider financièrement, va prendre en charge une partie de ce transport maritime, ce qui est bien, ce qui n'est pas négligeable (…) On avait fait une demande l'année dernière, ils ont réfléchi et là je crois qu'ils vont prendre en charge 70 ou 80% du transport. C'est justifié pour aider l'agriculture sur l'île à être à peu près au même niveau que l'agriculture sur le continent. Nous en transport marchandises, c'est entre 3000 euros et 4000 euros de frais par an. C'est pas négligeable non plus, donc si ils peuvent nous laisser un petit billet… on sera toujours preneurs, c'est bien.*[60]

Le coût d'importation lié à la dépendance insulaire au continent et au transport est un élément qui vient limiter le développement d'une activité commerciale sur une île. Pourtant, il reste bien inférieur au coût réel, en partie pris en charge par la collectivité.

Au-delà de considérations économiques, le transport est une contrainte qui rend inévitable la réflexion sur le système alimentaire de l'île et la mise en place d'initiatives locales pour soulager les producteur·rices. Par exemple, l'éleveuse de poulets fermiers nous faisait part des difficultés auxquelles elle pouvait faire face, qui se sont accentuées avec la crise sanitaire :

> *Au niveau du transport (…) comme on est dépendants des marées, je dois faire attention que les bateaux tombent bien par rapport à l'arrivée du transporteur. Par exemple si le bateau est à neuf heures trente, ça fait un peu juste pour le transporteur qui arrive à dix heures… Et donc c'est arrivé cette semaine, [je n'ai récupéré les poussins] que le soir vers dix-neuf heures trente ou vingt heures (…). Ils ont mis quasiment trente-six heures pour arriver jusque-là. Par chance, j'ai eu qu'un seul mort dans les boites. Ils auraient dû arriver la semaine d'avant mais le transporteur a estimé qu'il faisait trop froid… donc il a décidé de pas les livrer ! Comme j'avais pas de moyen d'aller les chercher, les petits poussins sont passés à la broyeuse, ils sont nés pour rien, ils sont morts pour rien. On appelle ça du gaspillage. Si j'avais*

[59] Lieu d'embarquement pour se rendre sur l'Île d'Yeu.

[60] Extrait de l'entretien n°9 du 18/03/2021 avec un maraîcher.

été sur le continent ou si j'avais été disponible, j'aurais pris une voiture et je serais allée les chercher. Ce que j'ai fait pendant le confinement, parce que pendant le confinement ce même transporteur a dit que les animaux vivants c'était des animaux de loisirs, et que ça faisait pas partie des priorités, voilà[61]

Les contraintes liées au transport sont partagées au-delà des éleveurs d'animaux, et au-delà, avec notamment la question du respect de la chaîne du froid pour les denrées alimentaires lors du transport par bateau.

Ces différents éléments ne sont pas spécifiques à l'Île d'Yeu mais partagés par l'ensemble des îles atlantiques. En effet, les travaux du RAIA soulignent le fait que de nombreux·ses producteur·rices ont pu perdre des productions pendant la crise sanitaire, ne disposant pas d'outils facilitant la fabrication et le stockage de produits de report (laboratoire de transformation, autoclave, moulin, congélateur…) qui auraient permis d'éviter ces pertes[62].

Sur l'Île d'Yeu, l'une des productrices[63] regrettait la difficulté de trouver un autoclave, et espérait pouvoir faire appel à la conserverie après leur agrandissement pour de la stérilisation. Le fait de ne pas avoir certains outils à disposition directement sur l'île suppose des coûts économiques et logistiques supplémentaires pour les producteur·rices, qui pourraient être réduits. À titre d'exemple, elle mentionnait la possibilité d'acheter un abattoir mobile pour les producteur·rices de viande, qui ne peuvent aujourd'hui pas abattre sur l'île du fait des normes sanitaires.

Covid-19 et accélération de la tendance

Les travaux du RAIA relatifs au Covid-19 et leur enquête chez les producteur·rices des îles atlantiques a permis de mettre en lumière l'impact de la crise sanitaire sur la réflexion des îles quant à leur situation de dépendance, notamment l'Île d'Yeu. On peut supposer que la pandémie ait eu en cela un effet accélérateur sur la prise de conscience par l'ensemble de la population islaise de l'urgence de relocaliser son alimentation.

Avec le Covid-19, l'Île d'Yeu s'est retrouvée privée de la première source de son dynamisme économique, le tourisme. L'intérêt de l'île pour développer des politiques alimentaires territoriales et de circuits courts s'est développée avant la période de pandémie. Cependant, chez les élu·es, comme chez

[61] Extrait de l'entretien n°10 du 18/03/2021 avec une éleveuse de poulets AB.

[62] Voir : Association RAIA. (2020, 7 juillet). *L'agriculture insulaire au révélateur de la crise du coronavirus - Analyse*. Réseau Agricole des Iles Atlantiques. https://raia-iles.fr/2020/07/07/lagriculture-insulaire-au-revelateur-de-la-crise-du-coronavirus-analyse/

[63] Extrait de l'entretien n°10 du 18/03/2021 avec une éleveuse de poulets AB.

les agriculteur·rices, la situation sanitaire a contribué à une réflexion sur le système de viabilité de l'île. D'une part, les pratiques alimentaires des islais·es ont évolué, et d'autre part, l'île a pris encore plus conscience de sa dépendance au continent :

> *Il y a eu une solidarité dans le sens où les gens ont dit « oui on va acheter aux maraîchers ». Je crois qu'il a fait je sais plus combien de paniers par semaine, enfin c'était énorme hein, plus de 150 paniers par semaine hein, [nom d'un maraîcher] (...). Et après si tu veux, le deuxième confinement a été plutôt bénéfique pour les maraîchers. On a eu à peu près mille personnes de plus entre septembre et Noël, ce qui a permis d'écouler leur production (...) ils ont pas du tout écoulé dans les supermarchés, ils ont tout fait en direct. En général, ces personnes-là, ce sont des gens qui vont au marché. Les résidents secondaires aiment bien aller au marché.*[64]

Cette réflexion corrobore avec les différents entretiens que nous avons fait avec des maraîchers. Ces derniers ont eu une hausse de la demande de vente directe à partir de la période du confinement et pendant l'après-confinement. Il est difficile de savoir si cela est lié à une fréquentation plus importante des résident·es secondaires comme l'indique la personne interrogée, ou bien si les habitant·es à l'année ont changé leur mode de consommation. Dans tous les cas de figure, nous pouvons faire l'hypothèse que l'intérêt des islais·es pour la vente directe en période de confinement a permis de planter une graine, et posé les bases d'une socialisation à l'alimentation différente. L'un des deux maraîchers de l'île ayant mis en place les paniers a d'ailleurs continué ce fonctionnement après les différentes périodes de confinement. Le deuxième maraîcher a également été très sollicité pour maintenir son système de paniers, et c'est de son initiative qu'il s'est arrêté, préférant les marchés.

En outre, les personnes interrogées mentionnaient souvent le fait que le bateau assurant la liaison Île d'Yeu-Fromentine ait été totalement stoppé pendant une période. Cet épisode est survenu le temps que l'île puisse mettre en place une politique sanitaire, et semble avoir contribué à faire prendre conscience aux habitant·es de l'île de la situation de précarité du territoire insulaire, d'autant que l'isolement insulaire couplé à l'orientation touristique des activités de l'île contraint les islais·es à se rendre régulièrement sur le continent pour diverses démarches et achats.

Par ailleurs, la personne salariée de GAB85 interrogée remarquait une augmentation des projets de changement de vie liée à la situation sanitaire :

> *Des rendez-vous on en a plus qu'avant, et pour des gens qui veulent s'installer sur des petites fermes à taille humaine, avec une relation avec la clientèle, vraiment revoir son mode de vie. Et au niveau des producteurs en vente directe sur 2020, on*

[64] Extrait de l'entretien n°6 du 17/03/2021 avec un ancien maraîcher aux fonctions associatives diverses.

a beaucoup de producteurs qui nous ont dit qu'ils avaient quasi explosé leurs ventes pendant le confinement quoi. Eux ils ont bossé à fond.[65]

Cette tendance à la hausse s'observe aussi à Yeu qui reçoit régulièrement des projets de la part de porteur·euses de projets. Ces dernier·ères pourraient potentiellement être des moteurs supplémentaires pour un approfondissement de la politique alimentaire sur l'île, au vu de la similarité de leurs profils avec ceux des militant·es et producteur·rices déjà installé·es[66].

Un bilan généralisable à toutes les îles ?

Le RAIA a fait le constat d'un impact différencié du Covid-19 sur les activités économiques des îles atlantiques. Si certaines, très dépendantes de la saisonnalité, ont largement pâti de la mise à l'arrêt des activités de tourisme (par exemple, les saunier·ères de Ré), d'autres s'en sont sorties avec moins de difficultés. Il s'agit des activités dont le niveau d'autonomie leur épargne la nécessité de recourir au continent, et qui ont des débouchés à l'année, bien que la réduction des dessertes en transport maritime ait pu impacter négativement l'ensemble des activités nécessitant des livraisons de matériel.

Le rapport du RAIA a également montré que la crise sanitaire a mis en exergue l'importance des dispositifs collectifs formels (coopératives, magasins de producteur·rices…) mais également des relations informelles qui existent entre les acteur·rices, que l'on a déjà évoqué pour Yeu. Sur l'Île d'Yeu, les deux maraîchers ayant mis en place des paniers sont passés par le réseau social *Facebook*, ce qui leur a permis d'avoir des débouchés dans l'urgence. Leur démarche n'aurait peut-être pas eu autant de visibilité sans ce canal. De fait, la crise a mis en lumière l'importance de relocaliser le système alimentaire, de recréer des liens d'interdépendance entre les différents acteurs du territoire.

La tendance au « manger local » observée sur Yeu ne s'est pas confirmée sur toutes les îles : nous l'avons évoqué, les travaux du RAIA soulignaient que certains maraîchers avaient dû détruire leurs productions, en particulier celles destinées au marché de la restauration. Celles-ci étaient visiblement trop spécialisées pour trouver un public quotidien.

Enfin, les travaux du RAIA faisaient également référence à une enquête réalisée à Belle-Ile-en-Mer auprès des habitant·es, dont il s'est avéré que leurs deux préoccupations majeures étaient : « l'écologie et la biodiversité », suivies de « l'agriculture ». Cette enquête montre qu'il y a un intérêt pour ces questions au-delà du cercle des acteur·rices intéressés par l'alimentation.

---

[65] Extrait de l'entretien n°16 du 01/04//2021 avec une salariée de GAB85.

[66] Nous reviendrons sur ce point à la section prochaine.

Ainsi, la situation insulaire encourage la réflexion autour de la mise en place d'une politique alimentaire innovante. L'identité islaise, ainsi que l'ancrage de l'île dans une dynamique interîles donnent un cadre favorable au développement d'un système alimentaire insulaire nouveau. Le fait que l'économie de l'île ait été orientée pendant longtemps vers des activités de pêche a permis aux militant·es et politiques de construire une nouvelle histoire agricole sans se heurter à l'héritage laissé par des politiques antérieures.

De surcroît, la situation sanitaire a mis en évidence la dépendance islaise (et plus globalement insulaire) au continent et au transport, la précarité de modèles de production exclusivement orientés vers le tourisme, et contribué à accroître l'intérêt de la population pour une alimentation locale.

Le fait de vivre sur une île est généralement le fruit d'un choix mûrement réfléchi, en raison des nombreuses contraintes qui en découlent. De fait, l'Île d'Yeu attire un public de néo-insulaires qui conçoivent leur installation sur l'île comme un projet de vie, et souhaitent, dans cette logique, s'impliquer pour le territoire. L'isolement insulaire entraîne, lui, l'absence et la mise en retrait de certain·es acteur·rices habituellement présents sur le continent. Cet agencement étonnant, entre présents et absents, fournit un terrain propice au développement de la politique alimentaire, et fait l'objet de la section suivante.

Section 2. *Présence des uns, absence des autres : un cocktail insulaire propice au développement d'une politique alimentaire ambitieuse*

Si les initiatives venues du haut se confrontent à des jeux d'acteur·rices qui viennent favoriser ou entraver la mise en place de politiques innovantes, à l'image des stratégies de la FNSEA concernant les questions environnementales et alimentaires de l'agriculture[67], les politiques territoriales doivent également composer avec le territoire et les forces en présence.

La configuration d'acteur·rices identifiée sur l'île d'Yeu est relativement favorable à la mise en place de politiques alimentaires, d'autant que l'existence du CDA permet de catalyser leurs différents points de vue au sein d'une même organisation (A).

En outre, la situation insulaire conduit à la mise en retrait de certain·es acteur·rices, et à l'absence d'autres, ce qui, presque paradoxalement, constitue une ressource au service du développement de la politique alimentaire islaise (B).

A- Le choix original d'un mode de gouvernance collective

Les acteur·rices qui gravitent autour de la problématique alimentaire sur l'Île d'Yeu viennent d'horizons variés, mais contribuent ensemble, via le montage particulier et sans équivalent connu qu'est le CDA, à mener une politique alimentaire ambitieuse sur l'île.

Le CDA : son rôle catalyseur autour d'un objectif de sécurité alimentaire

Le CDA est un collectif informel né d'une volonté citoyenne en 2014, puis constitué en association début 2021, valorisé par les élus au point de lui déléguer la question agricole de l'île.

[67] Voir : Hobeika, A. (2020). Résistances de la FNSEA aux problématisations environnementales et alimentaires de l'agriculture. Dans *Quand l'alimentation se fait politique(s)* (p. 125-141). PUR.

Le chargé de mission en présentait ainsi la gouvernance :

> *[Aux] assemblées générales, y'a tout le monde. Y'en a une ou deux par an. Ensuite, y'a les conseils d'administration… Vu qu'on est une nouvelle association, on est en train de mettre en place la gouvernance de l'association. Y'a des bureaux qui sont réguliers, des conseils d'administrations qui sont réguliers mais un peu moins, et les assemblées générales. Donc dans les assemblées générales, tout le monde est convié : producteurs, futurs membres, SCCI, Mairie, etc. Les conseils d'administration, c'est [un peu] plus restreint, et le bureau, c'est le niveau le plus restreint (…) c'est pour échanger sur l'actualité du projet.*[68]

Le fait de réunir tous·tes ces acteur·rices dans une association compétente en matière d'agriculture et d'alimentation, est une performance singulière. Lors des entretiens menés, personne ne relevait l'existence d'un tel montage ailleurs en France. Cette forme de gouvernance n'est peut-être pas unique, mais elle reste insolite. Cela permet de catalyser les différents points de vue au sein d'un projet collectif, autour d'une ambition commune :

> *C'est très difficile pour l'île d'être autonome. Peut-être à l'époque des moines quand ils ont commencé à défricher. Mais depuis qu'il y a des relations avec le continent, du cabotage, il n'y a pas d'autonomie à cent pour cent. D'ailleurs, je pense que ce ne serait pas souhaitable non plus. On est toujours interdépendants les uns les autres. Essayer qu'en cas de crise on ait une base solide, c'est plus [un objectif de] sécurité alimentaire qu'[un objectif] d'autonomie alimentaire. (…) Après ça veut dire aussi orienter un peu les modes de consommation, parce qu'aujourd'hui tu vois, tout vient du continent, la production locale reste assez marginale. Et donc si l'île devait être plus autonome au niveau alimentaire sans l'être totalement, ça voudrait dire que les gens aillent vers plus des légumes, quelques viandes locales, des œufs, enfin tout ce qu'on peut faire sur l'île quoi.*[69]

S'il n'y a pas de position commune affichée clairement qui vienne fixer un objectif de sécurité alimentaire, les différents propos tenus lors des entretiens tendent vers cela plutôt que vers une autonomie alimentaire. Dans le cas de l'Île d'Yeu, le terme de » sécurité alimentaire » combine deux dimensions. La sécurité alimentaire désigne d'une part le fait de ne pas manquer de nourriture, et d'autre part le fait d'avoir de la nourriture de qualité. La première acception du terme est traditionnellement associée aux problématiques de famine et d'accès à l'alimentation dans certaines régions du monde. La

[68] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

[69] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

seconde correspond plus aux problématiques auxquels font face les pays du Nord en situation d'abondance alimentaire, qui souhaitent se prévaloir de dangers, risques sanitaires comme les intoxications, à court terme, ou les maladies, à long terme (Poulain, 2013). Ainsi, évoquer une sécurité alimentaire islaise correspond au fait d'avoir assez de nourriture pour nourrir la population au moins en partie (ou dans son ensemble sur une période de court terme) ainsi que d'avoir accès à une alimentation de qualité. Cette ambition s'inscrit dans le cadre de la « résilience », définie par Crawford S. Holling (1973 cité dans Giry, 2020) comme la « capacité d'un système à absorber les changements et les perturbations », le système étant ici le territoire. Benoît Giry souligne par ailleurs que cette injonction à la « résilience territoriale » participe du retrait de l'État sur les territoires, qui doivent trouver eux-mêmes des ressources, ce qui corrobore avec l'ancrage de la politique alimentaire dans la mutation de l'État et de l'APT évoquée dans le premier chapitre.

Si l'existence de conceptions idéologiques parfois différentes entre les membres du CDA a pu venir compliquer la prise de décision à l'origine, le choix qui a été fait, dès sa création en 2014, est celui d'avancer par consensus. Ainsi, un conseiller municipal[70] nous expliquait que dans l'historique du CDA, des réunions avaient pu être interrompues quand elles n'avaient pas permis de trouver un consensus, et reprises plus tard. Il ajoutait qu'aujourd'hui, le système par consensus fonctionnait bien et permettait au CDA de prendre des décisions efficaces et efficientes. Bien que l'idée de la décision par consensus soit séduisante, il convient de garder à l'esprit le rapport de force qui peut exister entre la Mairie et les autres membres du CDA.

La Mairie de l'Île d'Yeu : membre ordinaire… et principal financeur du CDA

La Mairie de l'Île d'Yeu est membre du CDA, au même titre que les porteur·euses de projets et des associations. Lors des débats, sa voix ne compte théoriquement pas plus que les autres. Cependant, c'est elle qui a confié au CDA la mission de développement agricole de l'île. De surcroît, elle reste le financeur principal du projet porté par le CDA : financement du poste de chargé de mission, prêt de locaux et de matériel informatique, financement d'une convention établie avec la SAFER concernant les biens sans maître, etc. Dans les faits, cela conduit à l'obligation tacite pour l'ensemble des membres de respecter le point de vue de la Mairie dans la décision finale, ce qui peut conduire certain·es habitant·es à envisager le CDA comme une émanation, un organe de cette dernière.

[70] Propos rapportés lors de l'entretien n°18 du 10/05/2021 avec un élu islais.

Comme le soulignaient les deux personnes interrogées au titre de leur activité au Département de Vendée[71], les élu·es islais·es sont aujourd'hui inscrit·es dans une démarche de réappropriation de l'île, engagé·es contre la spéculation foncière et en faveur du développement de la politique alimentaire. Cette démarche positive de la part de la Mairie, l'institutionnel le plus présent sur l'île et relai de tous les autres, est très importante pour le bon fonctionnement de la politique alimentaire. Cependant, ce fonctionnement reste précaire : en cas de changement de majorité politique à la Mairie, la commune pourrait tout à fait envisager de ne plus financer le CDA, ce qui donnerait un coup d'arrêt à l'association, voire en signerait sa fin.

Les producteur·rices et porteur·euses de projet : projet professionnel et projet de vie

Le CDA réunit autour de la table, aux côtés de la Mairie et des associations, les producteur·rices de l'île, représenté·es par deux maraîchers, et les porteur·euses de projet. Tous·tes se montrent très investi·es pour le développement agricole et alimentaire de l'île. Cet engagement de leur part s'explique par leurs profils. En effet, les différentes personnes interrogées introduisaient l'idée que les producteur·rices qui démarrent une activité sur l'île inscrivent cette dernière dans une réflexion plus globale, un projet de vie, et sont conscients de l'existence de contraintes insulaires plus importantes que sur le continent :

> *L'agriculture sur une île, t'as dû t'en rendre compte, c'est des contraintes beaucoup. C'est difficile de dire « je suis sur une île, je suis originaire d'une île et je fais une formation agricole à 18 ans ou à 16 ans pour m'installer ensuite ». Parce que déjà [pour] l'installation, il y a peu de fermes et dans la transmission en général ça passe par les familles. Mais pas que ! Si ça passait que par les familles, on serait très embêtés parce qu'il y en a très peu. Et si ça passait par une reprise, c'est un projet qui s'étudie sur un, deux, trois ans, il faut étudier le foncier, ensuite l'eau, le raccordement à l'électricité, la voirie, les fossés, et aussi les contraintes avec le [Plan Local d'Urbanisme] : si on veut construire un bâtiment, il faut être raccord avec le [Plan Local d'Urbanisme], qu'il y ait des zones agricoles constructibles, etc. Tout ça fait que le projet tu peux pas le prévoir à 16 ou 18 ans. (…) C'est plutôt un projet que tu construis sur la durée, ce qui explique que ceux qui s'installent*

[71] Propos rapportés lors de l'entretien n°14 du 30/03/2021 avec deux personnes du service Nature et Biodiversité du Département de Vendée.

> *aujourd'hui sont peut-être originaires de l'île mais ont eu des expériences à l'extérieur*[72]

Ainsi, l'installation sur une île, en raison des contraintes qui y sont liées, fait généralement l'objet d'un projet de moyen terme, voire de long terme. À titre d'exemple, les deux maraîchers qui se sont installés récemment n'étaient pas originaires de l'île, mais y venaient souvent en vacances pendant l'enfance. Ce n'est qu'après avoir mûri un projet solide qu'ils se sont lancés dans le maraîchage. La mise en culture de leurs terres a pris plusieurs années. En outre, leur activité s'inscrit dans le cadre d'un projet de vie plus global, tourné notamment vers l'habitat alternatif.

De la même manière, bien qu'originaire de l'île au départ, l'éleveuse de poulets AB ne s'est lancée dans l'élevage qu'après plusieurs années à travailler dans un autre domaine :

> *Quand j'ai commencé l'installation, on m'a dit « ohlala c'est compliqué, faut voir plein de choses » donc (...) quand j'ai fait l'étude de marché, avant de dire « oui c'est viable ou pas » il a fallu que je réfléchisse à comment ça peut être faisable, comment malgré les contraintes, malgré qu'il n'y ait pas d'équarrisseur, malgré ceci et cela, comment faire. (...) J'habitais ici, j'ai toujours habité là en fait. [Avant] j'étais conseillère de vente dans un magasin de bricolage, aux antipodes. A vendre du Roundup, des produits chimiques.*[73]

La trajectoire des deux maraîchers et de l'éleveuse se retrouve fréquemment chez les producteur·rices de l'île. Parmi les six producteur·rices en agriculture recensé·es sur le site des *Produits de l'île d'Yeu*[74], au moins cinq entrent dans un schéma similaire : quatre étaient originaires de l'île par leurs parents[75] mais n'ont pas toujours eu cette activité, et le cinquième avait des attaches familiales à l'Île d'Yeu sans pour autant y vivre à l'année (cependant, il a démarré l'activité jeune, à la suite d'un héritage grâce auquel il a obtenu des terres). Par ailleurs, tous·tes se considèrent engagé·es dans des démarches d'agriculture biologique ou raisonnée.

Ce constat correspond à celui établi par Brigand lors de ses travaux sur les îles d'Iroise où il expliquait que les porteur·euses d'activités étaient des natif·ves de l'île revenu·es après y avoir grandi, ou alors des néo-insulaires (Brigand et al., 2019), leur installation sur l'île activité étant la conséquence d'un projet de vie global incluant l'idée de vivre sur une île (Tesson, Foulquier et al., 2020).

---

[72] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

[73] Extrait de l'entretien n°10 du 18/03/2021 avec une éleveuse de poulets AB.

[74] *Nos producteurs*. (s. d.). Les Produits de l'Île d'Yeu. Consulté le 4 mai 2021, à l'adresse https://www.lesproduitsdeliledyeu.org/producteurs/

[75] Deux d'entre eux sont issus de la même famille, arrivée sur l'île date des années 1970, le père étant engagé dans une démarche d'agriculture biologique.

L'installation sur une île n'est pas anodine. Comme résultat d'un choix de vie réfléchi, engagé malgré des contraintes pesantes, elle nourrit l'investissement des producteur·rices pour leur île et pour le développement agricole et alimentaire de cette dernière.

De fait, les producteur·rices ont parfois un investissement double, qui s'étend au-delà du strict cadre de leur activité, dans la sphère militante : un ancien maraîcher de l'île est aujourd'hui doublement investi au sein du CA et au sein du RAIA. Deux autres maraîchers en activité, sur les trois que compte l'île,[76] sont engagés au sein du CDA. Du côté de l'apiculteur, si son activité d'élevage de reines est plutôt tournée vers l'exportation, il est également gérant de la Société Coopérative Civile Immobilière (SCCI). Ce double engagement les rend d'autant plus réceptifs aux problématiques agricoles et alimentaires, et participe du dynamisme de la réflexion autour de ces dernières.

Les associations : le regard citoyen indispensable à la construction d'un projet de territoire

Il existe trois associations au sein du CDA. Ces dernières sont indispensables pour porter le projet de développement agricole de l'île, au-delà d'une simple cogestion entre Mairie et producteur·rices. La première, le Collectif Agricole, est la plus active, et portait à l'origine le projet *Terres Fert'îles.*

Yeu Demain, association de défense de l'environnement et de promotion du développement durable, participe également au CDA. Peu active, elle avait tout de même participé à la création du CA, et travaillé en collaboration avec ce dernier pour développer l'agriculture sur l'île. Elle se compose principalement de résidents secondaires, est peu active. Une militante au sein autre association relevait tout de même son importance :

> *Faut qu'ils existent au sein du CDA, au sens où (…) il faut qu'il y ait des associations qui contrebalancent la Mairie au sein [du CDA] où si y'a que la Mairie et les producteurs, ça perd de son sens, ce n'est plus un projet de territoire porté par les associations.*[77]

Enfin, la SCCI, coopérative citoyenne dont les préoccupations sont tournées vers la question foncière, participe également au CDA. Elle n'a pas le statut d'association mais de société civile immobilière :

> *Le but du jeu c'est que chaque coopérateur a une voix, donc que ce soit quelqu'un qui soit milliardaire ou quelqu'un qui soit islais et qui souhaite protéger ses terres*

[76] Ce calcul ne prend pas en compte les deux maraîchers en cours d'installation.

[77] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

> *[c'est pareil] ce qui fait que les décisions de gestion du foncier sont coopératives. C'est les islais ou les gens qui veulent s'occuper du foncier de l'île qui vont gérer, c'est pas les politiques, c'est pas les décisions économiques ou les changements économiques qui vont évoluer qui vont dicter la stratégie locale d'aménagement du foncier.*[78]

Ainsi, chaque personne intéressée par le devenir agricole de l'île peut acheter une part, ce qui permet à la SCCI, dans un second temps, de proposer des terres à un·e producteur·rice :

> *La personne peut utiliser la terre, elle a un bail de quatre-vingt-dix-neuf ans reconductible, [la différence avec la propriété privée] c'est juste que cette terre lui appartient sous un bail mais [elle] peut l'utiliser, [elle] peut travailler avec, tant qu'[elle] respecte les clauses du contrat, c'est-à-dire ne pas mettre des pesticides à tout va, cultiver la terre de façon écologique et durable (...). Et les autres coopérateurs ont rien à lui dire, [elle] peut même l'échanger à ses enfants, enfin ses enfants peuvent même récupérer la terre si ils veulent, enfin y'a vraiment cette notion d'appartenance. Parce qu'un paysan avant, il avait toujours peur, le sentiment de pas pouvoir faire bénéficier ses terres à ses enfants, c'est ce qu'il y avait de pire. Donc là il peut quand même (...) sauf que la terre appartient au collectif. Mais c'est juste une notion différente quoi*[79]

Le fonctionnement de la SCCI sur le principe d'un homme-une voix en fait une démarche assez innovante, inspirée des territoires à forte pression foncière du pays basque. Ce système vient rompre avec l'idée classique de la propriété privée, pour renouer avec un système de propriété collective.

En parallèle de ces trois associations, Terres de liens, un réseau associatif autour de l'accès à la terre et de l'information sur les enjeux fonciers et agricoles, est régulièrement mobilisé pour fournir une aide juridique dans le cadre des projets portés par le CDA.

L'investissement des néo-insulaires dans la politique alimentaire islaise, une manière de pallier l'absence d'un capital d'autochtonie ?

Au sein de ces réseaux associatifs, la trajectoire militante est originale, et contribue à produire une dynamique favorable à la mise en place de politiques alimentaires territoriales. En effet, de la même

[78] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

[79] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

manière que pour les producteur·rices, les militant·es de ces associations se sont en majorité installé·es sur l'Île d'Yeu dans le cadre d'un projet de vie.

Ainsi, sur les cinq personnes interrogées identifiées comme militant·es actif·ves dans des associations, aucune d'entre elles n'était originaire de l'île. Pour les quatre premières, déjà familières de l'île, l'arrivée à Yeu était concomitante d'un départ en retraite. Pour la dernière, cela s'inscrivait dans le cadre d'une reconversion professionnelle.

De fait, l'installation tardive de ces habitant·es sur l'île les a encouragé·es à recréer un réseau de sociabilité, à chercher un engagement dans lequel mettre à contribution des ressources diverses, et généralement importantes (en matière de connaissances, de savoir-faire). Pour comprendre ce phénomène, nous pouvons mobiliser la notion de capital d'autochtonie, développée par Retière (2003) à propos de certains lanestériens[80] dans le cadre de recherches sur le capital social populaire. Chez l'auteur, le capital d'autochtonie est source de reconnaissance sociale, mais requiert de l'ancienneté résidentielle. En l'espèce, les lanésteriens reconnus comme tels par les autres « Untel, c'est une vieille famille lanestérienne ! » ont généralement contribué au « procès de civilisation locale » en ayant participé à des engagements valorisés, ou en détenant certaines ressources. Leur reconnaissance en tant que lanestériens dépend également de leur intégration dans les réseaux de ceux et celles qui forment « la communauté de référence locale ». La possession de ce capital d'autochtonie agit comme un tremplin, offre une puissance à son détenteur (possibilité d'accès à des positions, à des titres de reconnaissance). Ces observations peuvent être reprises pour le compte des militant·es islais·es, bien qu'il ne s'agisse pas dans notre cas d'ancrage dans un « fief »[81] : en effet, l'investissement des néo-insulaires dans la vie de l'île et dans des réseaux d'associations locaux peut être vu comme le moyen de pallier un manque d'ancienneté résidentielle, en s'engageant pour la collectivité et en mettant à disposition de cette dernière des ressources individuelles. Cet investissement doit permettre à ces néo-insulaires d'acquérir une reconnaissance, et ainsi d'accéder aux réseaux de sociabilité locaux.

Quid de la société civile ?

La société civile, si elle n'est pas impliquée directement dans le projet porté par le CDA, est globalement informée des actions menées par ce dernier. En effet, un rapport visant à étudier la manière dont le CDA est perçu par les habitant·es de l'île a montré que le terme de « CDA » était largement méconnu, à la

[80] Habitants de Lanester, près de Lorient (56).

[81] Lanester est présentée par Retière comme une « commune originellement colonisée par une population ouvrière fortement identifiée à une industrie d'État » (l'arsenal de Lorient).

différence du projet *Terres Fert'îles*, et dans une moindre mesure, du projet *Au f'île de l'eau*[82]. S'ils·elles connaissent majoritairement le projet, la propension des habitant·es à adhérer aux idées portées par le CDA reste assez faible. Ils·elles peuvent le critiquer, et les réunions publiques n'ont rarement réussi à mobiliser plus de trente personnes, sur les cinq-mille que compte l'île. Cependant, les différentes personnes interrogées notent des évolutions, et font remarquer, d'une part, que les ventes directes des producteur·rices ont grimpé avec les années, notamment au marché, et d'autre part, que la SCCI comptait 120 adhérent·es en mars 2021, un nombre bien supérieur à celui des habitant·es présents aux réunions. Cela laisse penser que la population de l'île, dans un souci de préservation de cette dernière et grâce au levier foncier, se montre finalement assez favorable aux politiques agricoles, bien qu'elle soit peu investie. En outre, un élu[83] nous indiquait souhaiter mettre en place des réunions publiques, au moins pour que les adhérents de la SCCI puissent se rencontrer.

Ainsi, la réunion de l'ensemble des acteur·rices du territoire islais dans un système de gouvernance collective a permis de faire avancer la réflexion autour de l'agriculture et de l'alimentation de façon concertée. L'existence d'un tel système est attribuée au fait que l'installation sur une île soit généralement le fruit d'un projet de vie mûri de la part d'individus engagés pour leurs intérêts et pour leur territoire, ce qui crée une synergie autour du développement d'une politique alimentaire.

La possibilité qu'a eue l'île de cristalliser divers acteur·rices autour d'une ambition commune, et la liberté d'action dont elle dispose s'explique également par une ressource typiquement insulaire, celle de l'absence.

B. L'absence, une ressource bénéfique au territoire islais

L'Île d'Yeu bénéficie d'une ressource originale, intimement liée à sa situation insulaire, et propice au développement de sa politique alimentaire : l'absence. Il s'agit d'abord de l'absence d'intérêts divergents, généralement cristallisés par la FNSEA, mais aussi de l'absence ou de la mise en retrait de partenaires institutionnels qui permettent au territoire islais d'être particulièrement maître de ses choix.

[82] Propos rapportés lors de l'entretien n°18 du 10/05/2021 avec un élu islais.

[83] Propos rapportés lors de l'entretien n°18 du 10/05/2021 avec un élu islais.

L'absence de la FNSEA sur l'île : une ressource typiquement insulaire

La FNSEA, organisation hégémonique de représentation des agriculteur·rices, n'est pas présente sur l'île. Aucun·e des producteur·rices de l'île n'y est affilié. La FNSEA est pourtant traditionnellement un acteur central du pôle professionnel de la fabrique des politiques agricoles (Fouilleux, 2003) ce qui lui confère une place d'importance dans la fabrique de politiques publiques relatives à une alimentation locale et de qualité.

Le rapport de la FNSEA relatif aux problématiques environnementales et alimentaires est ambivalent. Sur le plan national, le syndicat affiche une prise en compte des nouvelles thématiques environnementales et alimentaires qui se font jour. Sa prise en charge de la problématique tend à exclure les porteur·euses initiaux·ales de ces thématiques par une stratégie de « déminage discursif » (Fouilleux et Jobert, 2017). L'étude par Hobeika (2020) d'un magazine de la FNSEA et d'un journal de la section ornaise du syndicat, à destination du grand public, laisse entendre que l'agriculture conventionnelle[84] serait la solution à ses propres problèmes, ce qui neutralise l'intérêt d'une agriculture alternative. Si les pages du magazine donnent la parole à des acteur·rices varié·es parfois critiques du modèle d'agriculture conventionnelle, certains termes généralement associés à cette critique sont éludés : c'est par exemple le cas de « pesticides ». Contrairement à l'image que la FNSEA tente de donner d'elle-même, en interne, l'identité collective du syndicat se construit via la désignation d'une altérité, « l'État » ou les « bobos citadins » qui ne comprendraient rien aux enjeux agricoles et alimentaires.

Le technicien du service Nature et Biodiversité du Département de Vendée soulignait le caractère singulier du CDA, comme modèle de gouvernance des questions agricoles et alimentaires sur l'île par opposition au système traditionnellement observable sur le continent :

> *En dehors de l'Île d'Yeu, le collectif il s'appelle… la FNSEA quoi. C'est un syndicat agricole qui défend les intérêts de ses adhérents, si je me trompe pas on a pas ce syndicat sur l'île, donc du coup y'a une autre organisation qui s'est mise en place avec ce fameux collectif (…) y'a pas de place pour des collectifs de cet ordre-là sur le continent*[85]

L'absence de la FNSEA sur l'île permet ainsi de se prémunir contre toute appropriation des débats autour de la question agricole et alimentaire, qui viendrait limiter la mise en place d'initiatives en rupture avec l'agriculture conventionnelle et le modèle agro-industriel dominant. On peut penser que la présence d'un

[84] Parler d'agriculture « conventionnelle » tend à la légitimer comme l'agriculture classique, alors que ses opposants préfèrent des termes type « chimique » ou « industrielle » (Hobeika, 2020).

[85] Extrait de l'entretien n°14 du 30/03/2021 avec le service Nature et Biodiversité du Département de Vendée.

tel syndicat à l'Île d'Yeu aurait freiné l'engagement de la commune à se passer de pesticides, ou encore à poser des conditions restrictives pour l'octroi d'une terre par la SCCI à un·e porteur·euse de projet.

Par voie de conséquence, cette absence de la FNSEA conduit également à l'absence de vision véritablement divergente entre les producteur·rices de l'île, bien qu'ils·elles ne soient pas tous·tes labellisé·es AB. À titre d'illustration, l'agriculteur conventionnel de l'île nous expliquait échanger des techniques avec les autres producteur·rices, n'utiliser des produits chimiques que dans des proportions extrêmement faibles, et s'inscrire exclusivement dans des démarches d'agriculture locale[86].

Une mise en retrait volontaire des institutionnels

Les partenaires institutionnels de la commune sont également en retrait sur l'Île d'Yeu. Deux éléments complémentaires viennent expliquer cela. D'une part, l'Île d'Yeu dispose de tous les pouvoirs qui ont trait aux compétences de la commune et des communautés de communes, comme le tourisme par exemple. De fait, la commune dispose de beaucoup plus de compétences que n'importe quelle autre collectivité locale, ce qui vient simplifier la prise de décision. D'autre part, la forte identité de l'île conduit ses partenaires institutionnels à développer une stratégie de mise en retrait, d'accompagnement plus que de décision, favorable à l'autonomie d'initiative de l'île.

Le Département de Vendée agit sur l'Île d'Yeu dans le cadre de sa politique Espaces Naturels Sensibles (ENS) par le moyen d'une régulation tripartite entre le Département, la commune de l'île, et le CDA. Interrogé, le technicien au Département interrogé présentait ainsi la politique menée :

> *Le Département a vocation à préserver les espaces naturels pour les paysages et pour la biodiversité. Il n'a pas vocation à promouvoir des activités agricoles, ça c'est clair, ni à aider à l'installation d'agriculteurs. Par contre c'est vrai qu'une gestion des landes, par un pâturage… par les moutons par exemple, peut être un bon moyen de parvenir à ce maintien de la biodiversité et à cette ouverture des paysages. Donc c'est par ce biais là que le Département peut agir concrètement avec le monde agricole, pour accompagner finalement des démarches d'approvisionnement local.*[87]

Dans ce cadre, le Département contribue au projet de politique alimentaire de l'île en rendant possible l'agriculture et l'élevage sur les espaces qu'il gère dans le cadre de la politique des ENS. Afin de lutter contre la spéculation foncière sur les espaces agricoles et naturels de l'île, le Département a travaillé

[86] Propos rapportés lors de l'entretien n°9 du 18/03/2021 avec un maraîcher.

[87] Extrait de l'entretien n°14 du 30/03/2021 avec le service Nature et Biodiversité du Département de Vendée.

avec la Mairie de l'île, en lien avec la SAFER et avec l'aval du CDA, afin d'étendre la zone de préemption du Département en recalant par rapport au PLU les zones naturelles et les zones agricoles.

Bien qu'il veille à conduire sa politique ENS sur le territoire insulaire, la stratégie d'action du Département reste fortement orientée par l'identité de l'île et par les décisions locales. Ainsi, à propos du travail foncier qu'il a entrepris sur l'île, le technicien du Département indiquait :

> *Ça fait 10 ans que je suis recruté sur le Département donc que je bosse sur l'île, ça a mis un temps assez long à être accepté et les projets qui vont avec, qu'on proposait etc. Donc quand on est dans la concertation, ça va… c'est plus facile [pour] déboucher sur des projets concrets que si on y allait en mode frontal tout de suite tout de suite quoi. On aurait plus de difficultés à gérer les terrains, c'est un peu plus compliqué. Enfin sur une île ça aurait été un peu plus compliqué. L'Île d'Yeu ça reste l'Île d'Yeu quoi. Même si le Département est un facilitateur sur beaucoup de choses, on n'a pas la prétention ni je pense la volonté politique de s'imposer, je dirais… on est plutôt dans une logique d'accompagnement. C'est un contexte qui est très particulier… c'est plaisant de travailler là-bas, mais on sent que on est sur une identité forte, sur une intention forte par rapport à ce patrimoine et à toute cette Histoire. C'est aussi pour ça que l'utilité publique et l'expropriation seraient peut-être pas adaptées je pense sur un territoire comme ça. Après on se l'interdit pas si jamais un jour les élus de l'île décident que, mais… aujourd'hui on y arrive comme ça et c'est un équilibre qui est plutôt intéressant à souligner.* [88]

Cette gestion historique du Département à l'Île d'Yeu conduit à l'absence du Conservatoire du littoral sur le territoire insulaire, ce qui est assez original. Cet établissement national se soumet généralement de sa propre initiative aux communes littorales, puisqu'il confie aux pouvoirs locaux le soin de gérer les sites dont il est propriétaire. De fait, les collectivités territoriales le considèrent comme un établissement à leur service, plutôt que comme une émanation de l'État (Gaisnon, 2020). La mission de Conservation du littoral passe sensiblement par les mêmes stratégies que le Département, c'est-à-dire que l'agriculture permet l'ouverture des paysages. Sur l'Île d'Yeu, le Département se substitue ainsi au Conservatoire du littoral.

D'un point de vue plus global, la Région et l'État ne semblent influencer les politiques de l'Île d'Yeu que par le canal de conventions, notamment autour du développement écologique pour la Région, et par l'existence de labels auxquels prétend la commune pour obtenir une reconnaissance de la part de l'État central (la labellisation PAT déjà évoquée par exemple).

[88] Extrait de l'entretien n°14 du 30/03/2021 avec le service Nature et Biodiversité du Département de Vendée.

Ainsi, l'identité islaise, fondée sur un réseau d'interconnaissance important, et sur un rapport distancié à l'agriculture en fait un terrain tout à fait propice au développement d'une politique alimentaire, d'autant que le système alimentaire insulaire souffre de limites importantes, rendant les îles quasiment totalement dépendantes de l'extérieur.

L'inscription des militant·es et producteur·rices de l'île dans des projets de vie au sein desquels l'engagement pour le territoire et pour une alimentation locale bénéficie d'une place importante constitue un terreau propice au développement d'une politique alimentaire ambitieuse. L'absence de la FNSEA et la mise en retrait des institutionnels conforte encore un peu plus cette idée.

En dépit de ce tableau prometteur, la politique alimentaire islaise souffre de faiblesses liées à des contraintes typiques aux territoires littoraux et insulaires, qui viennent limiter l'engagement associatif ainsi que la portée des actions politiques relatives à l'alimentation.

…

Chapitre 3. La politique alimentaire islaise, une politique limitée dans ses ambitions

Les îles étant prises dans des contraintes parfois très lourdes, l'insularité peut constituer un frein à la mise en place de politiques alimentaires territoriales désectorialisées et destinées aux habitant·es. En effet, certaines problématiques typiques des territoires insulaires et littoraux sous pression s'avèrent difficiles à dépasser.

Par ailleurs, en dépit de la mobilisation de certain·es habitant·es du territoire et de l'apparente réception politique de leurs revendications, la représentation de l'île comme lieu de villégiature ainsi que ses ambitions touristiques limitent les perspectives d'engagement militant et contraignent les élu·es à faire coexister la politique alimentaire islaise avec d'autres politiques, tout en se refusant de mettre en place des politiques en rupture.

Dans ce dernier chapitre, nous étudierons dans un premier temps les différentes pressions auxquelles fait face l'Île d'Yeu en tant qu'espace insulaire atlantique (Section 1), puis, dans un second temps, nous nous pencherons sur la manière dont la représentation de l'île comme espace de villégiature vient freiner les possibilités de militantisme insulaire ainsi que les actions politiques des élu·es en faveur d'une politique alimentaire à destination des habitant·es à l'année (Section 2).

Section 1. *Des problématiques typiques des territoires insulaires et littoraux difficilement dépassables*

Les territoires insulaires et littoraux sont généralement soumis à des pressions diverses. D'une part, les îles, pour nombre d'entre elles, ont basé leur modèle économique sur le tourisme, et n'ont alors pas d'autre choix que d'articuler l'ensemble de leurs politiques et de leurs activités économiques insulaires en fonction de ce secteur (A).

La pression foncière, comme conséquence de la popularité de ces territoires auprès des individus, vient s'additionner à la pression touristique. En effet, les difficultés d'accès à la terre pour les agriculteur·rices, et les luttes qui se jouent pour faire de ces terres des terrains constructibles sont d'autant plus perceptibles sur ces territoires prisés (B).

La conjugaison de ces deux pressions vient ainsi limiter la possibilité de mettre en place une politique alimentaire désectorialisée, à destination de la population islaise.

A- L'orientation du territoire islais et de ses activités économiques vers le tourisme

Nous l'avons vu, le tourisme constitue pour l'Île d'Yeu sa première source de richesse économique. De fait, l'aménagement du territoire, les politiques qui y sont mises en œuvre, ainsi que les activités économiques qui s'y déploient sont conditionnées par ce secteur, ce qui vient dès lors limiter l'ambition de la politique alimentaire de l'île.

Déséquilibre saisonnier et surdimensionnement des équipements

Comme bon nombre de territoires littoraux et insulaires atlantiques, l'Île d'Yeu est un territoire très prisé des vacancier·ères : aux cinq mille habitant·es à l'année viennent s'ajouter jusqu'à trente mille personnes en saison, lors des périodes de pics des mois de juillet et d'août. Visiteur·ses d'un jour, touristes à la semaine ou résident·es secondaires, tous·tes contribuent à assurer la viabilité économique de l'île, qui se joue sur quelques semaines. Par ailleurs, la pandémie liée au Covid-19 a étiré la période de fréquentation de l'île, principalement pour les résident·es secondaires : retraité·es ou

télétravailleur·ses sont nombreux·ses à être venu·es s'établir sur l'île de manière quasiment permanente, depuis le premier confinement.

Pour Louis Brigand (1984), le tourisme est devenu la pierre angulaire de l'économie ilienne. Le paysage insulaire de l'Île d'Yeu en témoigne. Le territoire islais est pensé et construit pour les périodes d'affluence, de façon à être attractif. En débarquant sur le port à la sortie du bateau, cela saute aux yeux : de nombreux restaurants se partagent l'espace avec plusieurs magasins de location de vélos, ainsi que deux boutiques de vêtements haut de gamme, typiques des stations balnéaires. L'œil de celui ou de celle qui souhaite se restaurer après la traversée maritime est directement attiré par une célèbre chaîne de boulangerie, centrale dans le paysage, bien avant les boulangeries locales. À sa droite se trouve une petite supérette locale, dont les fruits et légumes proviennent du continent. Se côtoient également galeries d'art et magasins de souvenirs. Entre tous ces commerces prennent tout de même place quelques étals de marché qui valorisent les produits locaux. Finalement, la majorité des activités économiques du port se destinent aux touristes, ce qui est d'autant plus flagrant hors saison, puisque l'activité est considérablement ralentie, les locaux étant majoritairement fermés. De fait, les possibilités à l'année pour les insulaires sont limitées.

Hors saison, quelques balades sur l'île suffisent pour se rendre compte du fait que la majorité des résidences sont inoccupées, désertées, un bilan généralisable aux territoires littoraux et insulaires atlantiques. Malgré ce vide apparent, le trafic routier sur l'île est dense, les camionnettes d'entreprise du secteur du bâtiment constituant une part importante de ces véhicules.

Une militante associative identifiait ainsi les limites du tourisme :

> *Sur l'Île d'Yeu, la dépendance au tourisme c'est pour moi la porte ouverte au sous-développement. Parce que quand on dépend d'un seul secteur de développement économique, on se met en situation de fragilité. C'est comme les bancs de poissons. Si y'a pas de poissons, si y'a pas de tourisme, y'a rien. Ça va pas, il suffit qu'il y ait le Covid et qu'on empêche les bateaux de passer : c'est fini quoi, bon (...). Le tourisme c'est à l'origine d'une forme de sous-développement, c'est-à-dire de détournement d'énergie, on ferme les trucs classiques traditionnels pour faire des vêtements qui sont partout dans le monde la même chose, on va ouvrir des galeries d'art l'été et tout le reste du temps c'est fermé. (...) C'est des dysfonctionnements qui sont liés à cette forme de tourisme, et ces dysfonctionnements pour moi c'est vraiment quelque chose qui empêche l'île d'évoluer dans le bon sens, les élus sont quand même très très liés par.. bah il faut qu'ils fassent en fonction de la demande*

> *touristique quoi. (...) La seconde industrie de l'île c'est le bâtiment hein. Y'a le tourisme, le bâtiment, la pêche, et puis loin loin loin derrière, y'a l'agriculture.*[89]

La dépendance du territoire islais au tourisme précarise ainsi son modèle, qui ne tient debout que grâce à une seule forme de ressources. De fait, les élu·es sont largement contraint·es de tenir compte de ce facteur dans leurs décisions, ce qui ne permet pas de prioriser le développement d'une politique alimentaire impliquant des mesures en rupture avec la vocation touristique du territoire (extension du foncier agricole, priorité pour l'alimentation quotidienne des islais·es plutôt qu'une orientation des productions vers la demande de saison, mobilisation de bâti…).

En outre, la vocation touristique de l'île conduit à un surdimensionnement des équipements. Dès les années 1980, Louis Brigand (1984) écrivait que l'accueil de milliers de touristes en saison sur les îles du Ponant obligeait les communes insulaires à se doter d'une infrastructure de service déconnectée des besoins des habitant·es à l'année. Il posait alors le tourisme comme facteur de surdimensionnement des équipements, illustrant cela par « l'amélioration qualitative et quantitative des transports entre les îles et le continent ». Son propos fait toujours écho aujourd'hui. Sur l'Île d'Yeu, c'est particulièrement visible avec le nombre de traversées des bateaux : environ un départ toutes les quarante minutes en saison, effectué par deux compagnies maritimes[90]. Dans la même perspective, un manège étonnant a lieu de façon quotidienne sur le port de l'île. En effet, les liaisons par hélicoptère entre le continent et l'Île d'Yeu sont presque permanentes. Les hélicoptères, propriétés d'une compagnie privée, permettent aux habitant·es et résident·es secondaires les plus aisé·es de s'épargner les quarante-cinq minutes de trajet en bateau pour relier le continent, moyennant un coût important :

> *Elle est pleine l'été la piste d'hélico. Les gens préfèrent payer 100 euros plutôt que de se retrouver dans le bateau avec les secondes classe (rires). On est revenus à l'époque du Titanic (…). Après l'Île d'Yeu reste quand même un endroit protégé comparé au continent, parce qu'il y a toujours ce bateau qui est quand même encore un petit frein, mais très très peu, de moins en moins en tout cas.*[91]

Le nombre de rotations par voie maritime en saison ainsi que l'existence d'un héliport et d'un aérodrome témoignent de la déconnexion des moyens avec les besoins quotidiens d'une île de cinq mille habitants. Malgré ce surdimensionnement des équipements, l'île peine encore à faire face à l'afflux touristique en saison.

---

[89] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

[90] Au 13 mai 2021, 15 départs étaient prévus depuis Fromentine jusqu'à l'île d'Yeu, deux depuis Saint-Gilles Croix de Vie, et le même nombre dans l'autre sens. Il y a parfois moins de rotations, mais c'est globalement ce chiffre en saison (source : *Les traversées maritimes*. (2021, 26 avril). Office de Tourisme de l'Île d'Yeu. https://www.ile-yeu.fr/venir-a-l-ile-d-yeu/les-traversees-maritimes).

[91] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

Les propos de l'un des gérants de la conserverie illustrent cette remarque :

> *Cet été on est montés à pas loin de 50 000 personnes sur l'île, sur l'espace d'une semaine, en plein pic (…) Ouais c'est trop, là c'est trop. Je dis ça dans le sens où là c'est dangereux, les routes sont pas adaptées, les pompiers c'est non-stop, on sait très bien qu'au mois d'août y'a des accidents sans arrêt sur les routes donc… comme les gens sont en vacances ils font pas attention, comme les routes sont pas adaptées elles sont un peu accidentées, y'a trop de voitures, trop de vélos, trop de tout. Mais c'est comme ça hein !*[92]

Ainsi, les moyens mis en œuvre pour rendre accessible le territoire, ainsi que l'orientation d'une majorité des commerces de l'île vers les touristes complique la mise en place d'une politique alimentaire tant les stratégies choisies favorisent la toute-puissance de la saisonnalité. Celle-ci rend difficile la conception d'un territoire résilient, qui supposerait de pouvoir répondre aux besoins des insulaires à l'année.

Pour faire face à la pression du tourisme de masse sur les milieux insulaires et littoraux, les maires disposent d'une toute nouvelle compétence, acquise dans le cadre du projet de loi dit « Climat et Résilience », avec l'ambition de lutter contre l'hyperfréquentation des ENS. Le maire (ou le Préfet dans le cas d'un ensemble de plusieurs communes) dispose ainsi du pouvoir de « limiter ou d'interdire l'accès des personnes, véhicules et animaux aux espaces protégés lorsque cet accès est de nature à compromettre leur protection ». Au titre de la mission ENS du Département de Vendée sur l'Île d'Yeu, la Mairie pourrait ainsi se saisir de cet outil pour limiter les vagues touristiques qui déstabilisent le territoire.

Sur le plan alimentaire, la saisonnalité et l'arrivée de trente mille personnes supplémentaires sur l'île pendant l'été limite la possibilité d'y faire face localement, et conduit à l'adoption par les producteur·rices d'un itinéraire technique tourné vers le tourisme.

Orientation de l'économie islaise et des itinéraires techniques de production vers le tourisme

Ces trente ou quarante dernières années, les pouvoirs publics ont encouragé le développement d'avantages comparatifs dans des monocultures, notamment dans les pays en voie de développement. De fait, l'agriculture de proximité a été laissée de côté, d'où des conséquences désastreuses en cas de fluctuation des cours, d'aléa climatique, de crise (Goyau cité par Fumey, 2012). Cette rhétorique peut

[92] Extrait de l'entretien n°4 du 16/03/2021 avec les gérants d'une conserverie.

être mobilisée pour le compte des îles qui ont développé petit à petit une agriculture orientée vers des besoins touristiques, besoins qui ne sont pas forcément similaires aux besoins des islais·es :

> *L'hiver en ce moment c'est quasiment que des habitants de l'île qui achètent leurs produits. Mais l'île si tu veux elle passe quasiment de cinq-mille l'hiver à trente-mille l'été. Donc il y a une pression à tous les niveaux qui est énorme sur l'île en juillet et août : que ce soit alimentaire, sur l'eau, sur les déchets… Et donc ils vendent beaucoup aux touristes, c'est un modèle de production qui est tourné essentiellement vers la demande touristique. Donc ils orientent aussi leur itinéraire technique pour avoir des productions l'été. Et puis même le maraîchage en général fait que t'as plutôt des produits l'été que l'hiver quoi. Et du coup aujourd'hui ils sont sur ce marché-là. Ce serait difficile pour eux de se dire on va faire du volume pour les cantines. D'où la ferme en régie, parce qu'on peut dire que ça appartient à la commune, c'est la Mairie qui gère. Et donc on va orienter l'itinéraire technique pour que la production soit l'hiver*[93]

Cette tendance générale des producteur·rices à orienter leur itinéraire technique (c'est-à-dire la manière de conduire leur culture) selon la demande saisonnière apparaît comme un choix contraint qui fonctionne comme un cercle vicieux : la majorité des clients étant des touristes, les producteur·rices ont intérêt de produire pour été. Par conséquent, la production n'est pas assez importante hors saison pour nourrir les locaux. De surcroît, les prix pratiqués sur les marchés en saison peuvent être dissuasifs pour une clientèle locale, qui préfèrera se rendre au supermarché, moins cher, d'autant que l'importante influence sur les marchés en saison implique de disposer de temps.

Au-delà d'une production saisonnière, orientée vers les touristes, les politiques alimentaires sont aussi difficiles à mettre en place du fait des résistances opposées par certain·es résident·es secondaires.

Secondarisation massive et luttes NIMBYs : l'île édénique à tout prix

La mise en œuvre de politiques publiques de développement rural volontaristes et le changement rapide des modes de vie, avec la demande de plus de nature, ont conduit au « retournement de l'exode rural ». En France, d'après l'INSEE, les populations rurales augmentent au même rythme annuel que la population française. Cela ne correspond pas à une reconquête agricole, mais plutôt à l'extension d'une urbanité dominante dont le corollaire est une mobilité accrue (Hervieu & Purseigle, 2013). En outre, le

[93] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

phénomène d'exode urbain signe d'un point de vue culturel et politique la fin des campagnes agricoles et leur incorporation dans un espace urbain illimité (Hervieu & Purseigle, 2009).

Ce retournement de l'exode rural associé à une représentation des îles comme petit paradis sur lequel un « retour à la source » serait possible participe du phénomène de secondarisation qui, en plus d'impacter le foncier disponible pour des projets agricoles, vient complexifier l'installation de producteur·rices locaux·ales, et ainsi freiner la possibilité d'une alimentation locale. Sur l'Île d'Yeu, plusieurs cas illustrent cette difficulté. Le plus parlant est celui de l'éleveuse de poulets AB, qui a fait face à de nombreuses résistances au moment de son installation :

> *Le PLU venait juste d'être vu en 2015, et il y avait un siège d'exploitation qui était ici, pas occupé. Je me suis dit « génial on va le demander, et on va faire notre ferme là ! ». Donc j'ai été demandé au Maire, parce que le terrain par lequel on accède est à la Mairie, ça en faisait déjà un. (…) D'entrée de jeu il me dit « ohlala dans ton quartier je te préviens ils sont pas faciles ! On a déjà l'habitude, ils sont pas faciles ». J'ai compris après (rires). On a commencé par défricher, donc ici. Il a fallu trouver des terrains : celui-ci qui faisait toute la longueur (…) ils en ont discuté ils ont été ok pour me le vendre. Y'a un terrain en perpendiculaire, la dame était toute seule, elle a accepté de me le vendre. La petite pointe au bout où j'ai ma cabane, ils étaient trois ou quatre, je suis en commodat[94] (…) Ils m'ont dit « par contre on le récupèrera le jour où ce sera constructible » (…) Et entre ces deux terrains, y'a une petite bande de sept mètres, que les personnes n'ont pas voulu me prêter, ni me louer, ni me vendre, parce que ce sont les copains des gens qui sont en face et qui se sont opposés à mon projet. En fait quand on a commencé à débroussailler ici, y'a un voisin qui est venu nous voir, et mon compagnon [lui a] dit « oui on débroussaille, on a acheté le terrain parce qu'on veut faire un élevage de poulets ». Tout de suite dans leur tête c'était poulets, élevage intensif, des ventilateurs de jour comme de nuit, des nuisances sonores, olfactives, des mouches, des rats, tout de suite c'était une usine, j'allais polluer jusqu'à la plage qui est en contrebas… donc pétition dans tout le quartier, pétition nationale sur Change.org avec une photo d'élevage intensif. (…) Et quand on a fait une fête pour présenter le projet, y'a quand même des voisins qui sont venus, qui ont écouté ce que j'avais à dire et qui ont mis de l'eau dans leur vin. Donc on va dire y'en a deux qui sont revenus, par contre y'en a deux autres [qui] sont restés sur leur optique.* [95]

[94] Art.1875 du Code Civil : « le prêt à usage ou commodat est un contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge par le preneur de la rendre après s'en être servi ». Il s'agit d'un prêt gratuit, mais écrit.

[95] Extrait de l'entretien n°10 du 18/03/2021 avec une éleveuse de poulets AB.

Au-delà du refus des propriétaires de voir l'installation d'un élevage aux abords de leur résidence secondaire, le même problème s'est posé pour d'autres formes de production : une personne souhaitant cultiver des herbes aromatiques a eu affaire à des voisin·es qui, dans un premier temps favorables au projet, sont finalement allé·es vérifier le bornage des terrains, dans le but de l'éloigner le plus possible de leur propriété, de crainte de potentielles nuisances sonores liées à des engins agricoles. De la même façon, deux autres maraîchers avaient reçu l'accord d'un propriétaire belge pour cultiver l'une de ses terres, avant qu'il ne se rétracte finalement pour le motif que leur projet n'était pas à son goût.

Le terme « NIMBY » permet d'éclairer un peu mieux le comportement de certain·es islais·es et résident·es secondaires vis-à-vis des projets agricoles et alimentaires. Défini par Sylvie Ollitrault (2020), le terme de « NIMBY » qualifie certaines contestations de groupes, mobilisés contre un projet qui prendrait place dans leur environnement proche, sans considération pour l'intérêt général. Bien que ces mobilisations puissent advenir autour de différentes causes, elles concernent généralement les espaces de vie des protestataires, et s'inscrivent, à l'origine, dans la défense d'un intérêt personnel ou une réaction émotionnelle. Ces contestations sont plutôt le fruit de classes moyennes, habitant·es de zones pavillonnaires ou communes rurales peuplées de « rurbains » pour reprendre les mots de la chercheuse. Les individus mobilisés disposent de suffisamment de ressources pour établir des contre-expertises, et tenter de faire naître un intérêt général alternatif légitimant leur lutte. À cette fin, le groupe va faire référence à un territoire, symbolisé par la défense du paysage par exemple. Les arguments mobilisés peuvent être l'inadéquation du projet avec les réalités socio-économiques de terrain, ou encore une potentielle dégradation des conditions de vie des riverains. La défense de l'environnement est parfois utilisée pour son rôle de justification « attrape tout ».

Cette définition des luttes NIMBYs permet de mettre en lumière le phénomène qui prend corps sur l'espace insulaire de l'Île d'Yeu et qui vient contraindre les possibilités de développement de politiques alimentaires. Cela fait notamment écho aux difficultés rencontrées par l'éleveuse de poulets AB évoquée précédemment, qui a dû faire face aux résistances des habitant·es du quartier pavillonnaire à proximité duquel elle a choisi d'installer son exploitation, et même à des attaques au tribunal de la part d'un collectif de riverain·es constitué·es en association. Prétextant des nuisances sonores, olfactives, de la pollution, et prétendant se mobiliser contre un élevage industriel sur l'île[96], ces dernier·ères se sont opposé·es à un projet d'intérêt général pour la collectivité permettant d'améliorer l'accès à une alimentation locale et de qualité. Le même scénario s'était déjà produit antérieurement, pour un projet d'élevage de moutons, puis, par la suite, pour un projet d'herbes aromatiques ainsi que pour un projet de maraîchage. Ces mobilisations viennent alimenter les difficultés d'installation des producteur·rices

[96] Les créateur·rices de la pétition avaient notamment mis la photo d'un élevage industriel en photo d'illustration de la pétition en ligne et tronqué les chiffres.

sur le territoire insulaire, mais également la difficulté à mobiliser les habitant·es pour un projet collectif, trop engagés dans des considérations individuelles :

> *Ceux qui sont conciliants, c'est ceux qui comprennent bien que l'agriculture c'est nécessaire si on veut vivre, si on veut manger, on en a besoin. Mais en même temps, bon… [ils disent] « si vous pouviez ne pas toucher à mes terres à moi ce serait aussi bien, et puis si vous pouviez ne pas construire votre exploitation à côté de ma maison là, même s'il y a des terres agricoles en face, ce serait bien aussi quoi ». Comme on dit là en anglais… NIMBY. Ceux qui sont plus favorables c'est ceux qui n'ont pas de terrain (rires). Ça leur pose pas de problème*.[97]

En définitive, certain·es résident·es secondaires souhaitent cultiver l'image de l'île comme petit territoire édénique, proche de la nature, au sein duquel les productions locales respectueuses de l'environnement et vectrices d'une alimentation de qualité sont les bienvenues, à condition qu'elles se tiennent à distance et qu'elles ne produisent ni pollution visuelle, ni nuisances sonores ou olfactives. Dans d'autres termes, la secondarisation comme conséquence des représentations insulaires vient contraindre les perspectives de développement de politiques alimentaires locales impliquant des installations agricoles et la mobilisation de terres.

La problématique touristique s'articule largement avec celle de la question foncière. Si le littoral atlantique est déjà soumis à ces fortes pressions, ce phénomène est d'autant plus important sur les territoires insulaires. L'indisponibilité des terres, l'importance des friches, et la spéculation foncière sont autant de freins qui s'accumulent et limitent le développement d'une politique alimentaire désectorialisée et aux ambitions importantes.

B- Entre urbanisation massive, sacralisation de la propriété privée et impératif de protection des paysages, quelle place pour l'agriculture ?

Au-delà du poids du tourisme et de la saisonnalité qui viennent contraindre la possibilité de développer des productions locales en réponse aux besoins à l'année, l'accès au foncier est généralement cité comme

[97] Extrait de l'entretien n°6 du 17/03/2021 avec un ancien maraîcher aux fonctions associatives diverses.

l'un des principaux freins à l'installation de producteur·rices et de leurs exploitations sur l'île. D'une part, l'urbanisation rapide et importante de l'île[98] a entraîné la construction sur des terres fertiles, et contribué à accroître le nombre de terres indisponibles, ce que le phénomène du micro-parcellaire n'a pas arrangé. D'autre part, la spéculation foncière et la perspective, sûrement vaine, de voir son terrain agricole devenir constructible à l'avenir fait obstacle à la participation des propriétaires à un projet commun de développement de l'agriculture islaise.

Indisponibilité des terres, droit de préemption et micro-parcellaire : le casse-tête insulaire

À la fin du sixième siècle, l'Île d'Yeu se fait évangéliser. Dès lors, les premiers défrichages sont mis en place par les moines et les islais·es, un travail qui ouvrira la voie à la mise en culture de nombreuses terres. Entre les années 1950 et 1960, la déprise agricole et l'essor du tourisme insulaire entraîneront un phénomène d'urbanisation massive des îles atlantiques. Les premières constructions ont ainsi pu être réalisées à moindre coût, puisque le mode de vie insulaire n'était pas encore populaire. À l'époque, l'insularité impliquait l'isolement, les possibilités de rallier le continent étant bien moindres par rapport à la dizaine de trajets journaliers effectués par le bateau aujourd'hui. Généralement construits de manière illégale sur le domaine maritime, les terrains sont venus densifier le littoral petit à petit.

Cet accroissement de l'intérêt pour les territoires insulaires et l'augmentation constante du nombre de constructions sur ces derniers a conduit à un phénomène d'indisponibilité des terres, les meilleures à exploiter ayant été construites au fil du temps. Ainsi, l'un des élus revenait à l'occasion d'un entretien sur l'importance de rechercher des terres à cultiver sur l'Île d'Yeu, bien que la tâche soit difficile :

> *C'est vrai que les chargés de mission [du CDA] permettent d'avoir quelqu'un qui travaille sur la recherche de terres. Ici c'est hyper compliqué, les parcelles sont divisées. (...) On essaie de lutter comme ça quoi, collectivement. Protéger le foncier pour que dans le futur on se retrouve pas avec une île totalement privatisée en fait. C'est un peu tard hein, j'avoue. Parce que ce qu'il reste entre les biens sans maître et les terres agricoles, c'est de la friche, c'est des terrains qui sont très peu cultivables parce qu'ils sont soit trop près de la mer, soit plein de roches…*[99]

[98] Voir le plan de zonage de l'île d'Yeu (https://www.mairie.ile-yeu.fr/wp-content/uploads/2018/12/ZONAGE-PLU-YEU-MODIFICATION-N%C2%B01.pdf)

[99] Extrait de l'entretien n°5 du 17/03/2021 avec un élu.

Ainsi, le travail mené conjointement par la commune de l'Île d'Yeu et la SCCI d'un côté, le Département de Vendée et la SAFER de l'autre, vise à contenir l'évolution des prix du foncier agricole et naturel, et à acquérir maximum de terres cultivables à mettre au service de projets agricoles. Cela passe par la mise en place d'une veille foncière du Département sur ses zones de préemption[100], et de la SAFER sur les autres zones agricoles. Grâce à ce droit de préemption, tout ce qui est mis en vente sur l'île en zone naturelle et en zone agricole est contrôlé par le Département et la SAFER. Pour la communauté, cela favorise le maintien d'un écosystème insulaire à l'année, participe de la lutte contre les constructions privées en zone agricole, et contribue par extension au développement d'une politique alimentaire territoriale.

Malgré la mise en place de ce droit de préemption, le travail de recherche de terres à exploiter s'avère extrêmement difficile en raison du faible nombre de terres disponibles, d'autant que celles qui sont classées en zone protégée au titre de la mission ENS du Département peuvent généralement n'être utilisées que pour du pâturage. Pour le Département, le pâturage participe en effet de l'entretien des habitats, dans une perspective de sauvegarde de l'environnement (et non pas de développement agricole, qui n'en est qu'une conséquence). Ce manque de surface disponible pour le développement agricole de l'île vient largement contraindre la possibilité d'une alimentation locale à l'année pour tous·tes les islais·es.

En outre, diverses réglementations accentuent encore un peu plus cette difficulté à trouver des terres cultivables. Par exemple, des terrains se trouvent inexploitables à l'élevage du fait du règlement sanitaire départemental[101] qui impose aux bâtiments renfermant des animaux d'être situés à au moins cinquante mètres des habitations. Des dispositions similaires sont demandées par le PLU[102].

Même lorsque les terres ne sont pas construites, le problème du morcellement du foncier limite la possibilité de trouver des parcelles de terre disponibles. En effet, à force de générations et d'héritages, l'île se heurte au problème des indivisions et du micro-parcellaire :

> *Y'a une période où les gens ont vendu leurs terres. (...) En général ils vendaient le lot entier qui pouvait être dispersé. On retrouve comme ça des gens qui sont propriétaires de plusieurs parcelles [des gens de l'île d'Yeu qui sont partis et qui ont hérité ou juste des gens qui n'ont jamais résidé à l'île d'Yeu]. (...) Donc on a des indivisions, ça peut aller jusqu'à cent-vingt personnes. (...) Soit il faut*

[100] Depuis les années 1970, le département a acquis une zone de préemption, lui permettant d'être acheteur prioritaire en cas de vente de terrain. Aujourd'hui, cela correspond à environ 330 hectares acquis, et 80 hectares en convention agricole (entretien avec le département).

[101] Voir le Règlement Sanitaire Départemental de Vendée, titre VIII relatif aux activités d'élevage et autres activités agricoles (http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/RSD85-TITRE8-Elevages.pdf).

[102] Voir le PLU de l'île d'Yeu revu le 15/07/2016 (https://www.mairie.ile-yeu.fr/wp-content/uploads/2017/01/20161025_A_PLU_Rglmt_zone.pdf).

> *convaincre les cent-vingt, soit il faut que si y'a une personne qui n'est pas d'accord, les cent-dix-neuf demandent à se retirer de l'indivision. Et donc ça c'est possible, [mais] c'est au tribunal (...) donc en fait ça se fait pas en général, ça reste en indivision*[103]

D'une part, ces indivisions viennent contraindre la possibilité de récupérer des terres à destination des exploitant·es agricoles puisque cela nécessite de convaincre l'ensemble des indivisionnaires. D'autre part, elles favorisent les friches lorsque les terrains sont laissés à l'abandon. Sur l'Île d'Yeu, certains espaces sont tellement enfrichés qu'ils sont boisés. Par ailleurs, ces indivisions et la transmission de parcelles par héritage contraint la commune à gérer des biens sans maître (des biens immobiliers vacants pour lesquels l'identification des propriétaires est impossible) impliquant le recours à une procédure supplémentaire pour les récupérer.

En outre, le morcellement du foncier sur l'île d'Yeu rend généralement les parcelles cultivables bien trop petites pour y envisager de grandes exploitations, ce qui encourage le développement d'une agriculture alternative, mais entraîne également une difficulté supplémentaire pour mobiliser des machines agricoles sur l'île, qui s'ajoute à celle posée par le transport maritime. Cela vient contraindre la possibilité d'un développement agricole de l'île à un niveau suffisant pour répondre aux besoins de la population islaise.

Enfin, l'accès au logement était identifié, dès les années 1980, comme le frein principal à l'installation des porteur·euses de projet (Brigand, 1984). Ce constat est toujours d'actualité. D'une part, la secondarisation conduit à rendre indisponible à la location un certain nombre de biens à l'année, qui ne sont pourtant occupés qu'en saison. D'autre part, le coût important du foncier sur l'île rend de toute façon généralement inaccessible l'achat d'un bien immobilier pour les islais·es qui ne disposent pas d'un patrimoine familial ou d'un logement social.

Le problème d'indisponibilité des terres lié à l'urbanisation de l'espace insulaire, au micro-parcellaire, ou encore au problème des friches se combine à un phénomène de rétention foncière de la part de certain·es propriétaires.

[103] Extrait de l'entretien n°6 du 17/03/2021 avec un ancien maraîcher aux fonctions associatives diverses.

Sacralisation de la propriété privée et spéculation foncière : « « La conversation des gens ici, elle tourne plus qu'autour du foncier ! »[104]

Le territoire insulaire, auquel le territoire islais ne fait pas exception, fait face à un phénomène de sacralisation de la propriété privée, qui implique spéculation foncière et rétention foncière. Le sujet du foncier est parfois posé comme le sujet numéro un sur l'île. La volonté des propriétaires de disposer librement de leurs biens dans un contexte de pression foncière conduit au refus de leur part de louer leurs terres à des exploitant·es agricoles. Les propriétaires préfèrent les maintenir en l'état, sans les louer, bien conscient·es de la valeur potentielle de ces parcelles si elles passaient finalement en zone constructible.

Cette croyance dans une modification future du PLU en faveur d'un accroissement des zones constructibles est très probablement illusoire au vu de la position prise par la municipalité pour le développement de l'agriculture et de l'alimentation sur l'île, mais aussi en raison de la prise de conscience collective des travers de l'urbanisation de masse. À titre d'illustration, un militant associatif nous expliquait :

> *[Les gens] arrivent pas à se résoudre à l'idée que leurs terres ce sont des terres agricoles et qu'elles ne seront jamais constructibles. (…) [Ils pensent] : « Un jour viendra, peut-être que la Mairie changera d'avis, qu'on étendra les zones constructibles etc. ». Et pourtant les gens se rendent bien compte qu'il faut bien que ça s'arrête un jour.*[105]

Ses propos étaient corroborés par ceux d'un élu interrogé :

> *Si vous avez un terrain et que la zone constructible elle est à deux-cents mètres, vous vous dites qu'à un moment donné, va y avoir de plus en plus de monde, de plus en plus de constructions, y'aura peut-être une Mairie qui va réviser le PLU et puis qui va dire « bon on agrandit de dix mille mètres carrés pour faire un lotissement ». Et hop le truc qui vaut un euro ou trois euros du mètre carré, d'un coup il en vaut deux-cents euros le mètre carré. Donc les gens ils se disent « je vais le garder ». Mais en fait il faut arriver à leur faire comprendre que ça n'arrivera jamais. C'est*

[104] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

[105] Extrait de l'entretien n°6 du 17/03/2021 avec un ancien maraîcher aux fonctions associatives diverses.

bloqué maintenant. (…) On va faire une révision là… la révision va aller plutôt dans le sens de l'agriculture.[106]

En outre, les propriétaires refusent de louer leurs terres, par crainte de perdre la maîtrise de leur parcelle le jour où ils·elles souhaiteraient en faire autre chose que de la louer à un·e exploitan·te :

Il y a cette question aussi d'être propriétaire d'un terrain, et que si on le loue à un agriculteur, on en est plus maître. Les gens ne font pas de bail, parce qu'ils veulent pouvoir récupérer leur terrain quand ils veulent. C'est beaucoup d'oral. Il y a quelques baux mais c'est essentiellement des accords oraux. Et ça c'est très embêtant parce que l'agriculteur il est quand même dans l'insécurité quoi. S'il a trop de terres avec des baux ruraux… surtout que les accords oraux généralement ils se sont faits avec les parents qui sont décédés. Et les enfants eux, bon… ils se sentent pas [forcément]tenus par la parole des parents.[107]

Cette réticence à louer des terres se combine ainsi à la tradition des baux oraux qui rend précaire la situation des producteurs, en plus de limiter le nombre de terres disponibles à la culture.

Sur un territoire aussi prisé, l'accès au foncier est également marqué par un phénomène de concurrence pour l'utilisation des terres. Encore une fois, le maintien d'un écosystème insulaire sur l'année s'avère difficilement compatible avec la vocation touristique de l'île. À titre d'illustration :

On a vu une personne qui avait une terre, qui faisait au moins cinq mille mètres carrés, qui était propre, c'est-à-dire pas enfrichée, qui a refusé de la louer pour les maraîchers. (…) Elle la donne à des éleveurs de chevaux de loisirs, qui sont en concurrence avec les agriculteurs. Y'a beaucoup de gens qui viennent avec leurs chevaux l'été, des résidents secondaires, ou des gens de l'Île d'Yeu. Et quand on sait qu'un cheval c'est un hectare de pâturage minimum, trente chevaux c'est trente hectares…[108]

Ainsi, la difficulté pour accéder aux terres limite largement les possibilités de développement d'une agriculture locale. Cette difficulté est étroitement liée à l'insularité qui les biens très précieux, et se cumule avec le fait qu'il n'y a de base que peu de terres disponibles pour l'agriculture en raison de la faible superficie du territoire insulaire. En outre, malgré les outils mis en place pour favoriser le

[106] Extrait de l'entretien n°5 du 17/03/2021 avec un élu.

[107] Extrait de l'entretien n°9 du 18/03/2021 avec un maraîcher.

[108] Extrait de l'entretien n°6 du 17/03/2021 avec un ancien maraîcher aux fonctions associatives diverses

développement d'une agriculture, des contournements existent sur base de montages juridiques, afin de continuer à construire sur un territoire déjà saturé.

Contournement de la SAFER

Malgré la mise en place d'un droit de préemption que l'on a déjà évoqué, des techniques de contournement existent, d'autant plus sur des territoires à forte pression foncière comme les espaces insulaires. Ainsi, des personnes nouvellement installées sur l'île ont pu contourner la SAFER par des moyens juridiques originaux, pour être propriétaires envers et contre tous. Un militant associatif nous présentait ainsi la stratégie adoptée par ces derniers :

> *« Ils ont trouvé le moyen de contourner la SAFER en faisant des baux emphytéotiques, c'est-à-dire qu'ils vont acheter le prix du terrain à deux euros le mètre carré, ou un euro le mètre carré comme c'est prévu, donc la SAFER ne peut pas préempter comme c'est le prix… mais derrière, ils font un contrat de bail emphytéotique avec le propriétaire. Pendant quinze ans, ils vont faire une sorte de loyer, ils vont payer un loyer tous les mois, pour à la fin de ces quinze ans, récupérer le terrain. C'est en fonction de la mensualité, c'est comme un viager en fait. Ce qui permet au propriétaire de vendre son terrain beaucoup plus qu'un euro ou deux euros le mètre carré.*[109]

Cela se combine avec un autre phénomène :

> *Quand t'as quelqu'un qui vient et qui construit en zone agricole, après s'il arrête son activité, il peut avoir son bien qui est constructible et qui passe en zone constructible derrière. (…) C'est arrivé dans les quinze dernières années, pas que sur l'Île d'Yeu mais aussi à Belle-Île, des gens qui viennent et portent un projet agricole, qui font ça pendant 10 ans, qui construisent leur baraque sur la parcelle, et puis ils arrêtent leur activité agricole, et ils ont une maison sur une parcelle qui ensuite au PLU est susceptible de passer en zone urbaine. Et là ils font une plus-value de fou, et là t'as perdu une parcelle en zone agricole quoi*[110]

[109] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

[110] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

Ces différentes pratiques de contournement viennent court-circuiter les outils mis en place pour limiter la spéculation foncière et favoriser l'installation de projets agricoles. Encore une fois, cela limite les possibilités de développement de la politique alimentaire territoriale.

Ainsi, l'insularité constitue un frein au développement d'une politique alimentaire ambitieuse, en raison de l'orientation de l'ensemble du territoire et de ses composantes vers le tourisme. Cette orientation est presque contrainte, puisque le tourisme est la condition de viabilité du territoire. De fait, la possibilité d'une alimentation à l'année, locale, à destination des locaux s'avère difficile à mettre en place. De surcroît, l'installation de producteur·rices est contrainte par une indisponibilité des terres, un phénomène de spéculation foncière, ainsi que par des résistances individuelles.

Nous allons désormais montrer qu'au-delà de ces résistances, le fait que l'île représente un lieu de repos et de villégiature limite l'investissement militant ainsi que la portée de l'action politique pour le développement d'une politique alimentaire.

Section 2. *L'île comme lieu de villégiature : une représentation du territoire islais limitant l'engagement militant et la portée de l'action politique*

Nous l'avons vu, le tourisme et la pression foncière sont deux problématiques typiques des territoires littoraux et insulaires qui constituent des obstacles au développement d'une alimentation locale et à destination des habitant·e de l'Île d'Yeu.

En raison de la vocation touristique du territoire, et de son fonctionnement saisonnier, l'île peine à fabriquer des militant·es, ainsi qu'à renouveler ceux et celles qui sont en place, ce qui vient limiter les perspectives de développement d'une politique alimentaire (A).

Par ailleurs, le corps politique connait lui aussi des difficultés pour se détacher d'enjeux de court terme et à s'investir dans des politiques de rupture (B).

A- Situation insulaire et mutation des formes de l'engagement : une double limite à l'investissement militant

Habitant·es à l'année, résident·es secondaires ou encore producteur·rices, ces dernier·ères peinent à s'impliquer dans les problématiques de l'île et à maintenir un dynamisme associatif qui ne soit pas le fruit d'une poignée de militants historiques. De fait, cela limite la possibilité d'établir une politique alimentaire ambitieuse sur l'île.

Habitant·es et résident·es secondaires : le difficile passage à la consom'action

Si de nombreux·ses islais·es et résident·es secondaires ne participent pas aux dynamiques d'entrave aux projets agricoles et alimentaires issues des luttes NIMBYs évoquées, ces dernier·ères peinent à se mobiliser, du fait de la saisonnalité et d'un individualisme assumé. Ainsi, une militante associative nous confiait :

> *Autre volet des difficultés islaises en matière d'engagement, les consommateurs sont pas militants, c'est-à-dire que ceux qui auraient le plus d'envie de participer à une*

action associative, de « mangeurs locaux », de « locavores » ou peu importe comment on les appelle, ce sont des urbains qui viennent en vacances. Seulement ils sont pas là toute l'année. C'est pas comme ça qu'on mène des actions. Donc on se heurte à une population d'agriculteurs qui sont en difficulté réelle, c'est vraiment très dur, c'est fragile (...) et qui n'ont pas l'énergie, le désir même d'avoir une démarche plus militante, plus collective, et à une population de consommateurs qui n'est pas non plus organisée, pas non plus militante. (...) Pour moi y'a une vraie crise de relève.[111]

Ici, c'est bien le caractère saisonnier de la vie insulaire qui vient freiner les possibilités de mobilisations, puisque ces dernières ne peuvent ainsi perdurer sur l'année. De manière plus globale, la militante associative nous exprimait les difficultés rencontrées par les militant·es historiques pour faire porter leur projet par un plus grand ensemble :

Globalement la société islaise n'est pas une société très innovante je trouve, c'est très subjectif évidemment, mais en termes de projet écologique, je trouve qu'on est vraiment en retard à l'Île d'Yeu. La conscience de ce que ça implique de construire un avenir résilient pour l'île, c'est… « résilient, qu'est-ce que ça veut dire, c'est n'importe quoi, on a besoin de rien, on a déjà deux supermarchés » (...) donc y'a un côté conservateur (...) et précisément y'a deux ans maintenant, on s'est rendus compte (qu']on mobilisait une énergie énorme, qu'on avait dix ou quinze bénévoles réguliers, mais que y'avait pas de porteurs (...) en gros on a fonctionné à deux ou trois personnes pendant dix ans pour porter les choses. [112]

En outre, les difficultés rencontrées pour mobiliser au-delà d'un petit cercle restreint se conjuguent aux difficultés pour le renouvellement des militant·es, malgré leur volonté de passer le flambeau.

Difficulté à renouveler les militant·es

Le constat de l'épuisement des militant·es islais·es des trois associations principales aujourd'hui inscrites dans le développement d'une politique alimentaire aux côtés du CDA est globalement partagé par l'ensemble des personnes ayant fait l'objet d'un entretien.

[111] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

[112] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

Ainsi, un élu rencontré expliquait :

> *On va dire que ça fait 10 ans que le projet existe, il y a pas mal de bénévoles qui l'étaient sous l'impulsion de [un militant], et de [une militante][113], un peu tout ce réseau-là du Collectif agricole. Donc ça fait dix ans, ils ont dix ans de plus, certains, comme [le militant] qui était producteur, aujourd'hui est à la retraite. Il y a peut-être un vieillissement des bénévoles effectivement. Ça c'est un enjeu à prendre en compte pour l'animation future du projet, de renouveler des équipes*[114]

Le défi du renouvellement des militant·es se heurte donc aux difficultés liées au manque d'engagement des islais·es, mais également au fait que les militant·es aient été tellement peu nombreux·ses qu'ils·elles ont pu acquérir une expertise et une connaissance des sujets insulaires importante, en y investissant beaucoup d'énergie, et de nombreuses heures de leur temps. Cette professionnalisation du militantisme conduit à une difficulté pour eux·elles à passer la main. Ainsi, une militante associative nous confiait en ces termes :

> *Sans vouloir m'envoyer des fleurs, j'ai beaucoup bossé depuis ces années-là. Moi j'estime que c'est pratiquement un mi-temps depuis dix ans, ce qui, pour une personne âgée bénévole, c'est beaucoup. C'est trop, dans la mesure où c'est plutôt à des jeunes qu'il faudrait créer des emplois, et que le bénévolat ça pose aussi un problème lorsqu'il y a une professionnalisation du bénévolat, c'est-à-dire qu'on monte en compétences, certes, mais plus ou monte en compétences, plus c'est difficile de partager les compétences avec d'autres, et de trouver les gens pour vous remplacer « ah bah tu fais bien donc continue !*[115]

La difficulté à renouveler les militant·es dans les associations existantes est liée à une mutation des formes de l'engagement. « L'engagement distancié » est un terme né en 1997, que l'on doit à Jacques Ion. Il vient s'opposer à l'idée d'une crise du militantisme. L'auteur montre qu'au début des années 1980, « l'engagement militant » (qui se différencie alors de « l'engagement distancié ») se caractérisait par une forte structuration des associations au sein de réseaux plus vastes, impliquant un investissement très important du ou de la militant·e dans une intense vie communautaire. Aujourd'hui, le ou la « militant·e distancié·e » a rompu avec cet idéal type. Michel Peroni (cité dans Lambelet, 2020) explique bien ce dont il s'agit : « le collectif n'est plus un espace de totalisation de l'expérience et l'engagement doit ainsi compter avec d'autres "engagements" comme la vie privée, ce qui n'est pas sans incidence

[113] Il mentionne ici les prénoms des personnes interrogées aux entretiens n°1/6 et 17.

[114] Extrait de l'entretien n°5 du 17/03/2021 avec un élu islais.

[115] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

directe sur la détermination de la fréquence, de l'horaire et de la durée des réunions. Ce sont par conséquent les individus eux-mêmes, s'éprouvant en cela comme des personnes, qui seuls sont alors susceptibles de "fédérer" leur expérience ; le réseau n'est donc plus une donnée initiale, il est le résultat de l'action ». C'est aussi ce qu'on appelle l'engagement post-it : il s'oppose au militantisme traditionnel car temporaire, résiliable, et s'inscrit dans un contexte global d'individualisation (Lambelet, 2020).

Dans le cas de l'Île d'Yeu, cela pourrait venir expliquer le manque d'engagement militant dans les associations traditionnelles qui peinent à renouveler les individus qui les feront vivre au quotidien. Les militant·es distancié·es ne se retrouvent plus dans ces associations qui nécessitent un investissement total, et impliquent un engagement régulier, continu et intense (illustré par l'idée du mi-temps).

En outre, de nouvelles dynamiques se mettent en place :

> *Y'a une représentation du futur qui n'est pas la même, c'est pas l'exploitant agricole individuel (...) ce qui est intéressant derrière ça, c'est l'idée du bien collectif, du bien commun, c'est-à-dire se réapproprier les terres, au sens collectivement que fait on de la terre ? (...) Les copropriétaires de la terre vont édicter des règles qui vont permettre à cette terre de bien-vivre (...) c'est une vision anthropologique différente disons de la terre, de la propriété, de l'agriculture (...) et le mot « coopérative » raisonne parce que [pour] les gens de l'Ile d'Yeu c'est pas un mot étranger, c'est pas un mot qui est connecté à coopérative ouvrière, le temps des chemises, la Révolution et tout ça, c'est la coopérative de pêche. Il y a au niveau idéologique, représentation mentale… peut-être qu'il y a quelque chose de bien (...) mais quand même la création de la SCCI, le fait qu'il y a cent-six coopérateurs dont la moitié d'islais, ça c'est un vrai succès, qui n'aurait pas existé si il n'y avait pas le CA, si il n'y avait pas le CDA. Donc en fait tout ça, c'est une dynamique instable, mais qui.. voilà, qui existe*[116]

La SCCI est une forme d'engagement qui a réussi à fédérer un nombre important d'islais·es, contrairement au renouvellement des associations traditionnelles. La SCCI bénéficie du fait que l'appellation « coopérative » trouve un écho particulier sur ce territoire insulaire, et renvoie à une représentation positive.

Malgré tout, la SCCI reste axée sur des problèmes fonciers, et ne saurait remplacer l'ensemble des associations qui œuvrent au sein du CDA. Max Weber, dans ses travaux, opère une distinction entre deux modes typiques d'organisation du travail, qui s'opposent : d'un côté, l' « Église » qui vise à régler la conduite de la société globale, une organisation instituée, et de l'autre, la « Secte » comme association

[116] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

de volontaires en rupture avec l'ordre social, plus contractuelle. La première, comme forme partisane est souvent disqualifiée pour sa bureaucratisation, contrairement à la seconde, forme associative, valorisée pour sa souplesse contractuelle (Nicourd, 2009). En règle générale, les collectifs tendent avec le temps et l'augmentation des effectifs à se formaliser et à se rapprocher du type « Église » dans une logique d'institutionnalisation et de professionnalisation (Nicourd, 2020). Sur l'Île d'Yeu, une militante associative[117] nous alertait sur le fait que la difficulté à renouveler les membres des associations conduisait à une baisse de régime au moins pour deux d'entre elles (Le Collectif agricole et Yeu Demain). Avec la prise en considération croissante des problèmes alimentaires par les islais·es et leurs élu·es, ces dernier·ères avaient pu constituer un nouveau collectif aujourd'hui constitué en association, le CDA. Le CDA tend alors à se rapprocher de la forme « Église » décrite par Weber, et donc à entrer dans des logiques d'institutionnalisation, de professionnalisation, de bureaucratisation qui rompent avec les formes associatives antérieures, quitte à se transformer en organe de la mairie. Ce constat est partagé par un certain nombre d'acteur·rices de l'île qui regrettent la professionnalisation du CDA et l'absence de dynamisme des associations qui sont censées en faire un projet citoyen.

Producteur·rices et isolement

Les résistances de la société insulaire se couplent par ailleurs au manque d'implication des producteur·rices qui, parfois isolé·es dans leurs problématiques, ne s'engagent pas que difficilement dans des démarches collectives, ou pour mener des projets communs en faveur d'une alimentation locale à l'année. C'est l'idée d'une militante à propos des freins à l'engagement :

> *Pour moi y'a des freins considérables. Y'a des freins culturels aussi. Par exemple, là, maintenant de moins en moins mais quand même [mais] les agriculteurs de l'île sont isolés par rapport aux syndicats du continent, isolés par rapport aux actions (...) y'a des choses qui se passent sur le continent. Ici c'est pas possible, et ça c'est quand même un sacré problème, et ça fait partie à mon avis des raisons pour lesquelles y'a pas une dynamique collective militante, parce que le producteur est quand même isolé dans ses problèmes quoi. Donc Georges a fait tout ce qu'il pouvait pour essayer de créer des liens entre ce monde-là (...) mais c'est pas ça une dynamique (...)*[118]

[117] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

[118] Extrait de l'entretien n°17 du 05/04/2021 avec une habitante et militante associative.

Ainsi, les producteurs peinent à instaurer une dynamique collective insulaire. La dernière phrase de la citation fait référence à l'initiative d'un ancien maraîcher qui avait créé un document en ligne accessible à tous·tes les producteur·rices de l'île, visant à mettre en lien leur offre avec la demande de la restauration collective, qui auraient permis une organisation pour les alimenter en produits locaux. Cependant, l'isolement insulaire et la faible considération historique de l'agriculture sur l'île n'ont jamais conduit ces producteur·rices à s'insérer dans des syndicats ou à créer des dynamiques de groupe, plus faciles à mettre en œuvre sur le continent. Cette culture agricole a aujourd'hui pour conséquence de limiter leur propension à se saisir de la politique alimentaire, bien que les choses évoluent avec leur présence au sein du CDA, ou avec l'installation de nouveaux porteur·euses de projet désireux·euses d'inscrire leurs projets agricoles dans des projets de territoire plus globaux, pour les islais·es.

La vocation touristique du territoire conduit également à poser une limite au développement d'une politique alimentaire islaise ambitieuse en raison de la prise en considération de cet élément par les élu·es dans leurs choix politiques. De fait, en dépit de positions affichées, ils·elles peinent à mener des réformes structurelles en faveur d'une alimentation locale à destination des habitant·es de l'Île d'Yeu.

B- Enjeux électoraux et coût politique du changement : des freins à l'investissement des élu·es pour des politiques de rupture

Les élu·es restent pris·es dans des logiques électorales et dans des injonctions à l'attractivité du territoire qui limitent leur investissement dans des politiques ambitieuses.

L'urbanisation : révélatrice des limites liées aux enjeux électoraux

Le difficile partage des forces politiques entre un objectif d'attractivité du territoire pour l'extérieur, et le maintien d'un écosystème insulaire à l'année transparaît dans les choix de la commune en matière d'aménagement du territoire. En effet, divers éléments rapportés lors des entretiens de terrains viennent questionner l'investissement de la Mairie de l'Île d'Yeu dans le fait de limiter l'urbanisation et le nombre de zones constructibles au profit de l'agriculture et de l'alimentation. La mise en place d'initiatives politiques en faveur de politiques alimentaires territoriales nécessite de penser le territoire sur le temps long, ce qui ne s'accorde pas toujours avec le calendrier électoral. Les choix effectués dans cette perspective, s'ils contribuent à l'intérêt général, n'apportent pas forcément de rétributions à court terme,

dans le cadre de fonctions politiques. Cette déconnexion vient alors limiter la prise d'initiatives fortes par les élu·es.

Les propos d'un producteur résument les limites au projet : *« il faudrait vraiment qu'il y ait une politique locale de gestion touristique et d'aménagement du foncier, pour pouvoir avoir une politique locale d'autonomie alimentaire, ça c'est sûr »*. Dans cette voie, divers producteur·rices pointaient l'incapacité, le manque de volonté de la Mairie d'opérer des changements profonds :

> *Ils [les élus] sont restés dans leur politique d'aménagement des années 1980 en fait. Ils ont pas encore conscience des dégâts qu'ils sont entrain de causer. Ils se tirent une balle dans le pied tout simplement. Ils commencent à mettre le frein, ils se rendent compte qu'ils perdent la main sur le foncier agricole notamment (...) ils nous ont donné 3,5 hectares de biens sans maître, pour justement protéger ce foncier (...) en fait c'est du paraître, ils font semblant de donner… C'est du politique quoi, tu connais bien ça si tu travailles en socio. C'est un discours politique, une façade pour dire « on fait des choses (...) parce que ce qu'il se passe c'est qu'à chaque Mairie, chaque changement de Mairie, le PLU il est changé quoi. Parce que c'est le sujet numéro un en gros, qui permet aux élus d'être sur le devant de la scène. Donc comme je te disais ils vont réorganiser le PLU pour pouvoir augmenter leur surface habitable ou augmenter les divisions parcellaires, donc on se retrouve avec une gestion qui se dit protectrice, mais qui est surtout politique et économique.*[119]

Ainsi, le choix apparent de la Mairie de favoriser le foncier agricole aux zones constructibles, sur une île déjà largement urbanisée, s'insère dans un PLU qui permet en réalité de densifier encore un peu plus les constructions sur le territoire. Certaines terres de l'île, pourtant très fertiles pour l'agriculture, sont toujours constructibles et vouées à la création d'un nouveau lotissement. Par ailleurs, un agriculteur nous confiait disposer par accord verbal d'un terrain appartenant à la Mairie pour cultiver, sans réussir à obtenir un bail. D'après lui, c'est le caractère constructible de la parcelle qui motive ce refus, la Mairie ayant l'ambition d'en faire un lotissement supplémentaire, toujours dans une démarche d'attractivité touristique du territoire. Les élu·es ont ainsi du mal à rompre complètement avec d'anciennes logiques, d'autant qu'on l'a vu, la viabilité du territoire actuelle repose sur le tourisme et l'attractivité saisonnière.

La procédure de révision du PLU dite « allégée »[120] permet par ailleurs à la Mairie de modifier régulièrement le zonage de l'île. Ainsi, un changement de municipalité pourrait conduire à réduire un espace boisé classé, une zone agricole, ou une zone naturelle et forestière, en la rendant constructible (à

[119] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

[120] Procédure dite « allégée » prévue à l'art. L153-34 du Code de l'urbanisme.

la condition que l'évolution envisagée n'ait pas pour effet de porter atteinte aux orientations du PADD). Cela vient alors freiner les possibilités d'une politique agricole et alimentaire ambitieuse.

L'exemple de la conciliation sur la question foncière

Une grande partie des personnes interrogées lors des entretiens de terrain identifiait comme frein à la mise en place de politiques alimentaires le faible nombre de parcelles cultivables à mettre à disposition des producteur·rices. L'une des explications, on l'a vu, est la difficulté des propriétaires à louer leurs terres inexploitées, bien qu'ils·elles puissent avoir intérêt à le faire, l'avantage étant double selon les personnes interrogées : d'une part, cela permet l'entretien de leurs terrains pour les préserver de la friche, et d'autre part, ils contribuent ainsi au développement de l'agriculture sur l'île, qui participe d'une politique alimentaire islaise. Par ailleurs, la probabilité que ces terres agricoles deviennent constructibles est très faible.

Cependant, une procédure permet de faire face à cette problématique. Il s'agit de la procédure de mise en valeur des terres incultes, prévue dans les articles L.125-1 à L.125-15 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM). Elle vise à remettre en valeur des parcelles agricoles non exploitées depuis plus de trois ans. Ainsi, lorsqu'une terre est inexploitée ou sous-exploitée depuis au moins trois ans, sans raison de force majeure de nature à justifier cette situation, toute personne physique ou morale peut demander au préfet ou à la préfète l'autorisation d'exploiter la parcelle en question. Au terme de la procédure, si le·la propriétaire n'a pas remis en valeur sa terre, ou à défaut, qu'il·elle ne l'a pas mise à disposition d'un·e exploitant·e agricole, cette dernière peut être louée (sans son accord) à un·e exploitant·e agricole ayant préalablement candidaté auprès du préfet ou de la préfète. Quand elle n'est pas le fruit de demandes individuelles, cette procédure peut être mise en œuvre d'initiative publique, par le Conseil départemental. Cet outil juridique a notamment été utilisé à Moëlan-sur-Mer, dans le Finistère, pour lutter contre le refus des propriétaires de mettre à disposition leur foncier agricole. En l'espèce, le maire de la commune avait sollicité le Conseil départemental pour étudier la faisabilité d'une procédure de mise en valeur des terres incultes sur initiative publique, ce qui a abouti à retenir un périmètre de 120 hectares, comprenant mille-deux-cent-cinquante-et-une parcelles cadastrales.

Cette procédure sonne de prime abord comme une aubaine pour un territoire insulaire étroit, confronté à un phénomène important de rétention foncière. La municipalité de l'Île d'Yeu a pourtant fait le choix de ne pas y recourir. Nous avons alors profité des entretiens pour demander quelles raisons expliquaient une telle décision. L'argument avancé était généralement le choix d'opter pour une stratégie de conciliation avec les propriétaires, plutôt qu'un recours à la procédure de remise en valeur des terres incultes, un outil juridique « autoritaire ».

À ce propos, le chargé de mission nous expliquait ainsi :

> *A l'Île d'Yeu ils ont pas voulu faire ça au départ, ils ont pas voulu se mettre à dos les propriétaires, parce qu'il y a plus de spéculation foncière ici. Je pense qu'à Moëlan-sur-Mer il y en a déjà pas mal, mais ici c'est encore plus fort. Ils ont pas voulu se mettre tout le monde à dos, ils ont plutôt voulu travailler à l'amiable avec les proprios au départ, pour savoir si ça marchait quoi, avant de rentrer dans les outils très autoritaires. (…) C'est vrai que quand on découvre la thématique foncière on se dit « c'est génial, on va faire ça partout ». C'est vrai que le foncier c'est des outils juridiques, économiques comme celui-ci, mais c'est aussi la dimension sociale, humaine, qui est forte, avec des héritages, des familles… c'est un peu comme ça une mosaïque d'enjeux à prendre en compte, et c'est important de commencer par l'amiable. Et quand il y a vraiment un blocage, quand on se dit « vraiment on pourra pas aller plus loin », se dire « bon bah là on va employer des outils plus autoritaires*[121]

Ainsi, au nom du maintien d'une vie insulaire apaisée, les élu·es font le choix de ne pas recourir à une procédure dite autoritaire, qu'ils·elles savent pourtant utile à l'intérêt général. Ce choix est justifié par la volonté de ne pas se mettre à dos les islais·es et de desservir le projet porté par le CDA. Paul Pierson indique que pour un·e élu·e politique, le court terme prime le plus souvent, en lien avec l'agenda électoral. Ainsi, les élu·es tendent à choisir la solution qui sera le moins coûteuse politiquement. Bruno Palier explique cela ainsi « *une solution nouvelle présente le plus souvent des coûts immédiats pour des bénéfices à long terme, elle sera repoussée par un ou une responsable politique*. » (Palier, 2019). Ces processus « d'auto-renforcement » donnent alors leur continuité aux politiques et institutions. Ainsi, la décision de la municipalité peut également se comprendre comme le résultat d'un calcul politique : si les bénéfices d'une telle décision sont avérés sur le long terme (développement de l'agriculture, limitation de l'enfrichement, participation d'une alimentation locale…), les coûts à court terme pour l'élu·e (en matière de réélection, de popularité…) restent trop importants pour faire le choix d'une politique aussi radicale.

Par ailleurs, le fait de refuser la mise en place de procédures autoritaires fait écho au choix de la Mairie de confier la gestion des biens sans maîtres à la SCCI. Cette décision s'inscrit dans une stratégie de « limitation à l'agenda » qui conduit les élu·es à ne pas prendre de décision pour ne pas se compromettre. En effet, l'horizon électoral sur l'action publique conduit ces dernier·ères à remettre à plus tard ou à déléguer la décision (Weaver, 1986 in De Maillard, 2006). Ici, la délégation à la SCCI peut être vue

[121] Extrait de l'entretien n°2 du 16/03/2021 avec le chargé de mission du CDA.

comme un moyen mis en œuvre par les élu·es d'agir sans endosser une responsabilité politique qui pourrait limiter leurs perspectives de réélection.

Une multiplication de petits projets peu coûteux politiquement : l'instrumentalisation de la politique alimentaire ?

Dans la même logique, les élu·es font le choix de mettre en place des initiatives peu coûteuses politiquement, bénéfiques à court terme, bien qu'elle ne participent à un projet d'alimentation locale qu'à la marge. Plusieurs enquêté·es mentionnaient la tendance de la municipalité à mettre en place des projets *« de façade »* ou *« anecdotiques »* qui paraissent sympathiques aux yeux des visiteurs, sans générer de gains pour la vie insulaire à l'année : micro-ferme, permaculture, possibilités de stage… qui donnent l'illusion de projets agricoles mais qui n'ont pas de viabilité économique ni d'intérêt pour les habitant·es. En ce sens, l'un des producteurs indiquait :

> *Ici en fait l'agriculteur, on [lui] jette des cacahuètes. Moi je fais des animations, j'en vis pas, mais j'en fais pour la biodiversité, pour parler aux enfants, des choses comme ça, mais on sent bien que c'est comme si je travaillais à Center Parcs en fait. En fait ici on est un petit peu pareil : les gens ils ont leur petit cottage, ils sont à vélo, ils vont pas à la piscine mais ils vont à la plage, et puis tout le monde il est gentil… voilà quoi. L'agriculteur il rentre là-dedans, il s'insère pas dans une vraie politique agricole locale d'alimentation il s'insère comme quelqu'un pour les bobos qui va au marché, qui fait ses courses et qui va acheter des légumes locaux*[122]

Ces dernières remarques viennent confirmer une dynamique que l'on a déjà étudiée : les projets mis en place par la municipalité restent généralement façonnés de façon à développer l'attractivité touristique du territoire. Quand la commune s'insère dans des projets d'envergure (projet d'éoliennes off-shore, ferme en régie…), cela s'inscrit plus dans le contexte de concurrence entre les territoires qui pousse ces derniers à courir après les subventions et la reconnaissance de l'État central via la labellisation, qu'à une volonté politique de maintenir et de développer un écosystème local, une alimentation à destination des islais·es.

[122] Extrait de l'entretien n°12 du 19/03/2021 avec un producteur et militant associatif.

Conclusion

Ainsi, la situation insulaire constitue bien une grille de lecture pertinente pour comprendre les problématiques et caractéristiques qui se font jour sur l'Île d'Yeu, et qui viennent influencer, favoriser ou freiner le développement d'une politique alimentaire sur le territoire.

C'est tout d'abord à l'État central que l'Île d'Yeu doit sa possibilité de développement d'une politique alimentaire à l'échelle locale. En effet, dans l'objectif de répondre aux demandes citoyennes, mais surtout dans le cadre de la transformation de l'État et du recours à de nouveaux instruments de gouvernance, ce dernier a mis à disposition des collectivités un ensemble d'outils d'action publique leur permettant de mettre en place des politiques alimentaires désectorialisées. Dans ce contexte, la combinaison d'une mobilisation citoyenne sur l'île et sa réception politique de la part des élu·es a permis à la commune islaise de rassembler les forces en présence autour d'un projet de relocalisation de l'alimentation. Ce dernier a pris corps à travers une action sur différents secteurs d'action publique (agriculture, foncier, circuits courts…).

Un détour par la sociologie de l'action publique territoriale nous a permis de mieux comprendre la nature de la politique alimentaire mise en place sur l'Île d'Yeu. Elle est le fruit des récentes mutations de l'action publique territoriale, qui se caractérise désormais par un fonctionnement par projet valorisant la transversalité, la standardisation des politiques publiques via la labellisation, ou encore l'importance accordée aux fonctions de pilotage et aux capacités de médiation, dont le modèle de gouvernance islaise de la politique alimentaire fournit une belle illustration. Dans la même voie, la mise en concurrence des territoires pour la captation des richesses fait de cette politique un enjeu de marketing territorial, et un outil central de légitimation du rôle de l'élu·e *manager*.

La situation insulaire de la commune de l'Île d'Yeu contribue à offrir un cadre propice à la réflexion sur l'alimentation et au développement d'une politique alimentaire. La petite taille du territoire lui permet de mettre en place des politiques à large portée, rendues possibles par le statut administratif de la commune qui lui confère de nombreuses compétences en matière d'action publique. De plus, l'importance des relations interpersonnelles qui se jouent sur le territoire, et l'existence d'une identité islaise forte en font un espace dynamique. La faible histoire agricole de l'île et la possibilité de cette dernière de s'inscrire dans des réseaux insulaires vient compléter le tableau en faisant de Yeu un territoire ouvert aux démarches nouvelles, d'autant que la crise sanitaire a mis en lumière la précarité du système alimentaire islais (et insulaire), que ses habitant·es savaient déjà fragile.

Par ailleurs, l'insularité et les représentations collectives qui y sont associées favorisent l'existence sur l'île d'individus, néo-insulaires ou reconvertis, pour lesquels l'installation sur l'île relève d'un choix, s'inscrit dans un projet de vie. Cette démarche les conduit à s'investir pour faire du territoire un espace

à l'image de leurs convictions. Ces dynamiques collectives participent alors d'une émulation d'idées et de la constitution d'une base de ressources favorable au développement d'une politique alimentaire locale. L'absence constitue une autre ressource originale permise par l'isolement insulaire. Il s'agit surtout de l'absence d'acteur·rices qui auraient pu contraindre la mise en place d'une politique alimentaire telle qu'elle s'est développée sur Yeu (particulièrement la FNSEA) mais également de la mise en retrait volontaire des institutionnels en raison de l'identité islaise.

En dépit de ce cadre *a priori* propice, la situation insulaire est aussi vectrice de limites à l'ambition de la politique alimentaire et à sa désectorialisation. Ces limites sont intimement liées aux pressions qui se jouent sur les territoires littoraux et insulaires, et qui sont difficilement surmontables. En effet, la viabilité économique de l'Île d'Yeu dépend presque entièrement du tourisme, ce qui conduit à orienter l'ensemble des activités et politiques de l'île vers ce secteur. Dans ce cadre, la politique alimentaire est alors une politique parmi d'autre, et coexiste difficilement avec les ambitions touristiques du territoire : itinéraires techniques tournés vers la production estivale, impossibilité de faire face à la pression en saison, etc. Au-delà de la politique alimentaire, c'est tout l'écosystème insulaire qui s'en trouve fragilisé (surdimensionnement des équipements, commerces quasi-exclusivement saisonniers, etc.). De plus, la pression foncière vient s'additionner à cette problématique. L'importance des phénomènes de spéculation et de rétention foncières, auxquels s'ajoutent les résistances NYMBYs ne laissent que peu de place à l'agriculture qui est pourtant indispensable au développement d'une alimentation locale.

En outre, en raison de la saisonnalité inhérente à la condition insulaire et de la représentation de l'île comme lieu de villégiature, l'engagement des habitant·es pour le territoire y est limité, ces dernier·ères n'étant pas présent·es à l'année ou n'y trouvant pas d'intérêt. L'ensemble du travail associatif effectué sur l'île est alors le fruit d'une poignée de militant·es historiques, que la professionnalisation des fonctions ne vient pas arranger. Du côté politique, la prégnance d'enjeux électoraux se conjugue à la situation insulaire pour venir limiter la portée des politiques alimentaires. Pour conserver une vie locale apaisée et leurs potentiel·les électeur·rices, ainsi qu'en raison de la nécessité du maintien de l'attractivité touristique du territoire, les élu·es se refusent à mettre en place des politiques de rupture qui seraient pourtant utiles au développement d'une vie insulaire à l'année sur un territoire résilient.

Ainsi, dans un contexte général de floraison des politiques alimentaires, la situation insulaire islaise pourrait favoriser leur développement sur son territoire. Ces dernières se heurtent pourtant à des limites structurelles typiques des territoires insulaires et littoraux sous pression, qui se conjuguent à un manque de volonté politique de la part des élu·es pour lesquel·les le coût du changement est trop important pour être supporté. Au mieux, ces politiques s'insèrent dans un ensemble plus vaste de politiques publiques parfois contradictoires, au pire, elles constituent des instruments au service d'un territoire aux ambitions touristiques toujours plus importantes.

Bibliographie

Ouvrages et chapitres d'ouvrages

- Aubert, F., Piveteau, V., & Schmitt, B. (2009). *Politiques agricoles et territoires*. Quæ.
- Carrière, J. P., Hamdouch, A., & Iaţu, C. (2016). *Développement durable des territoires*. Economica.
- Donzelot, J., & Estèbe, P. (1994). L'état animateur. Essai sur la politique de la ville. Editions Esprit.
- Fouilleux, E., & Michel, L. (2020). *Quand l'alimentation se fait politique(s).* PUR.
- Fouilleux, E. (2003). *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. L'Harmattan.
- Fumey, G., & Guyau, L. (2012). *Géopolitique de l'alimentation*. Éditions Sciences Humaines.
- Garnotel, J. (2014). *Au banquet de la nature : Alimentation, agriculture et politiques.* Paris : Quæ.
- Halbwachs, M. (2012). Chapitre V. La nourriture et le logement des ouvriers. Dans : M. Halbwachs, *Le destin de la classe ouvrière* (pp. 281-320). Paris cedex 14, France : Presses Universitaires de France.
- Hervieu, B., & Purseigle, F. (2013). *Sociologie des mondes agricoles*. Armand Colin.
- Hervieu, B., & Viard, J. (2003). *L'archipel paysan. La fin de la république agricole.* Editions de l'Aube.
- Hervieu, B. (1996). *Les agriculteurs*. PUF.
- Hobeika, A. (2020). Résistances de la FNSEA aux problématisations environnementales et alimentaires de l'agriculture. Dans *Quand l'alimentation se fait politique(s)* (p. 125-141). PUR.

- Laligant, S. (2007). Un point de non-retour. Anthropologie sociale d'une communauté rurale et littorale bretonne. PUR.

- Le Bart, C. (1999). Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale. Dans Faure A. & Balme R. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

- Le Bart, C. (2012). Vie politique locale et territoires politiques. Dans Verpeaux M. *Institutions et vie politique sous la Ve République*. La Documentation française, p. 281-289

- Le Bart, C. (2014). La communication des collectivités locales : les territoires entre exemplarité, standardisation et singularité. Dans *Les mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique du politique* (p. 77-89). PUR.

- Le Guirriec, P. (1994). *Le pouvoir en campagne. Formes locales du politique en Bretagne*. Editions Apogée.

- Le Guirriec, P. (1989). *Guerlesquin : Bases des pouvoirs communaux.* Beltan.

- Palier B., & Surel Y. (2010), *Quand les politiques changent : Temporalités et niveaux de l'action publique.* L'Harmattan.

- Pinson, G. (2009). Chapitre 5 / Direction. Dans : , G. Pinson, Gouverner la ville par projet: Urbanisme et gouvernance des villes européennes (pp. 329-372). Paris: Presses de Sciences Po.

- Poulain, J. (2013). *Sociologies de l'alimentation*. Paris cedex 14, France : Presses Universitaires de France. https://doi.org/10.3917/puf.poul.2013.01

- Poulain, J. (2013). Chapitre 4 - Des risques alimentaires à la gestion de l'anxiété. Dans : J. Poulain, *Sociologies de l'alimentation* (pp. 75-94). Paris cedex 14, France : Presses Universitaires de France.

- Purseigle, F., Nguyen, G., & Blanc, P. (2017). *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme.* SciencesPo Les Presses.

- Rainelli, P. (2005). *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?* Academia-Bruylant.

- Redon, M. (2019). *Géopolitique des îles*. Paris: Le Cavalier Bleu. https://doi.org/10.3917/lcb.redon.2019.01

- Régnier, F., Lhuissier, A. & Gojard, S. (2009). Introduction. Dans : Faustine Régnier éd., *Sociologie de l'alimentation* (pp. 3-4). Paris : La Découverte.

- Régnier, F., Lhuissier, A. & Gojard, S. (2009). IV. Les évolutions contemporaines. Dans : Faustine Régnier éd., *Sociologie de l'alimentation* (pp. 63-88). Paris : La Découverte.

- Stanziani, A. (2005). *Histoire de la qualité alimentaire.* Paris : Seuil.

Dictionnaires

- Faure, A. (2020). Action publique territoriale. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 29-34). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0029"

- Giry, B. (2020). Résilience territoriale. Dans : Romain Pasquier éd., Dictionnaire des politiques territoriales (pp. 482-487). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0482"

- Itçaina, X. (2020). Identité. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 283-288). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0283"

- Lambelet, A. (2020). Engagement distancié. Dans : Olivier Fillieule éd., *Dictionnaire des mouvements sociaux: 2e édition mise à jour et augmentée* (pp. 225-231). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.filli.2020.01.0225"

- Le Bart, C. (2020). Marketing territorial. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 344-349). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0344"

- Lefebvre, R. (2020). Proximité. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 453-458). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0453"

- Le Galès, P. (2020). Urbain (politiques urbaines). Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 553-559). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0553"

- Le Lidec, P. (2020). Décentralisation. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 126-131). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0126"

- Muller, P. (2019). Secteur. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 569-576). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0569"

- Ollitrault, S. (2020). NIMBY. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 390-395). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0390"

- Pailliart, I. (2020). Communication. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 92-97). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0092"

- Pinson, G. (2020). Projet. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 448-453). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0448"

- Pasquier, R. (2019). Politiques locales. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 484-488). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0484"

- Radaelli, C. (2019). Européanisation. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 239-247). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0239"

- Segas, S. (2020). Développement local. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 158-164). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0158"

- Smith, A. (2020). Territoire. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 525-529). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0525"

Articles de revues scientifiques

- Baron-Yellès, N. (1995). Les insulaires : Françoise Péron, Des îles et des hommes, l'insularité aujourd'hui [compte-rendu]. *Annales de Géographie*, *583*, 328-329. https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1995_num_104_583_13909

- Bernard de Raymond, A. & Parasie, S. (2005). Les sciences sociales au prisme de l'alimentation (avant-propos). *Terrains & travaux*, 2(2), 3-11. https://doi.org/10.3917/tt.009.0003

- Bonnefoy, S., & Brand, C. (2014). Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour*, *89*(1-2), 95-103. https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9424

- Brand, C., & Bonnefoy, S. (2011). L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? *VertigO*, *11*(2), 1. https://doi.org/10.4000/vertigo.11199

- Brigand, L. (1984). Activités traditionnelles et tourisme dans les îles du Ponant (Bretagne). *Norois*, *121*(1), 63-76. https://doi.org/10.3406/noroi.1984.7363

- Chiffoleau, Yuna. (2017) Dynamique des identités collectives dans le changement d'échelle des circuits courts alimentaires. *Revue Française de Socio-Économie*, 18. DOI: 10.3917/rfse.018.0123

- Darrot, C., & Chau, M. (2019). Filières agricoles insulaires : spécificités systémiques, dynamiques de transition. Etudes de cas à Batz, Belle-Ile-en-Mer et Ré. Les îles à Venir, Brest, France.

- Deverre, C., & Lamine, C. (2010). Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Économie rurale*, *317*, 57-68. https://doi.org/10.4000/economierurale.2676

- Epstein, R. (2005). Acte II, scène première : la fin de la politique de la ville : Au crible de la loi Borloo. *Informations sociales*, 1(1), 88-97. https://doi.org/10.3917/inso.121.0088

- Étienne, É. (2017). Le grand débat sur l'alimentation n'a pas eu lieu. *Esprit*, 12(12), 30-32. https://doi.org/10.3917/espri.1712.0030

- Horst, M., McClintock, N., & Hoey, L. (2017). The Intersection of Planning, Urban Agriculture, and Food Justice : A Review of the Literature. *Journal of the American Planning Association*, *83*(3), 277-295. https://doi.org/10.1080/01944363.2017.1322914

- Laidin, C. & Senegas, L. (2020). Emboîtement et asymétrie des régulations territoriales dans les espaces ruraux : Les cas du programme européen LEADER et du soutien à l'agriculture biologique. Pôle Sud, 52(1), 77-94. https://doi.org/10.3917/psud.052.0077

- Lamine, C. & Chiffoleau, Y. (2016). Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis. *Pour*, 4(4), 225-232. https://doi.org/10.3917/pour.232.0225

- Le Démézet, M., & Brigand, L. (1987). La spécialisation des activités dans les îles de Batz, d'Ouessant et de Groix : une forme d'adaptation aux contraintes liées à l'insularité. *Norois*, *133*(1), 201-210. https://doi.org/10.3406/noroi.1987.7417

- Madelrieux, Sophie. Buclet, Nicolas. Lescoat, Philippe. Moraine, Marc. (2017) Caractériser les formes d'interaction entre filières agricoles et territoires : quelles méthodes ?. *Cahiers Agricultures*, 26. DOI: 10.1051/cagri/2017014

- Magnier, A. (2004). Between Institutional Learning and Re-legitimization : Italian Mayors in the Unending Reform. *International Journal of Urban and Regional Research*, *28*(1), 166-182. https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00509.x

- de Maillard, J. (2006). La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales: Quelques hypothèses exploratoires. *Pôle Sud*, 2(2), 39-53. https://doi.org/10.3917/psud.025.0039

- Maréchal, Gilles. Noël, Julien. Wallet, Frédéric. (2018) Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ?. *Pour*, N° 234-235. DOI: 10.3917/pour.234.0261

- Outeirinho, M. (2015). L'île et l'archipel chez Erik Orsenna. *Carnets*, *2*(3), 1. https://doi.org/10.4000/carnets.1461

- Paddeu, F. (2017). Sortir du mythe de la panacée. Les ambiguïtés de l'agriculture urbaine à Détroit. *Métropolitiques.eu*, Métropolitiques. Hal-02352489

- Pasquier, R. (2013). Gouvernance territoriale : paramètres et scénarios de changement. *Lamy Collectivités territoriales, 92*, 67-72.

- Palier, B. (2019). *Path dependence*. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 446-453). Paris: Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0446"

- Péron, F. (2005). Fonctions sociales et dimensions subjectives des espaces insulaires (à partir de l'exemple des îles du Ponant). *Annales de géographie*, 4(4), 422-436. https://doi.org/10.3917/ag.644.0422

- Péron, F. (1992). L'évolution démographique récente des îles du Ponant. L'amorce d'un renouveau insulaire. Norois, 156(1), 439-450. https://doi.org/10.3406/noroi.1992.6448

- Péron, F. (1990). Spécificité des sociétés insulaires contemporaines. L'exemple des îles françaises de l'Atlantique et de la Manche. *Norois, 145*(1), 25-34. https://doi.org/10.3406/noroi.1990.4460

- Peuziat, I., Brigand, L., Arenas, F., Núñez, A. & Salazar, A. (2012). L'isolement géographique : contrainte ou opportunité pour les territoires ? Regards croisés en Patagonie chilienne. *Norois*, 4(4), 47-59. https://doi.org/10.4000/norois.4336

- Retière, J.-N. (2003). Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire. *Politix*, *16*(63), 121-143. https://doi.org/10.3406/polix.2003.1295

- Romeyer, H. (2008). TIC et santé : entre information médicale et information de santé. *Tic & société, Vol. 2, n° 1*. https://doi.org/10.4000/ticetsociete.365

- Rouzeau, M. (2017). Contractualisations territoriales et recompositions de l'État social. *Les Politiques Sociales*, 1(1), 25-39. https://doi.org/

- de Saint Pol, T. (2017). Les évolutions de l'alimentation et de sa sociologie au regard des inégalités sociales. *L'Année sociologique*, 1(1), 11-22. https://doi.org/10.3917/anso.171.0011

- Sylvander, B. (1997). Le rôle de la certification dans les changements de régime de coordination : l'agriculture biologique, du réseau à l'industrie. *Revue d'économie industrielle, 80*(1), 47-66. https://doi.org/10.3406/rei.1997.1668

- Taglioni, F. (2006). Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique. *Annales de géographie*, 6(6), 664-687. https://doi.org/10.3917/ag.652.0664

- Tesson, M., Foulquier, R., Laurans, M., & Brigand, L. (2020). Les ressources territoriales des îles de l'Iroise à l'épreuve du développement local. *VertigO, 20*(3). https://doi.org/10.4000/vertigo.29241

Presse et documents audiovisuels

- Boulouque, C. (2004). Au bonheur des Iles. *L'Express*. https://www.lexpress.fr/culture/livre/au-bonheur-des-iles_809173.html

- Le Boursicot, J. (2020, 27 janvier). *Une commune bretonne impose l'agriculture bio et paysanne à 400 propriétaires*. Reporterre. https://reporterre.net/Une-commune-bretonne-impose-l-agriculture-bio-et-paysanne-a-400-proprietaires

- Pape, C. (2021, 14 avril). *A Moëlan, le projet de reconquête des friches contesté par le SDPPR*. Terra. https://www.terra.bzh/moelan-le-projet-de-reconquete-des-friches-conteste-par-le-sdppr

- Étudiants Sciences Po Rennes. (2021, 23 avril). *WEB-SÉRIE - « Changement de cap » : rencontres avec les reconvertis du Covid à Belle-Île-en-Mer*. France 3 Bretagne. https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/morbihan/vannes/web-serie-changement-de-cap-rencontres-avec-les-reconvertis-du-covid-a-belle-ile-en-mer-2056702.html

- La crise de la vache folle. (2016, 21 mars). *LExpress.fr*. https://www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/la-crise-de-la-vache-folle_1775435.html

Documents institutionnels

- DRAAF Hauts-de-France. (2021, 14 janvier). *Reconnaissance des PAT : nouvelle procédure !* Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (IDF). https://draaf.hauts-de-france.agriculture.gouv.fr/Reconnaissance-des-PAT-nouvelle

- Préfecture de la Vendée. (Arrêté préfectoral du 23 février 1996). R*èglement sanitaire départemental. Extrait. Titre VIII. Prescriptions applicables aux activités d'élevage et autres activités agricoles.* Direction départementale des affaires sanitaires et sociales. http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/RSD85-TITRE8-Elevages.pdf

- *#EGalim : Pourquoi des États généraux de l'alimentation ?* (2017, 20 juillet). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/egalim-pourquoi-des-etats-generaux-de-lalimentation

- *Faire reconnaître un projet alimentaire territorial*. (2021, 11 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial

- *France Relance : 65 nouveaux projets alimentaires territoriaux sélectionnés*. (2021, 30 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/france-relance-65-nouveaux-projets-alimentaires-territoriaux-selectionnes

- *Le Plan Local d'Urbanisme - Mairie de l'Île d'Yeu*. (2020, 14 janvier). Mairie de l'Ile d'Yeu. https://www.mairie.ile-yeu.fr/le-plan-local-durbanisme/

- *Les #CPER, c'est quoi ?* (2015, 6 février). Gouvernement.fr. https://www.gouvernement.fr/partage/3314-les-cper-c-est-quoi

- *Les mesures de la loi EGalim concernant la restauration collective*. (2020, 21 janvier). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/les-mesures-de-la-loi-egalim-concernant-la-restauration-collective

- *Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*. (2020, 2 décembre). Vie publique.fr. https://www.vie-publique.fr/loi/20525-grenelle-de-lenvironnement-environnement-projet-de-loi-biodiversit

- *Mise en valeur de friches littorales à Moëlan-sur-Mer*. (s. d.). Finistère. Le Département. Consulté le 17 mai 2021, à l'adresse https://www.finistere.fr/Actualites/Mise-en-valeur-de-friches-littorales-a-Moelan-sur-Mer

- *Programme national pour l'alimentation 2019–2023 : territoires en action*. (2020, 4 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation-2019-2023-territoires-en-action

- *Qu'est-ce que la politique agricole commune (PAC) ?* (2021, 22 avril). Vie publique.fr. https://www.vie-publique.fr/fiches/20381-quest-ce-que-la-politique-agricole-commune-pac

- *Qu'est-ce qu'un projet alimentaire territorial ?* (2018, 8 mars). Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial

Rapports

- Creps, M.-A. (2018). Émergence et construction des politiques alimentaires des collectivités territoriales. Étude comparative de six territoires-témoins. RnPAT. https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2018/11/rnpat11-etatfinal-terr-temoins-creps-rapport-2018.pdf

Sites internet

- *Appel à volontaires pour un diagnostic participatif sur la biodiversité des mares en zones agricoles !* (2021, 31 mars). Le Collectif agricole de l'Ile d'Yeu. https://collectifagricoleiledyeu.wordpress.com/2021/03/31/appel-a-volontaires-pour-un-diagnostic-participatif-sur-la-biodiversite-des-mares-en-zones-agricoles/

- Association RAIA. (2019, 13 septembre). *Actualités et initiatives*. Réseau Agricole des Iles Atlantiques. https://raia-iles.fr/actualites-et-initiatives/

- Association RAIA. (2020, 7 juillet). *L'agriculture insulaire au révélateur de la crise du coronavirus - Analyse*. Réseau Agricole des Iles Atlantiques. https://raia-iles.fr/2020/07/07/lagriculture-insulaire-au-revelateur-de-la-crise-du-coronavirus-analyse/

- Gauvrit, L. (2012, 1 juin). FRANCE. Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, à l'origine de la politique foncière actuelle. AGTER. https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-133.html

- Hugol-Gential, C. (2019, septembre). Bien et bon à manger : L'expertise et la responsabilisation en question. CIMEOS, Metz.

- *La gastronomie islaise*. (s. d.). Office de Tourisme de l'Île d'Yeu. Consulté le 7 mai 2021, à l'adresse https://www.ile-yeu.fr/decouvrir/la-vie-islaise/la-gastronomie-islaise

- *Le Guide des Produits de l'Île d'Yeu*. (s. d.). Office de tourisme de l'Île d'Yeu. Consulté le 2 mars 2021, à l'adresse https://reservation.ile-yeu.fr/medias/documents/documentation/documentation-PRODYEU-FR.pdf

- *Les îles du Ponant. Un parfum du bout du monde*. (s. d.). Office de Tourisme de l'Île d'Yeu. Consulté le 3 mai 2021, à l'adresse https://www.ile-yeu.fr/decouvrir/aux-alentours-de-l-ile-d-yeu/les-iles-du-ponant

- *Les traversées maritimes*. (2021, 26 avril). Office de Tourisme de l'Île d'Yeu. https://www.ile-yeu.fr/venir-a-l-ile-d-yeu/les-traversees-maritimes

- *Nos producteurs*. (s. d.). Les Produits de l'Île d'Yeu. Consulté le 4 mai 2021, à l'adresse https://www.lesproduitsdeliledyeu.org/producteurs/

- *Plonger dans l'histoire de l'île d'Yeu*. (s. d.). Office de Tourisme de l'Île d'Yeu. Consulté le 3 mai 2021, à l'adresse https://www.ile-yeu.fr/decouvrir/plonger-dans-l-histoire-de-l-ile-d-yeu

- *Un mouvement, trois piliers*. (s. d.). Terre de liens. Consulté le 13 mai 2021, à l'adresse https://terredeliens.org/-un-mouvement-trois-piliers-.html

Mémoires de recherche et thèses

- Gaisnon, M/N. (2020, juin). *Conserver le patrimoine naturel et contribuer au développement territorial. Comment comprendre le maintien des activités agricoles sur les terrains du Conservatoire du littoral.* (Mémoire). Sciences Po Rennes.

- Guen, A. (2020). Covid-19 : Menace ou opportunité pour les systèmes alimentaires territoriaux ? Etude du rôle des collectivités territoriales à l'échelle locale pendant l'épidémie de Covid-19. (Mémoire). AgroParisTech.

- Landré, A. (2019). *Action publique et agricultures insulaires* (Rapport d'expertise). Sciences Po Rennes.

- Pahun, J. (2020). L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises (Thèse). Université Paris-Est. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03117411/

Supports audio et vidéo

- Broué, C. (2020, 8 novembre). *Notre système alimentaire est-il fragile ?* [Émission de radio]. France Culture. https://www.franceculture.fr/emissions/les-bonnes-choses/les-bonnes-choses-emission-du-dimanche-08-novembre-2020

- Broué, C. (2018, 9 décembre). *Comment créer un avenir alimentaire durable ?* [Émission de radio]. France Culture. https://www.franceculture.fr/emissions/les-bonnes-choses/2050-nourrir-9-milliards-de-personnes-comment-creer-un-avenir-alimentaire-durable

- Combis, H. (2016, 19 janvier). *Michel Tournier : « Chacun doit écrire son Robinson Crusoé »* [Émission de radio]. France Culture. https://www.franceculture.fr/2016-01-19-michel-tournier-chacun-doit-ecrire-son-robinson-crusoe

Communications

- Bredin, D. (2021, 24 mars). *Les députés adoptent un dispositif de lutte contre l'hyperfréquentation touristique* [Communiqué de presse]. https://www.iles-du-ponant.com/les-deputes-adoptent-un-dispositif-de-lutte-contre-lhyperfrequentation-touristique/

- Noury, B. (s. d.). *Lettre du Maire - été 2020*. Mairie de l'Ile d'Yeu. Consulté le 29 avril 2021, à l'adresse https://www.mairie.ile-yeu.fr/lettre-du-maire-juillet-2020/

- *PV Assemblée Générale du Collectif Agricole*. (2019, 15 mars). Collectif Agricole de l'Île d'Yeu. https://collectifagricoleiledyeu.files.wordpress.com/2019/05/pv-ag-collectif-agricole-2019_blog.pdf

Annexes

Annexe n°1 - Tableau détaillé des entretiens

N°	Nombre de personnes présentes	Fonction(s)	Date de l'entretien	Durée de l'entretien	Contexte de l'entretien
1	1 (*entretien 1/2)*	Triple fonction : président du RAIA, investi au Collectif Agricole, ancien maraîcher	11/03/2021	Non enregistré	Premiers échanges via *Zoom*
2	1	Chargé de mission au CDA	16/03/2021	53'	Pôle économique de l'Île d'Yeu
3	1 *(entretien 1/2)*	Habitant de l'île et militant associatif (co-gérant SCCI)	16/03/2021	Non enregistré	Domicile
4	2	Gérants d'une conserverie	16/03/2021	36'	Lieu de travail
5	1	Élu islais	17/03/2021	32'	Pôle économique de l'Île d'Yeu
6	1 *(entretien 2/2)*	Triple fonction : président du RAIA, investi au Collectif Agricole, ancien maraîcher	17/03/2021	60'	Domicile
7	1	Brasseur de bières artisanales	17/03/2021	Non enregistré	Domicile
8	2	Maraîchers en cours d'installation (respect cahier des charges AB sans labellisation)	17/03/2021	Non enregistré	Domicile

9	1	Maraîcher, fonction de représentation au CDA	18/03/2021	20’	Exploitation
10	1	Éleveuse de poulets (AB)	18/03/2021	36’	Exploitation
11	1 *(entretien 2/2)*	Habitant de l’île et militant associatif (co-gérant SCCI)	18/03/2021	Non enregistré	Domicile
12	1	Éleveur de reines d’abeilles et militant associatif (gérant SCCI)	19/03/2021	38’	Domicile
13	2	**1** : Maraîcher (AB) **2** : Habitante	19/03/2021	31’	Exploitation
14	2	Département de Vendée **1** : Responsable du service Nature et Biodiversité du en charge de la stratégie ENS **2** : Technicien du service Nature et Biodiversité en charge de l’Île d’Yeu	30/03/2021	63’	Visio-conférence *(Zoom)*
15	1	Département de Vendée Chargée de mission « Alimentation de proximité »	31/03/2021	Non enregistré	Visio-conférence *(Zoom)*
16	1	Salariée GAB85	01/04/2021	49’	Visio-conférence *(Zoom)*
17	1	Habitante de l’île et militante associative (secrétaire d’une association)	05/04/2021	97’	Visio-conférence *(Zoom)*

18	1	Élu islais	10/05/2021	75’	Téléphone

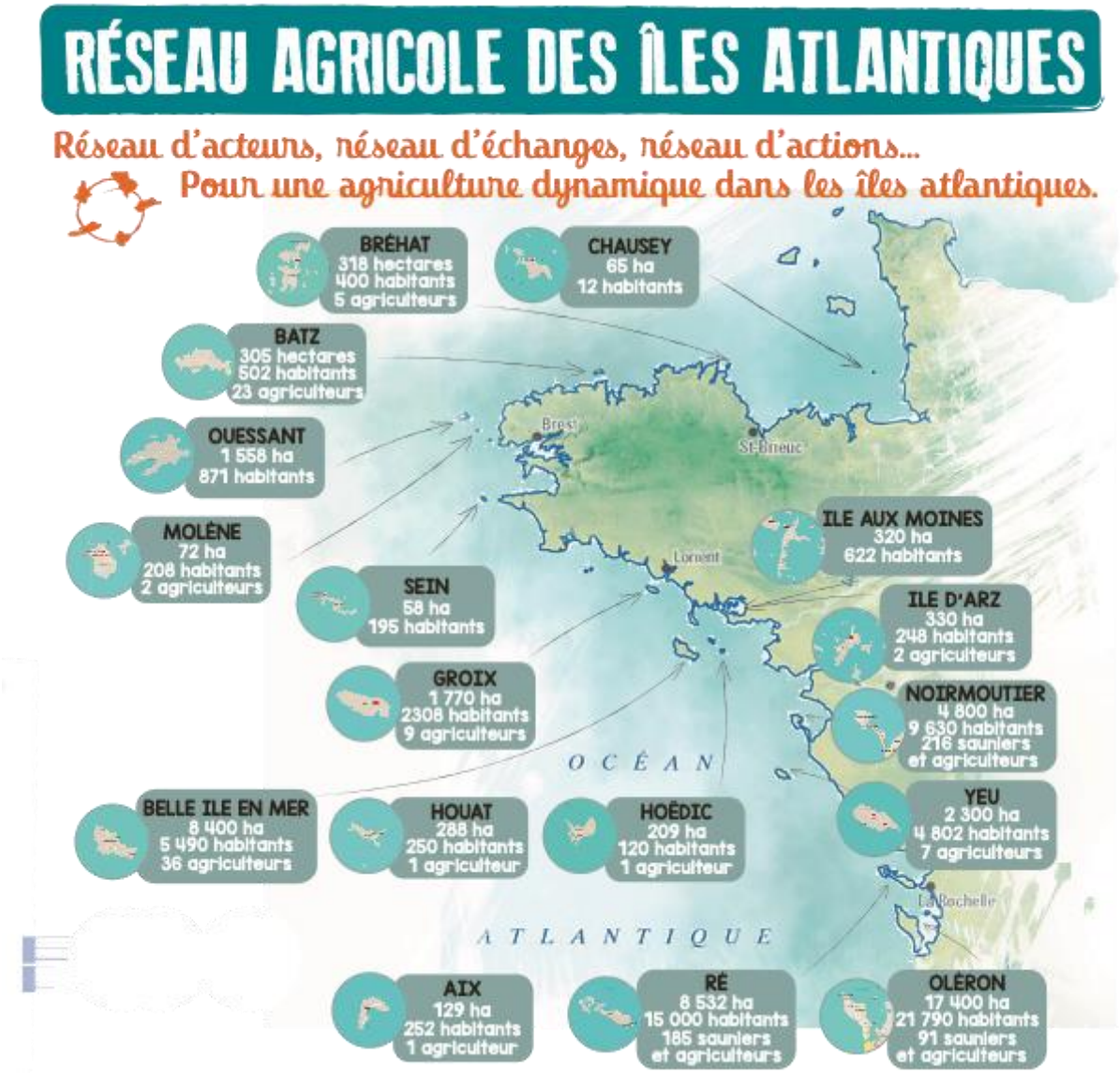
Annexe n°2 - Tableau des entretiens par rôle

Public enquêté	Nombre
Producteur·rices	9
Militant·es associatif·ves	3[123]
Élus	2
Institutionnels	4
Autres	2
Nombre total d’enquêté·es	**20[124]**

[123] Ce chiffre n’inclue pas les producteur·rices qui ont une activité associative ou/et militante en parallèle.

[124] Pour 18 entretiens.

Annexe n°3 - Îles atlantiques membres du RAIA



Îles atlantiques membres du RAIA (source : plaquette de présentation RAIA)

Annexe n°4 - Présentation du fonctionnement du CDA



Présentation du fonctionnement du CDA (source : association CDA)