



**HAL**  
open science

## Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France: Etat des lieux et analyse

Catherine Darrot, Gilles Maréchal, Thomas Bréger

► **To cite this version:**

Catherine Darrot, Gilles Maréchal, Thomas Bréger. Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France: Etat des lieux et analyse: Rapport pour l'Institut Hanseo-Agrico, Séoul, République de Corée. [Rapport Technique] Agrocampus Ouest: Rennes; Cabinet Territoires et Alimentation Terralim. 2019. hal-02465471

**HAL Id: hal-02465471**

**<https://hal.science/hal-02465471>**

Submitted on 3 Feb 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## **Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France :**

### **Etat des lieux et analyse**

Catherine Darrot – Agrocampus Ouest, UMR CNRS 6590 « Espaces et Sociétés –France

Gilles Maréchal – Cabinet Territoires et Alimentation Terralim – Chercheur associé à l' UMR CNRS 6590  
« Espaces et Sociétés - France

Thomas Bréger – Cabinet Territoires et Alimentation Terralim – France

A Rennes le 4 octobre 2019

## Acronymes utilisés

PAT : projets alimentaires territoriaux

MLP : Multi-Level Perspective

FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

GATT : General Agreement on Tarifs and Trade

OMC : Organisation mondiale du commerce (WTO)

IFOAM : International Federation of Organic Farming

INRA : Institut National pour la Recherche Agronomique

LOA : Loi d'orientation agricole

MFA : Multi-fonctionnalité de l'agriculture

CTE : Contrat territorial d'exploitation

LOADT : Loi d'orientation et d'aménagement du territoire

Loi MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, 2014

loi NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 2015

CIVAM : Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural

FRCIVAM Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural

AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale

PAC : Politique Agricole Commune

FAO : Food and Agriculture Organization

ARF : Association des Régions de France

PNA : Plan National pour l'Alimentation

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

SRADDET : schéma d'aménagement et de développement durable du territoire

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SCRE : Schéma régional de cohérence écologique

GMS : supermarchés de grande et moyenne surface

Loi EGALIM : loi 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

## Table des matières

Acronymes utilisés .....	2
Table des figures .....	5
Table des tableaux.....	6
1 - SECTION 1 – EXPLIQUER, COMPRENDRE - Les PAT en France : aux racines des dynamiques sectorielles de transition dans les domaines agricole et alimentaire .....	7
1.1. Cadres théoriques .....	7
1.2. Identification des étapes historiques principales.....	9
1.3. Contexte : origine du modèle agricole familial spécialisé capitalisé en France inscrit dans des filières alimentaires industrielles et les filières internationales.....	14
1.3.1. 1945 – 1974 – Référentiel de la modernisation agricole.....	14
1.3.2. 1980 – 2008 – Référentiel individualiste de marché.....	15
1.4. Contre-effets et innovations dans le contexte du modèle agricole modernisé .....	16
1.4.1. Emergence et structuration des niches d’innovation en agriculture .....	16
1.4.2. Alignement et ancrage public des niches d’innovation en agriculture : les années 90.....	17
1.5. PAT : contexte et processus d’émergence .....	21
1.5.1. Alignement des niches d’innovation : l’alimentation comme lien entre producteurs et mouvements citoyens	21
1.5.2. Les PAT en France dans le contexte de l’ancrage politique des niches d’innovation.....	23
2 – SECTION 2 – DECRIRE – Aperçu des PAT en France, 4 ans après leur mise en œuvre .....	34
2.1. Cadre de mise en place des PAT.....	34
2.1.1. Définition initiale des PAT.....	34
2.1.2. Dispositif de financement et d’accompagnement prévus par le Ministère de l’Agriculture .....	37
2.1.4 Dispositif de reconnaissance des PAT.....	38
2.2 – Panorama des PAT 4 ans après leur création .....	39
2.3.2. Panorama des structures porteuses des projets lauréats .....	41
2.3.3. Panorama des objectifs des projets lauréats.....	43
3 – SECTION 3 – COMMENTER, SITUER.....	44
3.1. Retour sur le fait alimentaire : quelques éléments .....	44
3.2. Concepts clés autour des PAT : définition ministérielle et éléments de discussion.....	44
3.2.1. Systèmes alimentaires territorialisés .....	44
3.2.2. Territoire (une interprétation « à la française » de la notion internationale de « local »).....	47
3.2.3. Gouvernance.....	53
3.3. Mise en œuvre pratique des PAT observée sur le terrain.....	55

3.3.1. Conception et mise en œuvre des projets .....	55
3.3.2. Des filières au système alimentaire territorialisé .....	57
3.3.3. PAT urbains, PAT ruraux .....	62
3.4. PAT ; résultats et effets.....	64
3.4.1. Panorama sur l'évaluation .....	64
3.4.2. Constats issus de l'expérience .....	73
3.4.3. Evolutions politiques et institutionnelles .....	77
3.5. Eléments de prospective et réflexions pour l'avenir .....	77
3.5.1. Démarche d'accompagnement des PAT : synthèse et propositions .....	77
3.5.2. Eléments de prospective .....	79
Bibliographie.....	85

## Table des figures

Figure 1: principaux jalons historiques menant à l'émergence des PAT Source : G. Maréchal, Y. Chiffolleau, S. Lachenal (2019) Réalisation infographie : INRA (à paraître dans numéro hors-série de Village Magazine).....	13
Figure 2: pourcentage d'exploitations pratiquant les circuits courts dans chaque canton français .....	25
Figure 3: Typologie des cantons selon les formes de transition agricole en 2010 .....	27
Figure 4: : Nombre de dispositifs de circuits courts sur le territoire de Rennes Métropole. Source : Noémie Legrand, 2014 – Evolution des dispositifs de vente directe des produits agricoles entre 2009 et 2013 sur le territoire de Rennes Métropole (NB : les points de vente à la ferme n'ont pas été comptabilisés en 2009).....	29
Figure 5: les territoires du réseau RnPAT Source : RnPAT, carte interactive des PAT, consultation le 18 juillet 2019 ( <a href="http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/carte-interactive/">http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/carte-interactive/</a> ).....	40
Figure 6 : Carte des initiatives territoriales considérées comme PAT par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture ( <a href="http://rnp.at.fr/wp-content/uploads/2019/07/rnp.at-sem25juin19-pres-lespat-5ans-apres.pdf">http://rnp.at.fr/wp-content/uploads/2019/07/rnp.at-sem25juin19-pres-lespat-5ans-apres.pdf</a> ) .....	41
Figure 7: La diversité des circuits de commercialisation dans le périmètre du RMT alimentation locale (source : RMT alimentation locale , état des lieux des connaissances sur les circuits courts alimentaires, 2017 <a href="http://www.rmt-alimentation-locale.org/wp-content/uploads/2019/09/Synthe%CC%80se-Etat-des-lieux-CACP_RMT.pdf">http://www.rmt-alimentation-locale.org/wp-content/uploads/2019/09/Synthe%CC%80se-Etat-des-lieux-CACP_RMT.pdf</a> ).....	45
Figure 8: Les partenaires d'un PAT. Source : « Comment construire son projet alimentaire territorial », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 8 décembre 2017 – <a href="https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial">https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial</a> consulté le 25 août 2019 .....	36
Figure 9 : les trois pôles de la gouvernance alimentaire .....	54
Figure 10: schéma conceptuel des PAT (Maréchal, 2015).....	55
Figure 11: schéma de l'organisation en filière (Maréchal, 2015) .....	58
Figure 12 : schéma de l'organisation territoriale (Maréchal, 2015).....	60
Figure 13: Avantages et inconvénients comparés de 2 modes de vente en circuits territorialisés (Maréchal, 2015) .....	62
Figure 14: : nuage de mots élaboré à partir des textes de présentation des PAT sur le site du RnPAT ( <a href="http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/">http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/</a> consulté le 4 octobre 2019).....	66
Figure 15: Nuage de mots pour la base « ancrage territorial de l'alimentation » (sources : présentation des projets lauréats au PNA, catégorie « ancrage territorial de l'alimentation » 2014-2018) .....	69
Figure 16: Nuage de mots pour la base « ancrage territorial de l'alimentation » (sources : présentation des projets lauréats au PNA, catégorie «PAT » 2017-2018).....	69

## Table des tableaux

Tableau 1 : principaux jalons historiques menant à l'émergence des PAT .....	12
Tableau 2: Tableau récapitulatif des porteurs des PAT lauréats AAP PNA 2014-2019 .....	42
Tableau 3 : Tableau - Croisement des 12 champs d'action avec les domaines de politiques publiques locales ...	50
Tableau 4: Comparaison du positionnement des producteurs en approche filière et en approche système territorialisé (Maréchal, 2015) .....	61
Tableau 5 : : avantages et difficultés comparées des territoires ruraux pour la construction d'un PAT (Maréchal, 2018) .....	64
Tableau 6 : Décompte des occurrences de termes dans les textes de présentation des PAT sur le site du RnPAT ( <a href="http://rnpat.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/">http://rnpat.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/</a> consulté le 4 octobre 2019).....	67
Tableau 7: information disponible sur le PAT dans les sites institutionnels des porteurs (consultation 3 octobre 2019) .....	72
Tableau 8: caractéristiques du scénario 1 : l'enlisement institutionnel .....	81
Tableau 9 : caractéristiques du scénario 2 : une constellation de démocraties alimentaires locales .....	82
Tableau 10 : caractéristiques du scénario 3 : il faut que tout change pour que rien ne change .....	83

# 1 - SECTION 1 – EXPLIQUER, COMPRENDRE - Les PAT en France : aux racines des dynamiques sectorielles de transition dans les domaines agricole et alimentaire

Les paragraphes qui suivent consistent à saisir comment les PAT (Projets alimentaires territoriaux) s’inscrivent dans l’histoire longue des référentiels de politique publique français depuis les années 60. Nous allons observer comment ces PAT résultent d’une institutionnalisation progressive des dynamiques sociales alternatives au référentiel dominant, et constituent une étape de normalisation de ces alternatives, progressivement ancrées (et colorées) dans les dynamiques agricoles et politiques plus conventionnelles.

## 1.1. Cadres théoriques

Pour consolider cette lecture, nous nous appuyons sur deux cadres théoriques : d’une part l’analyse cognitive des référentiels de politique publique (Muller, L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique, 2000) ; (Muller, 2010) qui permet de saisir l’évolution des référentiels de politique publique globaux et sectoriels (pour l’agriculture et l’alimentation) en France depuis les années 60 ; d’autre part la Multi-Level Perspective (Geels F. , 2002) (Geels F. , 2004) (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012) et ses applications au secteur agricole et alimentaire (El Bilali, 2018) qui permet de saisir à quel rythme et à quelles conditions des niches d’innovation deviennent porteuses d’une transition socio-technique visible et ancrée à l’échelle sociétale : les systèmes alimentaires territorialisés seront appréhendés ici comme les niches d’innovation en émergence.

L’approche proposée par le courant français de l’analyse cognitive des politiques publiques, produite en France notamment par Jobert (1992), Muller (2000) ; (2005), et par Fouilleux (2000) plus particulièrement pour la PAC (Politique Agricole Commune Européenne), appréhende la construction de politiques publiques comme le fruit d’un processus à la fois diffus et tendu entre des groupes « d’acteurs », ou forums. En ce qui concerne le secteur agricole, Fouilleux isole notamment le forum des économistes scientifiques, le forum de la scène politique, le forum professionnel.

Chacun des forums mobilisés véhicule, lorsque l’on aborde la question des politiques sectorielles (le secteur agricole et alimentaire dans le cas qui nous intéresse), un référentiel fondateur du modèle qu’il souhaite plébisciter, caractérisé par trois composantes : une composante cognitive (« cadre d’explication du monde »), une composante normative (ce qu’il faut faire pour maintenir ou améliorer la situation, et pourquoi), auxquelles Jobert propose d’ajouter une dimension instrumentale (traduction pratique de la dimension normative : textes de lois, financements publics, institutions...).

Muller et Fouilleux s’accordent sur la nature incertaine de la construction d’une politique publique, « processus insaisissable » [Muller, 2000 : 191], à « l’improbable cohérence » [Fouilleux, 2000 : 290], constituée par une sorte de « décantation » [Muller, 2000 : 191] d’un « ensemble d’idées institutionnalisées provenant de différents forum<sup>1</sup> de production d’idées » [Fouilleux, 2000 : 290]

*« Le processus d’émergence, puis de montée en puissance d’un référentiel (c’est-à-dire une nouvelle vision d’un problème, d’un secteur ou de la société) est très loin de prendre la forme d’un « débat*

---

<sup>1</sup> Nous avons opté pour l’orthographe invariable de ce terme latin transposé en français



*d'idées » consensuel. Au contraire, ce processus se caractérise souvent par des formes de violence économique, sociale, voire physique. Cela tient au fait que le processus de formulation et d'imposition des cadres d'interprétation du monde (les référentiels) ne se fait jamais sans toucher plus ou moins brutalement aux identités collectives des acteurs impliqués : cheminots, infirmières, paysans, militaires, retraités ou fonctionnaires jouent souvent les formes de leur existence sociale dans ce processus » [Muller, 2000 :196]*

L'évolution des référentiels de politique publique sectoriels autour de l'agriculture et l'alimentation depuis les années 60 en France et à l'échelle internationale guidera notre lecture : comment ces référentiels successifs ont-ils tracé le sentier expliquant en France aujourd'hui l'émergence des PAT ? Retracer cette histoire longue nous semble justifié dans la mesure où **les PAT se signalent aujourd'hui comme un des emblèmes, et peut-être même comme l'emblème principal, d'un nouveau référentiel sectoriel de politique publique en France autour de l'agriculture et de l'alimentation.**

De son côté, la Multi-Level Perspective (MLP) (Geels F. , 2002) (Geels F. , 2004) (Geels & Schott, 2007) (Geels F. , 2011) (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012) éclaire comment des niches d'innovations peuvent, dans certaines conditions, entraîner progressivement une transition socio-technique. Conçu à l'origine pour saisir plutôt les changements dans le secteur industriel, ce cadre théorique a progressivement été mobilisé pour décrire les processus de transitions du 21<sup>ème</sup> siècle dans le domaine agro-alimentaire (El Bilali, 2018).

Ce cadre né des sciences de gestion articule une approche « au fil du temps » des processus d'innovations socio-techniques, avec une lecture multi-scalaire des événements et des réseaux, du plus local et personnalisé au plus global. La MLP identifie un régime socio-technique, système cohérent constituant l'échelle *méso* du modèle, et articulante autour d'un même secteur (le système agro-alimentaire par exemple) des techniques, des infrastructures, des savoirs, une politique sectorielle, des marchés et des consommateurs, et une mise en sens culturelle et symbolique de ces éléments (Geels F. , 2002). La MLP identifie également des niches d'innovations qui constituent l'échelle *micro*, composées de petits réseaux jouant le rôle d'incubateurs d'innovations radicales. L'échelle *macro* est constituée du paysage socio-technique, éléments de contexte plus globaux évoluant dans le temps long et qui exercent une influence sur le régime socio-technique (Geels & Schott, 2007). La MLP considère que les fenêtres d'opportunités ouvertes par les évolutions des paysages socio-techniques, notamment des moments de crise, exercent des pressions déstabilisantes sur le régime et permettent parfois la généralisation des innovations portées par les niches, plus adaptées aux besoins du moment. Geels (2011) souligne les interactions nécessaires entre paysage, régime et niches pour qu'une transition ait lieu.

Nous proposons d'identifier ici le régime socio-technique comme les dimensions techniques (productives), industrielles, marchandes, politiques, scientifiques et culturelles du secteur agro-alimentaire. Nous identifions le paysage socio-technique comme les principaux éléments de contexte exerçant une influence sur ce régime (accords internationaux, politique européenne, mouvements sociaux et réseaux transnationaux, nouvelles technologies, événements médiatiques et écologiques majeurs...). Nous identifions enfin les niches d'innovations comme les pratiques alternatives au régime socio-technique dominant à une époque, ainsi que les réseaux qui les portent.

La mobilisation de ce cadre théorique permet de saisir comment les PAT peuvent s'analyser aujourd'hui comme le fruit de la rencontre entre, d'une part, des niches d'innovations développées puis consolidées en opposition aux référentiels de politique publique successifs depuis les années 60 en France, d'autre part les évolutions récentes du secteur agro-alimentaire conventionnel. Dans le cas français, ces conditions nous semblent avoir été nécessaires pour expliquer la démultiplication très rapide des PAT depuis leur création par le ministère de l'Agriculture. Les PAT peuvent dans ces conditions s'analyser comme un *ancrage* (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012) réussi des niches d'innovations dans le régime socio-technique agroindustriel de marché dominant en France. Ce moment de l'ancrage se traduit par une rencontre, une fusion même, des dimensions à la fois techniques et sociales (réseaux,

institutions) des niches d'innovation et du régime socio-technique : au terme de la consolidation de ce processus, qui signale qu'une transition est effectivement à l'œuvre, ni les référentiels (au sens de Muller, 2000) des niches ni ceux du régime socio-technique dominant ne sont plus reconnaissables : leurs dimensions<sup>2</sup> se recomposent pour forger un nouveau référentiel qui constituera le socle de fonctionnement d'un régime socio-technique post-transition.

Associer ici l'analyse cognitive des politiques publiques et la MLP permet d'appréhender les niches d'innovations comme porteuses d'une perspective alternative, et éventuellement d'une transition (selon la perspective de la MLP) fondée sur une vision du monde différente du référentiel de politique publique dominant à une époque donnée (selon la perspective de l'analyse cognitive des politiques publiques). Les réseaux porteurs des niches peuvent donc être identifiés à la fois comme capables de réaliser un *ancrage* (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012) de la transition, et comme un *forum* (Fouilleux, 2000) engagé dans un éventuel changement de référentiel de politique publique. Cette observation encourage à prêter une attention toute particulière à ces réseaux au fil des époques.

## 1.2. Identification des étapes historiques principales

En s'appuyant sur les cadres théoriques qui précèdent, les principaux jalons historiques menant à l'émergence des PAT peuvent être résumés de la manière suivante (Tableau 1). Nous nous appuyerons sur ce tableau pour la suite du développement. Nous voulons montrer que la création et le succès immédiat des PAT en France est le fruit de dynamiques longues, au cours desquelles se sont progressivement définies et agrégées, dans les niches d'innovation, **les différentes caractéristiques des PAT : dynamique commune entre agriculture et alimentation, ancrage territorial, encouragement des pratiques agroécologiques, multi-acteurs et gouvernance participative** (tableau 1).

---

<sup>2</sup> Dimensions technologique et industrielle, marchande, politique, scientifique et culturelle

<i>Analyse cognitive des politiques publiques</i>				<i>Multi-Level Perspective : dynamiques des contre-modèles</i>					
	Référentiel de pol. Publ.	Composantes du référentiel sectoriel agricole et alimentaire	Réseaux et porte-paroles du référentiel sectoriel	Régime socio-technique agricole / alimentaire	Milestones	Concepts fédérateurs des niches d'innovation	Dimension technique	Dynamiques des réseaux	Institutions, cadres normatifs
1945	Référentiel de l'Etat Providence	Référentiel de la modernisation agricole Marché commun européen	Etat, profession agricole (syndicat corporatiste) « COGESTION »	Agro-Industrie				Niches : Laissés pour compte du régime socio-technique, du référentiel dominant : régions reculées, zones montagne, petites structures agricoles	
1950									
1955									
1960									
1965									
1970									
1975	Transition entre deux référentiels								
1980	Référentiel individualiste de marché Néolibéralisme, globalisation	Internationalisation des marchés agricoles et alimentaires	OMC (Accords commerciaux internationaux Lobbies industriels, corporations Etats	Agro-Industrie	1982-1986 Lois de décentralisation	Alignement des niches : Résistances paysannes, pionniers de la bio, entrepreneurs ruraux	Alignement des niches : Diversification, pluri-activité, agriculture biologique	Percée : institutionnalisation de la bio, multi-syndicalisme	
1985					1986 Création de Slow Food 1987 Rapport Brundtland				
1990					1994 Accords du GATT				Concepts d'ancrage : (« Territorial turn »,

<i>Analyse cognitive des politiques publiques</i>				<i>Multi-Level Perspective : dynamiques des contre-modèles</i>						
	<b>Référentiel de pol. Publ.</b>	<b>Composantes du référentiel sectoriel agricole et alimentaire</b>	<b>Réseaux et porteurs du référentiel sectoriel</b>	<b>Régime socio-technique agricole / alimentaire</b>	<b>Milestones</b>	<b>Concepts fédérateurs des niches d'innovation</b>	<b>Dimension technique</b>	<b>Dynamiques des réseaux</b>	<b>Institutions, cadres normatifs</b>	
1995					1999 Loi d'orientation agricole (Multi-fonctionnalité)				« <b>quality turn</b> ») « Multi-fonctionnalité de l'agriculture » ; AOP, IGP, Ecocert	
2000	Transition entre deux référentiels			Agro-industrie Vs Systèmes alimentaires territorialisés	2001 : 1 <sup>er</sup> forum social mondial / Première AMAP	<b>Alignement des niches :</b> vente directe, valeurs écologiques, économiques et sociales du développement durable	Niches : vente directe, circuits courts (accord avec les niches agricoles précédentes)			
2005					2003 OMC échec Cancun autour des questions agricoles					<b>Percée des niches :</b> collectivités locales fédèrent les circuits courts ; collectivités et société civile installent de agriculteurs bio-locaux
2010	Référentiel « du développement durable » (Muller, 2010)	« Agroécologie » (à la française), systèmes alimentaires territorialisés	« Désectorisation » des débats agricoles : Société civile, collectivités locales		2014 : 1 <sup>er</sup> symposium mondial FAO sur l'agroécologie					
2015					2015 : Pacte de Milan				<b>Concepts d'ancrages :</b>	

	<i>Analyse cognitive des politiques publiques</i>				<i>Multi-Level Perspective : dynamiques des contre-modèles</i>				
	<b>Référentiel de pol. Publ.</b>	<b>Composantes du référentiel sectoriel agricole et alimentaire</b>	<b>Réseaux et porte-paroles du référentiel sectoriel</b>	<b>Régime socio-technique agricole / alimentaire</b>	<b>Milestones</b>	<b>Concepts fédérateurs des niches d'innovation</b>	<b>Dimension technique</b>	<b>Dynamiques des réseaux</b>	<b>Institutions, cadres normatifs</b>
					2015 Loi NOTRe				systèmes alimentaires territorialisés, 2014 <b>PAT</b> , agroécologie, économie circulaire
2020									

Tableau 1 : principaux jalons historiques menant à l'émergence des PAT



### 1.3. Contexte : origine du modèle agricole familial spécialisé capitalisé en France inscrit dans des filières alimentaires industrielles et les filières internationales

Les systèmes alimentaires territorialisés fondés sur des démarches agroécologiques constituent aujourd'hui, pour le secteur agroalimentaire, une proposition alternative au régime socio-technique agroindustriel. Il semble par conséquent utile de comprendre l'origine politique et la trajectoire de ce modèle agroindustriel initial en France.

#### 1.3.1. 1945 – 1974 – Référentiel de la modernisation agricole

On situe en général l'origine de ce modèle en France après la Seconde Guerre mondiale, au cours de la période désignée comme « période de modernisation » qui a duré de 1945 au premier choc pétrolier de 1974 (Pisani, 2003) (Malassis, 2001). Il correspond à la fois à une nécessité technico-économique de l'époque pour le secteur agroalimentaire et à un changement de référentiel de politique publique (Muller, 2010). Après la Seconde Guerre mondiale, le Général De Gaulle contribue à fonder la V<sup>ème</sup> République et en devient le premier Président. Il nomme Edgar Pisani ministre de l'Agriculture et le charge de réformer le secteur agricole. L'économie nationale a été laminée par la guerre, le pari général consiste à investir pour relancer et moderniser l'activité industrielle du pays. Le Plan Marshall signé avec les Etats-Unis pour la relance de l'Europe joue un rôle décisif dans ces orientations.

La France agricole de la période d'avant-guerre restait marquée par le modèle paysan (Mendras, 1995), qui rassemble dans un même foyer une famille élargie et ses ouvriers, avec pour objectifs de transmettre les moyens de production à l'identique d'une génération à l'autre. La population agricole et rurale est très importante, les structures agricoles sont petites (moins de 10 ha), leurs productions sont aussi diversifiées que l'alimentation familiale paysanne le nécessite, leur contribution aux marchés alimentaires relativement peu élevée.

Le projet de relance industrielle en France nécessite une main-d'œuvre urbaine accrue afin de faire fonctionner cet appareil industriel. Il faut donc accompagner l'exode rural, encourager les exploitations agricoles restantes à s'agrandir, puis à se spécialiser : le fonctionnement des filières alimentaires industrielles nécessite en effet que le secteur agricole primaire livre des quantités plus importantes et plus régulières de produits agricoles plus standardisés. Il faut pour cela agrandir et spécialiser les exploitations et y remplacer l'homme par la machine. De nouvelles techniques productives, fondées sur l'agrochimie et de nouvelles variétés végétales et races animales sélectionnées pour être plus productives sont également encouragées.

Plusieurs leviers sont mobilisés simultanément par l'Etat pour atteindre ces objectifs (Pisani, 2003) : subventions, reconversion de l'économie de guerre (machinisme, industrie chimique) vers l'économie agricole, recherche, formation des jeunes agriculteurs pour les préparer à cette nouvelle version du métier. Il en résulte une modification radicale de l'agriculture française (Mendras, 1967) (Malassis, 2001) (Morin, 1969).

Le modèle agricole mis en avant est fondé sur des caractéristiques précises : main-d'œuvre familiale, spécialisation des exploitations, investissements dans du machinisme, recours à l'agrochimie (en particulier la pétrochimie), variétés et races sélectionnées, capitalisation (subventionnée par la puissance publique, sans injection d'autres capitaux privés que ceux de la famille d'agriculteurs), commercialisation des produits non transformés en filières longues industrielles. A travers la spécialisation de chaque exploitation, ce sont également les régions agricoles qui se spécialisent significativement, chacune se concentrant sur les quelques productions pour lesquelles elle présente le plus d'avantages : céréales en plaines, élevage intensif à proximité des zones portuaires atlantiques où

est débarqué le soja américain, fruits dans la vallée du Rhône (soleil et irrigation), légumes sous serre dans les ceintures urbaines, élevage à base d'herbe dans les zones vallonnées et arrosées, vin sur les terres peu profondes ou fragiles aux étés chauds, etc. Ce modèle de développement agricole par la modernisation constitue au cours des Trente Glorieuses (1945 – 1974) le référentiel sectoriel dominant en France.

La mise en place de ce référentiel a reposé sur le tandem Etat – syndicalisme agricole. Plus précisément, Edgar Pisani s'est appuyé sur la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles) d'une part, d'autre part sur la branche « jeunes agriculteurs » de ce syndicat qui s'est structuré pour les fédérer, le CNJA<sup>3</sup> (aujourd'hui renommé Les JA). En particulier, le CNJA s'est à ce moment imposé comme la principale force de renouvellement du syndicalisme agricole (Pisani, 2003) (Purseigle, 2003). Ces deux syndicats développent une identité corporatiste, parlant au nom de tous les agriculteurs, de « la profession agricole ». Ensemble, ces partenaires publics et professionnels inventent la *cogestion agricole* (Pisani, 2003), c'est-à-dire la concertation entre Etat et syndicats agricoles majoritaires, et définissent le modèle professionnel (familial, capitalisé par la puissance publique, artificialisé, encadré dans l'agroindustrie d'amont et d'aval) qui devient le référentiel sectoriel agricole.

### 1.3.2. 1980 – 2008 – Référentiel individualiste de marché

Au début des années 80, à la suite des chocs pétroliers de 1974 et 1979 qui ont ébranlé les équilibres internationaux, le référentiel de politique générale change de nature : il s'oriente vers une perspective libérale de globalisation des marchés. Un moment clé de cette période est l'Uruguay round (1982-1994) qui débouchera sur la signature des accords du GATT<sup>4</sup> en 1994 et préfigure l'OMC<sup>5</sup>. Le principal marqueur de cette période en Europe est la réforme de la PAC de 1992, qui met en place une modification profonde de la logique des soutiens publics à l'agriculture pour l'engager dans ce nouveau modèle et se conformer aux attentes du GATT (puis de l'OMC).

Le modèle désormais mis en avant est celui de l'entrepreneur agricole : celui-ci est très compatible avec le modèle familial, spécialisé, intensifié, capitalisé, encadré dans des industries d'amont et d'aval mis en avant lors de la période précédente. La bascule de référentiel de politique publique constitue plutôt une accélération de ces tendances. Puisque les industries sont invitées à conquérir les marchés mondiaux, les exploitations agricoles sont appelées désormais à devenir un rouage de cet appareil industriel. L'enjeu géostratégique est important pour la France : ne possédant pas de territoires pétroliers significatifs, contrairement à d'autres pays occidentaux, elle dispose de deux leviers majeurs pour peser dans les négociations énergétiques internationales : le nucléaire civil et militaire, et « l'arme verte », sa production agricole d'exportation.

On considère que lors de cette période, 20 % des agriculteurs français sont parvenus à capter 80 % des aides publiques et ont durablement (jusqu'à aujourd'hui) constitué un lobby agricole puissant, bien encadré dans le secteur industriel, et capable de peser significativement en faveur de leurs intérêts dans les décisions publiques. Ces agriculteurs parviennent notamment à être représentés à la tête des deux principaux syndicats agricoles français (FNSEA et CNJA, qui devient les JA) et continuent de s'exprimer au titre de « la profession agricole » dans les négociations politiques nationales qui restent fondées sur la cogestion, en dépit de leur faible représentativité sociales : le contexte politique est propice à la défense sectorielle de leur principal atout, celui d'alimenter les marchés d'exportation et l'agroindustrie. Dans la mesure où leurs positions sont compatibles avec les priorités libérales pour les marchés internationaux, et même encouragées, ce fonctionnement syndical se montre remarquablement robuste politiquement à cette période. Ce lobby agricole français (qui représente les intérêts

---

<sup>3</sup> Cercle National des Jeunes Agriculteurs

<sup>4</sup> General Agreement on Tariffs and Trade

<sup>5</sup> Organisation Mondiale du Commerce, WTO en anglais



d'une minorité d'agriculteurs mais un chiffre d'affaire et des volumes significatifs, et est en phase avec la politique générale) parvient à renforcer ses positions au fil des négociations et à obtenir le fléchage des aides publiques européennes et nationales principalement vers ce modèle agricole.

Ainsi, le contexte agricole français est marqué depuis les années 1960 par la cogestion portée par une élite agricole dont la trajectoire socio-technique est dépendante d'une part de la contribution publique, d'autre part de l'agroindustrie d'amont et d'aval. Cette élite reste aujourd'hui fortement représentative dans la balance économique agricole nationale, mais peu représentative socialement et statistiquement à l'égard de la diversité des mondes agricoles aujourd'hui. *Ce principe de cogestion continue de marquer significativement la trajectoire agricole française, il joue un rôle important dans les verrouillages socio-techniques et les effets de dépendances du sentier observés aujourd'hui en faveur du modèle agricole agroindustriel.*

## 1.4. Contre-effets et innovations dans le contexte du modèle agricole modernisé

### 1.4.1. Emergence et structuration des niches d'innovation en agriculture

Cette première période va donner naissance à deux composantes des niches d'innovation dont la trajectoire longue s'exprime aujourd'hui dans les PAT : la notion de variabilité des modèles agricoles selon leur contexte territorial d'une part, d'autre part la reconnaissance de modèles agricoles alternatifs au modèle spécialisé-capitalisé-artificialisé, l'agriculture biologique notamment.

Dès les années 70, plusieurs contre-effets des politiques de modernisation apparaissent. Ces politiques ont tout à fait atteint et même dépassé leur but en termes de reconquête de l'autonomie alimentaire nationale et européenne, et de modernisation des structures. En revanche les régions les plus facilement mécanisables et productives connaissent une trajectoire favorisée, d'autres régions en particulier les zones de montagne ne peuvent mettre en œuvre le scénario assigné de modernisation agricole. Il en va de même d'une exploitation à l'autre. Les expressions d'*inégalités structurelles et territoriales* sont employées dans les années 70 pour qualifier ces situations.

Les exploitations et les régions n'ayant pas adopté cette trajectoire de modernisation se révèlent finalement nombreuses, diverses estimations permettent de penser qu'elles ont constitué et continuent de constituer presque la moitié des exploitations françaises. Pour autant, leur trajectoire a été masquée au cours des Trente Glorieuses (1945 – 1974) par la domination d'un référentiel sectoriel unique.

Au cours des années 70 puis 80, plusieurs processus contribuent à publiciser l'existence de ces contre-modèles.

La lutte des paysans du Larzac (1973) contre l'implantation du camp militaire sur des terres agricoles est fortement médiatisée et donne à voir des modèles agricoles très différents des modèles modernisés de plaine : le caractère vivrier, local, communautaire et écologique des pratiques agricoles paysannes est valorisé dans les discours publics des porte-paroles de ce mouvement de désobéissance civile qui obtiendra gain de cause. Les luttes du Larzac publicisent également l'action et les prises de positions d'un mouvement agricole alternatif au tandem FNSEA-CNJA, les « Paysans Travailleurs », qui développent un plaidoyer apparenté aux arguments socialistes dénonçant le rapport de force défavorable aux paysans dans la « lutte des classes » (Lambert, 1970) qui les oppose aux entreprises industrielles et au capitalisme agricole soutenu par les banques et par l'Etat. Le mouvement des paysans travailleurs contribuera à donner naissance en 1982 au principal syndicat agricole alternatif français, la Confédération Paysanne.

Au cours des années 70, le contexte est propice à la publicisation des contre-effets du modèle agroindustriel et à la promotion d'autres formes d'agriculture.

En 1972 est publié le rapport scientifique piloté par Meadows, intitulé « Les limites de la croissance » (*The limits of the growth*) préparé par des chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT) pour le Club de Rome. Leur modèle prévoit les contre-effets de l'application pratique de la théorie économique fondée sur une croissance infinie. Le modèle (qui s'est au demeurant montré prédictif sur la période 1970-2000 lors d'une mise à jour réalisée en 2000) prévoit, après une période de croissance des productions (et de la pollution mondiale), un effondrement des ressources pétrolières autour de 2050, entraînant avec lui tous les systèmes industriels qui en dépendent, dont la productivité agricole mondiale, puis la démographie mondiale elle-même. Leur rapport ouvre la voie à des travaux et réflexions politiques alternatives.

Cette publication intervient en France dans le contexte post-révolution de 1968, qui a mobilisé la jeunesse autour de mise en questions de multiples fonctionnements sociétaux et institutionnels, et autour de la promotion de propositions libertaires. Souvent proche de l'écologie, ces mouvements se sont traduits par l'augmentation de trajectoires individuelles de retour à la terre (en particulier dans des zones de montagne où la terre est moins chère, voire abandonnée) pour y déployer une agriculture que l'on pourra progressivement qualifier d'agroécologique. Au cours de la même période se structure la niche de l'agriculture biologique en France, avec la création de la certification Nature et Progrès<sup>6</sup> sous l'influence d'intellectuels, dont la structure assurera le secrétariat de l'IFOAM (*International Federation of Organic Farming* créé en 1972) durant sa première période d'existence.

Au début des années 80, deux chercheurs français publient des synthèses sur des modèles agricoles qui se montrent différents du modèle agricole modernisé constituant le référentiel sectoriel. François Pernet (INRA), publie « résistances paysannes » (Pernet, 1982), qui révèle la typologie et les stratégies des diverses formes paysannes qui restent significativement observables sur le terrain vingt ans après la mise en œuvre des lois de modernisation Pisani : paysans âgés traditionnels, laissés pour compte de la modernisation pour des raisons structurelles, résistants militants ayant refusé d'adopter ce modèle, nouveaux agriculteurs biologiques et pionniers du retour à la terre... Muller contribue pour sa part à élucider les stratégies des « entrepreneurs ruraux » (Muller, 2009), qui font preuves de compétences d'innovation et de bonne gestion économique dans le contexte des zones montagnes rendant impossible, structurellement et géographiquement, l'application du modèle modernisé : Muller montre le succès de leurs stratégies de diversification des activités, de vente directe, de pluriactivité liant agriculture à divers autres services ruraux. Ces deux publications marquent scientifiquement la fin d'une représentation de l'agriculture fondée sur un modèle unique en France. Pour autant, Muller (2009) conclut à l'absence de transition effective : la meilleure connaissance de « l'identité professionnelle des paysans menacés par l'intensification et la spécialisation des exploitations agricoles » (*Ibid.*) n'a pas débouché sur l'émergence d'un nouveau référentiel professionnel. En France, ces modèles alternatifs restent durant les années 80 reconnus mais à l'état de niches d'innovation.

#### 1.4.2. Alignement et ancrage public des niches d'innovation en agriculture : les années 90

**A notre avis, l'ancrage de ces modèles agricoles alternatifs s'est cependant amorcé, plus tard, durant les années 90. C'est à cette période que l'on peut sans doute situer l'amorce plus normative de la transition**

---

<sup>6</sup> Association pionnière de l'agriculture biologique regroupant producteurs, consommateurs et artisans, avec à l'origine une influence du rôle des chercheurs en sciences de la vie

**qu’illustrent aujourd’hui les PAT** : cet ancrage s’exprime sous forme de reconnaissance publique, institutionnelle et politique, de l’existence possible d’une diversité de modèles agricoles.

Cette décennie constitue un virage dans les référentiels publics agricoles. Quelques événements de grande échelle modifient le paysage socio-technique.

La signature des accords de Marrakech (avril 1994) qui donnera naissance à l’OMC en 1995, impose à l’Europe de réformer sa politique agricole commune, puisque depuis sa création en 1956, les soutiens publics européens à l’agriculture reposaient essentiellement sur la protection des prix agricoles du marché commun grâce à un système de protection aux frontières (taxes à l’importation, subventions à l’exportation, filet de sécurité intérieur pour l’achat et le stockage des produits excédentaires contribuant à faire baisser les prix). La réforme de la PAC (Politique Agricole Commune de l’Europe) de 1992 introduit pour la première fois des aides directes versées aux agriculteurs pour une série de productions stratégiques pour les marchés industriels : céréales et oléoprotéagineux, betterave à sucre, viande bovine, viande ovine. Dans le même temps, elle introduit la notion d’aides agri-environnementales et l’aide aux zones défavorisées permettant de compléter le revenu des agriculteurs situés par exemple en zone montagne, ou dans d’autres zones où tirer un revenu de l’agriculture est plus difficile qu’ailleurs : zones faiblement fertiles, très froides, sèches ou isolées, etc. La création de ces aides agri-environnementales préfigure le second pilier de la PAC, qui sera créé en 2003 pour rassembler les aides structurelles à l’agriculture, (le premier pilier étant composé des aides à la production puis au revenu et constitue la majeure partie du budget).

Cet événement se télescope avec le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro de 1992, qui réunit 120 chefs d’états et 178 pays. Ce sommet précise et publicise la notion de Développement Durable<sup>7</sup> qui va constituer désormais l’axe principal d’un nouveau référentiel de politique publique, alternatif au référentiel de marché qui a émergé dans les années 80<sup>8</sup> (Muller, 2000). Cette notion de développement durable va constituer le *motto* de la préparation au passage dans le 21<sup>ème</sup> siècle. Elle s’appuie sur le rapport Brundtland (1987) pour les Nations Unies intitulé « Notre avenir à tous » et qui utilise pour la première fois la notion de *développement durable* en la définissant. La notion de développement durable (sustainable development) se répand rapidement dans le monde entier à partir des années 90 avec un objectif : celui d’organiser les activités humaines en alliant leurs dimensions économiques, environnementales et sociales dans le but de satisfaire les besoins des générations présentes, sans compromettre ceux des générations futures.

En 1988, les politiques structurelles européennes, dont les fonds consacrés au développement rural (Objectif 5b) sont réformés et prennent acte des disparités de développement entre régions européennes. S’il s’agit surtout de préparer l’intégration de la Grèce dans l’Union (1992), dont la situation est bien différente de celle de l’Europe des fondateurs, cette réforme constitue également une manière de prendre acte du fait que, dans le domaine agricole, les réformes de modernisation (amorcées en France dans les années 60 puis rapidement également mises en œuvre à l’échelle européenne) ont généré de grandes disparités régionales. Les politiques structurelles incluent désormais significativement la notion de disparités régionales, d’appui aux régions défavorisées, et de participation des partenaires régionaux aux orientations stratégiques de l’usage des fonds. Les programmations suivantes (1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014, 2020), tout en incluant des remaniements significatifs, renforceront cette orientation en ajoutant toujours plus de détails dans la prise en compte des situations spécifiques et de flexibilités régionales.

**Cette série d’événements des années 90 consolide la publicisation de l’existence de deux mondes agricoles** (et plus globalement ruraux) : celui des régions et des exploitations orientées majoritairement vers les productions

---

<sup>7</sup> « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. » (*principe 1 de la Déclaration de Rio*), « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l’environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément. » (*principe 4 de la Déclaration de Rio*).

<sup>8</sup> Ce qui ne signifie pas un abandon du projet de marché, mais une subordination des principales décisions publiques, y compris celles concernant les marchés, à la prise en compte des mots d’ordre du développement durable.

brutes destinées à l'agroindustrie, en particulier pour les productions stratégiques d'exportation, et celui des exploitations et des régions ne pouvant suivre cette voie pour des raisons structurelles, essentiellement géographiques. En Europe, et très particulièrement en France, la notion de **Multi-Fonctionnalité de l'Agriculture (MFA)**, et les controverses qui l'accompagnent, résument cette tension. Cette expression est mobilisée activement dans les années 1990, et constitue le socle de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) française de 1999<sup>9</sup>. La notion de MFA souligne que, outre leur fonction productive, les pratiques agricoles sont invitées à entretenir les paysages ruraux, à réduire leur impact en termes de pollution et de modification des milieux naturels et à générer des formes variées de développement des activités rurales (van Huylenbroeck & Durand, 2003). La notion de MFA tente de réaliser la difficile synthèse entre le référentiel de marché et celui du développement durable, entre les injonctions du GATT et celles du Sommet de la Terre de Rio... Mais les controverses naissent dès qu'il s'agit d'opérationnaliser cette notion : faut-il différencier les vocations des régions (certaines productives, d'autres sociales et écologiques) ? Faut-il privilégier la MFA à l'échelle de chaque exploitation, ce qui impose un changement radical de référentiel professionnel pour faire évoluer la cohorte des exploitations dites « conventionnelles » (fruit de l'étape de modernisation) vers des pratiques écologiques et intégrées au développement social de leur territoire ? Faut-il, de fait, soutenir les plus multi-fonctionnelles des exploitations (l'agriculture biologique, les petites exploitations paysannes, les entrepreneurs ruraux pluriactifs des zones montagne...), ce qui implique de réorienter presque complètement l'ordre des priorités dans l'attribution des aides publiques ? La LOA de 1999 ne tranche pas ce débat, et tente de donner raison à tous, marquant la difficulté de naviguer entre deux référentiels, celui du marché libéralisé et celui du développement durable.

**Ce que signale surtout le succès public remarquable de cette notion de MFA durant les années 90 en France, c'est la reconnaissance publique des niches d'innovation en agriculture** développées durant les années 70 et 80 : désormais, ces trajectoires agricoles alternatives font partie du paysage public et ne peuvent plus être contournées. C'est le message principal que véhicule la LOA de 1999<sup>10</sup>. La mesure de politique publique la plus emblématique prise en application de cette MFA est le Contrat Territorial d'Exploitation – CTE. A l'échelle de l'exploitation, il rend possible la rémunération de services multifonctionnels rendus par certaines pratiques agricoles (protection des eaux, paysages, biodiversité, préservation des races locales). Il ouvre ainsi la porte à une prise en compte dans le domaine économique à une agriculture considérée dans un contexte plus général. Si la plupart des rémunérations sont liées aux pratiques environnementales, certaines concernent des actions d'ouverture de l'agriculture vers la chaîne alimentaire comme la transformation à la ferme. La loi prévoyait par ailleurs de lier la réflexion globale sur l'exploitation à une démarche collective à l'échelle territoriale. Même si elle n'a représenté que moins de 15% des contrats (Léger et al., 2006), cette modalité a d'une part légitimé les démarches territoriales, et ce faisant un usage intensif du terme « territoire », et d'autre part provoqué la formation de collectifs à l'échelle locale. Les CTE ont donc préparé le terrain aux PAT au moins sur 3 plans : la reconnaissance des fonctions de l'agriculture hors du domaine productif, dont les fonctions liées à la chaîne alimentaire ; le recours à une réflexion territoriale pour penser et mettre en place des politiques publiques liant local et cadre national/européen ; la création de collectifs territoriaux dépassant un objet purement agricole et reconnus comme légitimes pour proposer des mesures d'application locale, mais pouvant inspirer d'autres collectifs.

La mise en œuvre plus différenciée des fonds structurels des années 90 a « eu un effet régionalisant » en incitant les pays centralisés à mettre en place un cadre territorial adapté aux politiques structurelles et en dotant les structures régionales déjà existantes de moyens financiers substantiels (Perraud, 2001). » (Berriet-Sollicec, 2002)

<sup>9</sup> « La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable » (Article 1 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole)

<sup>10</sup> La notion de multifonctionnalité de l'agriculture sera assez rapidement abandonnée en raison des contradictions qu'elle véhicule, pour laisser la place au début des années 2010 à la notion d'agroécologie. Nous y viendrons plus bas

En parallèle en France intervient depuis 1982, durant les deux septennats de la présidence socialiste de François Mitterrand, la mise en œuvre d'une série de **lois de décentralisation** qui dotent les pouvoirs publics locaux de davantage de compétences et de moyens. Ces réformes s'accompagnent également d'une déconcentration progressive des services de l'Etat (Loi Joxe-Marchand de 1992), pour en adapter les services et les structures à l'organisation de la décentralisation. Par anticipation, on peut relever que cette décentralisation s'est poursuivie par étape jusqu'à maintenant, avec en particulier les lois de 1994 (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – LOADT dite « Loi Pasqua »), renforcée par la loi Voynet (1999) : ces deux lois mettent en place la structure des « Pays » (plus grand que les communes et intercommunalités, plus petits que les départements), fondés sur l'échelle de bassins de vie cohérents : les Pays ne sont ni des collectivités territoriales, ni des cantons, ni des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre mais exercent un rôle significatif en matière d'animation de projets de développement territorial.

Les plus récentes de ces lois de décentralisation, la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, 2014) et la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 2015) visent notamment à renforcer les compétences des régions et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces étapes (réforme des fonds structurels européens, lois de décentralisation) jouent dès les années 90 un rôle très significatif dans l'alignement et l'ancrage des niches d'innovations en agriculture. La possibilité d'émarger à des subventions régionales fait évoluer les groupes de développement agricole, notamment les associations et les collectifs fédérant les innovations en agriculture. En particulier, les CELAVAR<sup>11</sup>, fédération de groupes de développement partageant des valeurs de gauche autour d'un développement rural socialement participatif (*bottom-up*), réseau à partir duquel s'organise plus tard le pôle INPACT<sup>12</sup> qui fédère plus particulièrement les associations orientées vers l'agriculture. Ces structures associatives locales financées au cours des années 90 par les fonds régionalisés du développement rural constituent à cette période le creuset principal de l'innovation agricole et rurale, autour de l'expérimentation de pratiques agroécologiques, du développement rural intégré, de la place des femmes en agriculture, et de la vente directe et des circuits courts.

Concluons sur cette phase : **à la fin des années 90, les niches d'innovation en agriculture** porteuses des modes de production encouragés aujourd'hui dans les PAT sont non seulement visibles publiquement mais **ont réussi leur ancrage institutionnel et politique**<sup>13</sup>. Cela conduira d'ailleurs en 2003 la Commission européenne à affirmer la nécessité de permettre la « coexistence » des différentes formes d'agriculture dans une recommandation de relative à la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques<sup>14</sup>. Cela ne signifie pas que les dynamiques des modèles alternatifs, des niches d'innovation parviennent à imposer une bascule de référentiel sectoriel : en revanche, elles présentent désormais une **masse et une cohérence suffisantes pour embarquer des dynamiques sociétales plus large**. Ces dynamiques vont se cristalliser durant les années 2000 **autour des questions alimentaires**.

<sup>11</sup> Le CELAVAR (Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole) « rassemble des associations qui agissent dans l'éducation populaire, le sport, la culture, le sanitaire et le social, l'environnement, l'insertion par l'activité économique, l'agriculture, le développement local, la jeunesse, pour une société plus juste et solidaire même au plus loin de la ville » (source <http://celavar.org/>)

<sup>12</sup> « Initiatives Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale », plateforme associative issue du rapprochement de réseaux associatifs agricoles : l'InterAFOCG, la FADEAR, le Réseau CIVAM, Accueil Paysan, le MRJC, Terre de Liens, L'Atelier Paysan, Nature et Progrès, le MIRAMAP Solidarité Paysans, et Nature et Progrès

<sup>13</sup> On précisera que juridiquement tous ces modèles, qu'ils soient conventionnels ou alternatifs, sont considérés comme agricoles indépendamment des risques sanitaires, économiques ou environnementaux que les exploitations supportent ou qu'elles engendrent. En France, « la définition légale de l'activité agricole est en effet hermétique aux enjeux de la transition écologique. Auparavant fondée sur un critère foncier, la notion juridique d'activité agricole par nature est désormais fondée sur la maîtrise et l'exploitation du cycle biologique. En rompant le lien avec la terre [...] le législateur a formalisé une certaine rupture de l'agriculture avec la nature [...] Désormais, l'élevage industriel côtoie l'élevage fermier et la culture hydroponique sous serre est soumise au même régime que la culture de plein champ selon les principes de la permaculture ». Cf. Pierre-Etienne Bouillot, « Agriculture (modèles », in Collart Dutilleul F. & al. (dir.), *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, LGDJ – Institut universitaire Varennes, 2018, p. 70.

<sup>14</sup> Recommandation du 23 juillet 2003 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques, C(2003)/ 2624, JOUE du 29 juillet 2003.

## 1.5. PAT : contexte et processus d'émergence

### 1.5.1. Alignement des niches d'innovation : l'alimentation comme lien entre producteurs et mouvements citoyens

A la fin de la décennie 90 et au début de la décennie 2000, la bascule de siècle et de millénaire s'accompagne de deux processus globaux exerçant un effet de contexte significatif sur les questions alimentaires. Premièrement, la société de l'information et de la communication mute avec la popularisation du web et de l'internet. Cela permet notamment une connexion entre les personnes et les réseaux, qui croîtra quelques années plus tard à travers les réseaux sociaux qui fleurissent sur le web, et grâce à ces deux dynamiques un certain lissage des idées : la dimension cognitive, et une part de la dimension normative des référentiels généraux et sectoriels est discutée dans des arènes désormais matérielles mais aussi immatérielles qui en étendent les contours géographiques et démographiques. Deuxièmement, grâce à ces évolutions dans la communication, les connaissances environnementales et les préoccupations publiques qui les accompagnent sont partagées plus rapidement. Les biens publics environnementaux globaux sont au centre de ces préoccupations : biodiversité et climat en particulier. La prise de conscience des processus entraînés par l'anthropocène (Fressoz & Bonneuil, 2013) (« Ce qui nous arrive n'est pas une crise environnementale, c'est une révolution géologique d'origine humaine ») quitte le cercle des experts pour être progressivement approprié par des pans beaucoup plus larges de la société civile.

Durant la décennie 2000, le *forum social mondial* (tenu à Porto Alegre en 2001, 2002 et 2003, à Mumbai en 2004, Porto Alegre en 2005, de manière polycentrique en 2006, à Nairobi en 2007, etc.) stabilise progressivement le référentiel altermondialiste autour du slogan « un autre monde est possible ». Anti-libéral et fondé sur les principes généraux de démocratie participative, d'écologie, de commerce équitable, de lutte contre les discriminations, le forum social mondial rassemble notamment des organisations paysannes de nombreux pays. Celle-ci créent dans ce contexte la *Via Campesina*<sup>15</sup>, organisation paysanne internationale qui exerce depuis un rôle significatif de lobbying en faveur des petits producteurs du monde et de leur utilité publique. La Via Campesina crée notamment le concept de *souveraineté alimentaire*, plus puissant que la notion de sécurité alimentaire employée par les grandes institutions mondiales : la souveraineté alimentaire inclut la notion de spécificité des cultures alimentaires, de droits des peuples à accéder à une alimentation saine et vivante, et à définir leurs préférences et leurs modes de production des aliments, au-delà du simple accès à une ressource procurée par le commerce. Le lien au *territoire local pour la production alimentaire* est une composante-clé de cette perspective. Plusieurs Déclarations émanant de la société civile ont par la suite contribué à l'émergence et l'approfondissement du concept. Peuvent ainsi être citées la Déclaration Nyéléni pour la souveraineté alimentaire (2007) ou encore celle de Montréal « Pour un pacte social renouvelé sur la base de la souveraineté alimentaire » (2007). Le forum social mondial et la Via Campesina contribuent aussi à publiciser la notion d'*agroécologie*, sans l'avoir toutefois inventée (Altieri, 1983) : l'agroécologie se définit progressivement comme un ensemble de pratiques alternatives à l'agriculture industrielle, et fondé à la fois sur des savoirs scientifiques, sur des mouvements sociaux fédérant paysans et citoyens pour le respect de la biosphère planétaire et du vivant, et sur un ensemble de pratiques productives agricoles respectueuses des cycles du vivant et contributives à ceux-ci (Wezel, et al., 2009).

Dans cette double perspective liant questions alimentaires et pratiques productives agricoles dans un ensemble profondément alternatif au référentiel sectoriel de marché, le forum social mondial, avec la participation de la Via Campesina, cristallisent le rapprochement entre mouvements citoyens (des ONG) et organisations paysannes. Ce processus marque un virage important : les questions agricoles ne constituent plus désormais un enjeu sectoriel,

---

<sup>15</sup> <https://viacampesina.org/fr/>

elles deviennent un enjeu de société englobé dans la question alimentaire, plus large. Ce faisant, les débats changent de main et quittent les forums spécialistes de l'agriculture, comme c'était encore le cas lors de la décennie précédente : la question alimentaire fédère désormais des producteurs et des consommateurs. Ces mouvements vont progressivement chercher à ancrer leurs propositions auprès des acteurs publics, afin d'obtenir la reconnaissance d'un nouveau référentiel d'action publique. Portés de manière « bottom-up » par des mouvements sociaux tels que de grandes ONG anti-libérales et alter-mondialistes, les forums sociaux mondiaux contribuent en retour à diffuser et stabiliser auprès des citoyens une vision du monde alternative à celle du modèle libéral qui constitue le référentiel de politique publique (individualiste de marché) depuis les années 80.

Ce terme de reconnexion est investi par le monde académique européen mobilisé autour de ces nouveaux processus [ (Winter, 2003) (Watts, Ilbery, B, & May, D, 2005) (Kneafsey, et al., 2013) (Dowler, Kneafsey, Cox, & Holloway, 2009) (Lamine & Chiffoleau, 2012) (Lamine, 2014)]. Il rassemble finalement trois types de dynamiques qui s'expriment progressivement à travers les évolutions du fait alimentaire : la reconnexion avec la biosphère et le monde vivant ; la reconnexion entre individus, entre communautés ; et la reconnexion avec l'action politique, en se saisissant de modes d'action chargés de sens avec pour ambition de peser (le *motto* « penser globalement agir localement » résume ce dernier aspect). Le projet de recherche européen FAAN (Facilitating Alternative agri-food Networks 2008-2010), qui a étudié 21 initiatives d'alimentation relocalisée liant citoyens et producteurs dans 7 pays d'Europe, met en évidence l'existence d'un référentiel partagé entre ces initiatives (Darrot & Durand, 2011) :

**Vision de la société :**

- Garantir un accès équitable à la nourriture
- Accroître la solidarité entre les citoyens
- Encourager la prise de décisions collaborative
- Supprimer les pressions corporatistes

**Vision environnementale :**

- Recherche d'un impact « macro » sur l'environnement (GES, biodiversité...)
- Recherche d'un impact local sur l'environnement (Qualité de l'eau, des sols...)

**Vision de l'économie :**

- Ethique (équité, transparence...)
- Autonomie accrue à l'égard du système industriel
- Promouvoir un mode de vie global viable
- Augmenter la valeur ajoutée des produits
- Négocier le juste prix
- Réguler la concurrence

**Vision sociale du produit :**

- Des produits frais, sains, « vivants » (sans additifs ni traitements)
- Soutenir les traditions locales, notion de territoire commun
- Promouvoir des services sociaux à travers les produits (santé publique, accès à la nourriture des plus démunis...)

En France, cette étape repose sur la démultiplication des initiatives de vente directe de produits agricoles aux consommateurs locaux et de circuits courts. Deux publications (Maréchal, 2008 ; Aubry et Chiffoleau, 2009) synthétisent les contours de ces nouvelles initiatives et de leur nouvelle dimension publique en proposant une typologie distinguant vente directe et circuits courts puis ouvre la voie à d'autres termes et modalités : vente directe à la ferme, vente en magasins de produits fermiers, marchés de plein vent, paniers (dont les AMAP<sup>16</sup>, qui exploseront en nombre au cours de la période suivante), vente sur internet, à la tournée en camions, en restauration privée ou collective publique. Ces évolutions significatives de la décennie 2000 nous permettent de conclure à un alignement de nouvelles niches d'innovation connectant agriculture, alimentation, préoccupations sociales et environnementales. Le modèle mis en avant est fondé sur la relocalisation des échanges alimentaires, les pratiques

<sup>16</sup> Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

agroécologiques, la participation citoyenne aux questions agricoles, l'implication d'une part des élus locaux, militants citoyens, dans la structuration des initiatives de leur propre territoire.

Les niches agricoles cristallisées dans les années 90 ont été rejointes par les consommateurs pour former des niches alimentaires. Ce faisant, la question agricole s'est déssectorisée, pour être englobée dans une question alimentaire plus large, portée par des collectifs d'acteurs non sectoriels fédérés autour de « démarches citoyennes ».

### 1.5.2. Les PAT en France dans le contexte de l'ancrage politique des niches d'innovation

L'émergence (l'alignement, selon le vocabulaire de la MLP) de niches d'innovations autour d'un référentiel partagé entre producteurs, consommateurs et souvent des représentants des collectivités locales ne suffit pas à constituer un référentiel de politique publique au sens de Muller (2000).

Il faut pour cela qu'ait lieu la percée puis l'ancrage de ces innovations dans le régime socio-technique : la percée peut être définie ici comme la démultiplication rapide d'initiatives alignées sur le même référentiel, avec une visibilité publique indiscutable.

L'ancrage se définit à la fois (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012) par une évolution des techniques (l'agroécologie dans les pratiques productives, la relocalisation des marchés et le raccourcissement des chaînes dans le domaine alimentaire), une structuration élargie des réseaux porteurs des innovations avec un enrôlement des acteurs du régime (ici une participation des acteurs publics et des acteurs des filières agroalimentaires d'aval aux dynamiques d'agro-écologisation et de relocalisation alimentaire), et surtout par une prise en compte du nouveau référentiel dans les politiques publiques et le programme de travail des institutions nationales.

**La fin de la décennie 2000 et la décennie 2010** donnent à voir sans discussion de tels ancrages en France.

#### *a) Alignement des niches d'innovation autour de la vente directe et des circuits courts*

Un indicateur communément mobilisé est la démultiplication des AMAP (Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne), comme emblèmes des initiatives liant citoyens et consommateurs autour d'un mode de production agroécologique (certifié officiellement en agriculture biologique le plus souvent) avec un dispositif de vente directe du producteur à des consommateurs locaux. Inspiré du modèle japonais « le TEIKEI » développé dans les années 70', le dispositif AMAP fonctionne sur abonnement (à l'année en général), ce qui permet au producteur de stabiliser sa trésorerie et ses revenus en limitant les incertitudes liées à son métier. Il peut également compter sur l'aide des consommateurs adhérents en cas de sur-travail, de gros chantier... Les AMAP résument pour cette raison le projet de reconnexion entre citoyens et agriculture à travers le lien alimentaire. Elles reposent sur trois objectifs principaux : 1) porter un projet de société qui se caractérise par sa rupture radicale avec l'économie marchande capitaliste et productiviste, 2) soutenir une agriculture paysanne et familiale respectueuse de la biodiversité et du bien-être animal, 3) contribuer à la réduction des émissions de gaz à effets de serre par la relocalisation des échanges marchands. La première AMAP a été créée dans le département de la Drôme en 2001. En 2015, on dénombrait 2000 AMAP en France (soit environ 100 par région administrative) fédérant 250 000 consommateurs en tout environ<sup>17</sup>. Le mouvement des AMAP s'est structuré en réseau au niveau régional et national (MIRAMAP) en s'appuyant sur un référentiel commun - La Charte des AMAP - qui précise les valeurs et modalités de fonctionnement de l'ensemble des AMAP. Cette Charte est un levier important à partir duquel le modèle AMAP a pu essaimer.

<sup>17</sup> Source miramap.org, consulté le 24 août 2019



Il n'existe pas de monitoring national des évolutions de ces niches d'innovations en France au cours des années 2000-2010 : aucun système statistique n'a permis d'en suivre la progression de manière structurée, hormis un jeu de données assez sommaires portant sur la vente directe dans les exploitations professionnelles (mais ces données présentent le défaut de ne pas distinguer les exploitations commercialisant une part marginale de leurs productions et les exploitations commercialisant tout de cette manière). Pour la première fois, le recensement agricole de 2010 comporte une question sur la pratique ou pas des circuits courts dans les exploitations. Il montre que leur pratique n'est pas marginale, puisqu'elle concerne une exploitation sur cinq à l'échelle nationale. La première carte d'exploitation de cette question (Figure 2) montre le contraste entre une France du Nord-Ouest où la part des exploitations en circuits courts reste largement sous la moyenne nationale, et une France du Sud-Est où elle est supérieure, parfois très largement. Elle illustre que cette seconde part du territoire national est plus mobilisée sur l'insertion des pratiques productives de l'agriculture dans la chaîne alimentaire. Mais elle illustre aussi que les régions du Nord-Ouest, où le secteur agricole est dominé par des grandes filières (productions animales de l'Ouest, productions végétales du bassin parisien et du Nord), ont un potentiel de croissance des circuits courts rendu important par la faiblesse des conditions initiales.

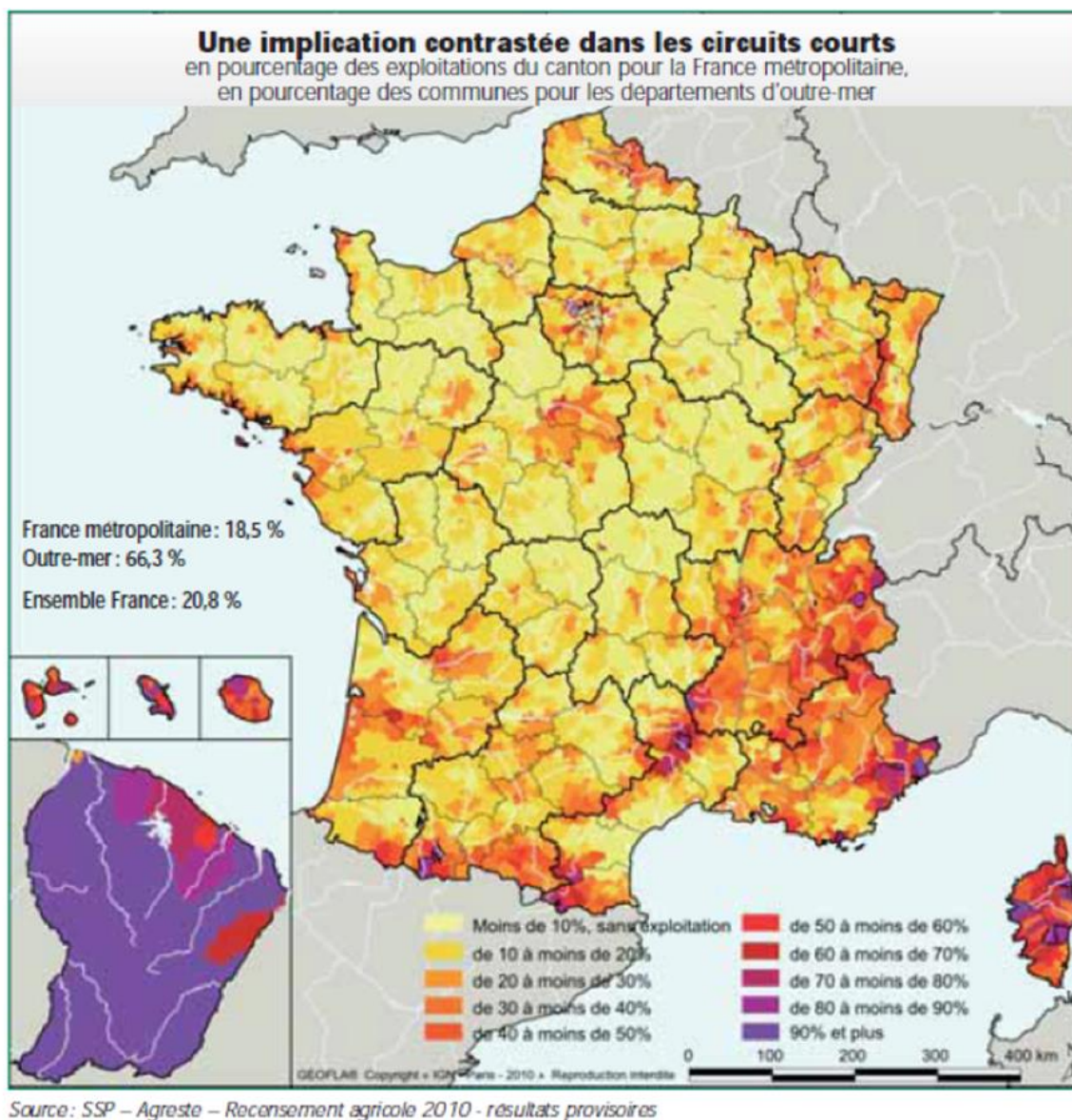


Figure 2: pourcentage d'exploitations pratiquant les circuits courts dans chaque canton français

Les traitements réalisés par le ministère de l'Agriculture sont restés assez sommaires. Les données ont été reprises en 2019 par des chercheurs du laboratoire ESO pour resituer les pratiques dans le contexte d'une transition agricole et alimentaire (Bermond et al, 2019). Cette nouvelle exploitation s'inscrit dans la suite de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, source juridique des PAT, qui vise la transition.

Deux hypothèses ont été posées.

- La première porte sur le rôle moteur de la production agricole. Elle postule que ce secteur est déterminant pour accompagner une transition qui s'exprime aussi dans le secteur de la transformation, celui de la distribution et celui des services et fournitures associés. L'observation des dynamiques territoriales montre en effet que dans les régions où un type de production (élevage, céréales) dessine l'essentiel du paysage agricole, c'est la disponibilité d'une offre diversifiée qui constitue le facteur limitant.

- La deuxième hypothèse est que parmi les données disponibles au recensement, deux variables sont révélatrices de la profondeur de la transition : l'agriculture biologique et les circuits courts. Elles sont été choisies non comme délimitant à elles deux un domaine que l'on pourrait appeler « transition » mais comme les seules données disponibles à grande échelle, de façon fiable, qui entretiennent un lien direct avec la transition. L'une porte sur le système de production, l'autre sur celui de la commercialisation.

Une classification des exploitations, applicable à tout territoire dans les limites du secret statistique, a été élaborée. Elle se base sur la pratique ou non de l'agriculture biologique, et celle des circuits courts, à raison de plus ou moins de 50 % du chiffre d'affaires. Ont été considérées comme « indicatrices de transition » les exploitations en agriculture biologique, quel que soit leur mode de commercialisation, et les exploitations non-certifiées bio vendant en circuits courts à plus de 50 %. Elles représentaient une exploitation sur huit à l'échelle de la France, avec une forte domination des exploitations non-biologiques en circuits courts, qui fournissent les deux tiers des effectifs. A l'époque, les exploitations bio ne représentaient que 3,6 % des exploitations françaises.

Sans surprise, on note à l'échelle nationale (Figure 3) à une sur-représentation des fermes maraîchères et en polyculture-élevage parmi les « indicatrices de transition », ainsi que des petites fermes, surtout liées aux circuits courts. L'exploitation à l'échelle cantonale permet, par une analyse multivariée de tous les types (y compris « non transitionnels ») de dresser une carte. Les couleurs bleues signalent les bastions des formes les moins associées à la transition, les couleurs vert, jaune et orange clair indiquent une transition en cours plutôt tirée par les pratiques productives (bio en circuits longs ou moins de 50 % de circuits courts), pendant que l'orange foncé pointe l'influence des fermes bio en circuits courts et le rouge la pratique des circuits courts quel que soit le mode de production. On y retrouve une géographie agricole nuancée d'alimentaire (approvisionnement en vin, fruits ou fromage chez le voisin) de la France, avec au sud de la ligne Strasbourg-Bordeaux déjà évoquée une diversité de produits favorable aux circuits courts, les régions de spécialités (fromage, vin, charcuteries), mais aussi quelques « avant-postes » dans la France du nord, avant tout tirés par les circuits courts (autour des métropoles de Paris ou du nord, Vosges-Alsace, Sud Bretagne, élevage caprin). On peut également remarquer que les grandes villes génèrent pour la plupart une auréole où les circuits courts sont plus présents que la moyenne. Cette géographie se traduira par la suite par une présence affirmée des agglomérations dans les procédures de PAT.

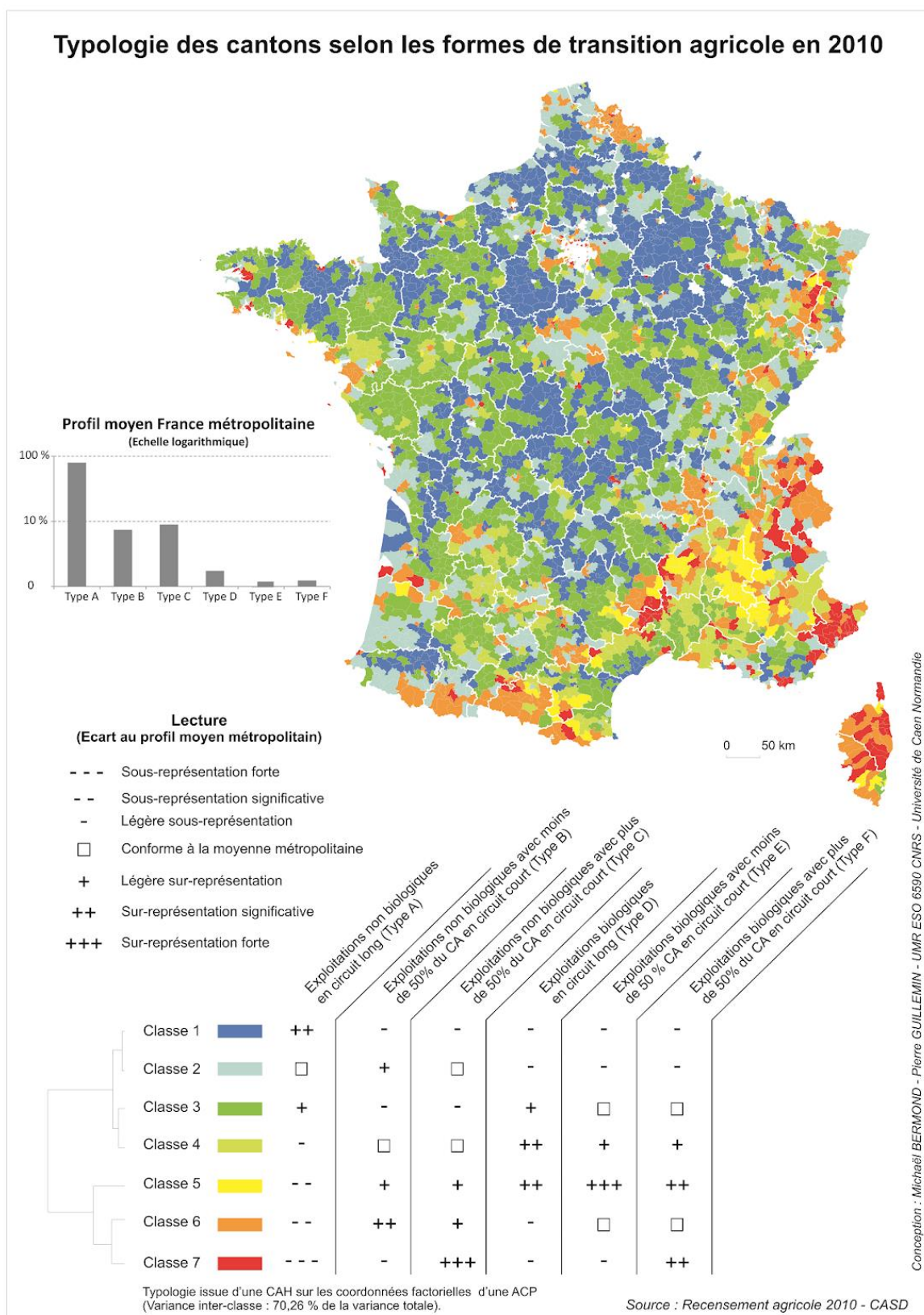


Figure 3: Typologie des cantons selon les formes de transition agricole en 2010 (source Bermond et al., 2019)

Ces cartes montrent que l'engagement des territoires vers les PAT n'est pas surgi de nulle part. Le phénomène « circuits courts », très dynamique depuis le début des années 2000, a préparé le terrain pour une réflexion territoriale sur l'alimentation. Il est partiellement connecté à l'agriculture biologique, dans la mesure où ce mode de production est fortement présent sur certains types de cultures (par exemple le maraîchage diversifié) emblématiques de l'approche territoriale de l'alimentation. Cette situation en 2010 invitait à considérer les dynamiques potentielles différenciées des PAT selon les territoires

- des territoires du Sud, où la densité de la pratique des circuits courts inscrit la réflexion sur le système alimentaire, de la fourche à la fourchette, dans la « normalité » et un progrès qualitatif supplémentaire ;
- des régions du Nord, où la domination des grandes filières internationalisées et la faiblesse des circuits courts ouvrent la voie à des progressions rapides pour les pratiques territorialisées, et où une progression quantitative est à attendre ;
- des zones urbaines qui génèrent autour d'elles des formes spécifiques liées à la transition alimentaire, mettant à l'agenda des questions comme l'agriculture urbaine et les relations ville-campagne.

Cette étude confirme ce que plusieurs projets de recherche-action associant chercheurs et société civile dès le début des années 2000 avaient soulevé : « il se passe quelque chose qui mérite d'être étudié » (voir figure 1). Ce sont d'abord des projets européens (programme pour la recherche, Interreg, Equal) qui ouvrent des opportunités de rapprochement entre recherche, société civile et collectivités. Le programme « pour et sur le développement régional » de l'INRA soutient 2 projets sur l'agriculture biologique, en Pays de la Loire et Rhône Alpes, à partir de 2000, qui abordent en filigrane la question du système alimentaire. Des Régions, comme l'Île de France ou la Bretagne, prennent le relais en finançant des projets de recherche participative, comme le projet SALT, pour Systèmes Alimentaires Territorialisés, portés par les CIVAM de Bretagne. Ces travaux font écho à une production médiatique de plus en plus dense dans la presse (article « locavore » par J. Prentice, article du San Francisco Chronicle en 2005) ou dans des ouvrages (« juste, propre et éthique » de C. Petrini, fondateur de Slow Food en 2006 ; « L'agriculture participative. Dynamiques bretonnes de la vente directe » par H. Amemiya en 2007). Autour de Rennes, l'observatoire des circuits courts structuré autour du projet SALT (« systèmes alimentaires territorialisés », coordonné par la FRCIVAM Bretagne) a cherché à enregistrer, manuellement, le rythme de création de ces initiatives (Figure 4). Ces données sont précieuses en raison de leur caractère rare et original. Elles donnent un aperçu du rythme de progression rapide et généralisé des niches d'innovation dans le domaine de l'alimentation locale, caractéristique de ce que nous appelons ci-dessus « France du Nord » :



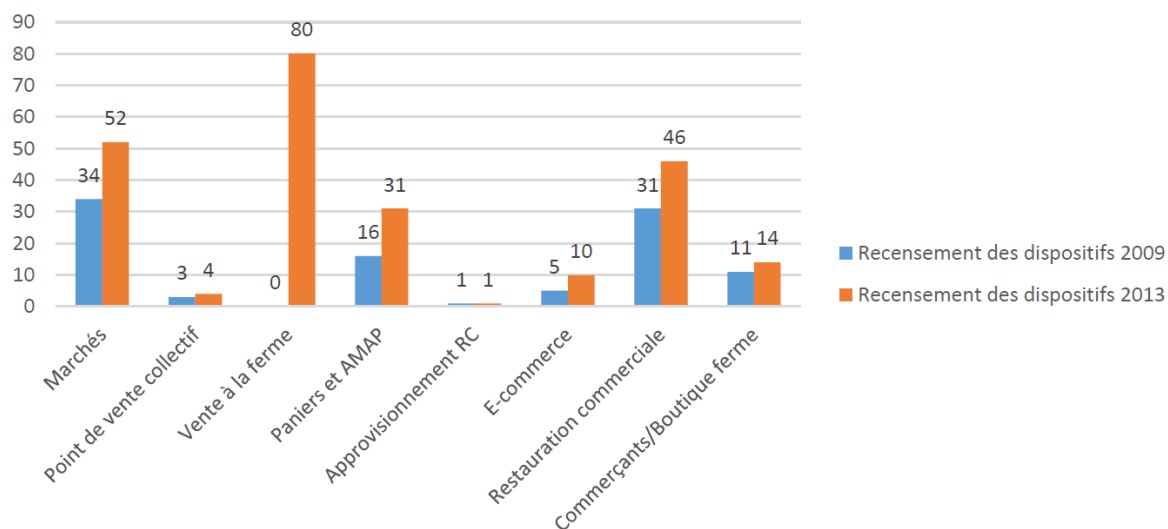


Figure 4 : Nombre de dispositifs de circuits courts sur le territoire de Rennes Métropole. Source : Noémie Legrand, 2014 – Evolution des dispositifs de vente directe des produits agricoles entre 2009 et 2013 sur le territoire de Rennes Métropole (NB : les points de vente à la ferme n'ont pas été comptabilisés en 2009)

Les politiques publiques répercutent progressivement, et de façon éparse, ces évolutions, signant l'ancrage de ces innovations dans le domaine public. A partir de 2005, des collectivités territoriales lancent des projets transversaux de territorialisation de leur alimentation, comme la biovallée de la Drôme, en 2006. De nombreuses initiatives locales, en particulier sur la restauration collective ou les AMAP, sont appuyées par les collectivités, et la presse quotidienne régionale s'en fait régulièrement l'écho. Les pages locales de la presse quotidienne régionale regorgent d'articles sur la création d'AMAP ou l'approvisionnement en local de la cantine communale. Les mangeurs sont ainsi exposés à un flux croissant d'informations inscrivant leur alimentation dans un contexte clairement en reconfiguration. La production scientifique commence à avoir un recul suffisant pour produire des ouvrages. En 2008 paraît « Les circuits courts alimentaires, bien manger dans les territoires », première tentative d'une synthèse sur les évolutions en cours, qui insiste sur une vision territoriale.

Le film « nos enfants nous accuseront » de J. P. Jaud, sort en 2008. Il touche une vaste audience avec un discours assez radical sur les effets néfastes des chaînes alimentaires mondialisées, mais proposant des solutions. La même année sort le film documentaire « Le monde selon Monsanto » (M.M. Robin) mettant à mal l'image et les pratiques de la multinationale américaine. En 2010, celui de C. Serreau « solutions locales pour un désordre global » s'inscrit dans la même veine et s'attache plus explicitement à promouvoir la reterritorialisation de l'alimentation.

La crise de 2008 donne conscience aux états de leur vulnérabilité face aux emballements des marchés globaux. « Reprendre la main » devient un objectif qui peut les mobiliser. En France l'organisation décentralisée de l'Etat permet finalement une convergence entre cette préoccupation politique et les mouvements en faveur d'une alimentation relocalisée, déjà très interconnectés avec les collectivités locales et les EPCI<sup>18</sup> depuis le début des années 2000.

**En 2009, le « Plan Barnier<sup>19</sup> »** porté par le ministre de l'Agriculture de l'époque reconnaît l'existence des *circuits courts* et en donne une définition officielle : « Un circuit court est un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire ». Cette définition n'intègre donc pas *a priori* de critère de distance

<sup>18</sup> Etablissements publics de coopération intercommunale

<sup>19</sup> « Renforcer le lien entre les producteurs et les consommateurs : plan d'action pour développer les circuits courts », Ministère de l'agriculture et de la pêche, 14 avril 2009

géographique. Aussi les circuits courts peuvent englober une grande diversité de circuits de production et de commercialisation allant des circuits courts « longs » ou internationaux, aux circuits courts de proximité. Les rapports juridiques unissant les opérateurs d'un circuit court sont divers : contrat de vente (vente directe sur les marchés locaux), d'associations ou de coopératives (AMAP, magasins de producteurs). Le plan précise que « 88.600 exploitations agricoles réalisaient de la vente directe en 2005, soit 16,3 % des exploitations, dont 47 % qui transforment les produits ». La publication de ce plan marque un nouveau jalon significatif dans les politiques agricoles nationales : la loi d'orientation de 1999 avait mis un coup d'arrêt à la vision d'un modèle unique dans l'agriculture française, en introduisant la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. Dix ans après, cette reconnaissance des circuits courts marque une nouvelle étape : la prise en compte des consommateurs et le déplacement de la question agricole vers la question alimentaire, marquent la fin du caractère sectoriel des questions de politique agricole : le ministère de l'Agriculture reconnaît à travers ce texte la légitimité de la participation citoyenne à ces questions. Malgré le maintien de dynamiques de lobbying de la part de la profession, le principe de cogestion à la française s'achève sans doute progressivement : l'étape qui s'ouvre, et qui sera cristallisée par les PAT, est celle de la question alimentaire comme question sociétale systémique.

Avec l'adoption de la Loi de modernisation de l'agriculture en 2010, le développement des circuits courts et de proximité devient un objectif de la politique publique de l'alimentation. Cette politique, développée par le Gouvernement français vise à assurer la sécurité alimentaire et se trouve définie dans le Programme National pour l'Alimentation qui vise notamment à « développer des circuits courts, [encourager] la proximité géographique entre producteurs et transformateurs et l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration collective publique comme privée » (art. L. 230-1 du Code rural). Ce Programme National pour l'Alimentation fut donc lancé en 2010 année où l'UNESCO inscrit au patrimoine immatériel le « repas gastronomique des français ». En parallèle, les divers appareils nationaux pour la recherche se mobilisent avec de nouveaux projets. La Région Nord – Pas de Calais lance en 2010 une stratégie alimentaire dotée d'une gouvernance propre.

La multiplication des projets construit ainsi un environnement complet favorable à une explosion de la reterritorialisation au début des années 2010.

#### *b) Percée et ancrage des niches autour de la notion de système alimentaire territorialisé*

Ces notions de vente directe et de circuits courts sont cependant trop limitées pour refléter les dynamiques fédérant des acteurs multiples autour de l'alimentation de leur bassin de vie. La notion de **Système Alimentaire Territorialisé** (SAT) se révèle rapidement plus appropriée pour rendre compte à la fois du projet de relocalisation des échanges alimentaires et de la complexité du jeu d'acteurs impliqués dans ces échanges, plus nombreux que le simple tandem producteurs-consommateurs constitutif des niches d'innovations. L'ambition devient peu à peu de réunir au niveau local les mêmes composantes que celles du système alimentaire, mais à partir d'acteurs socio-économiques d'un même bassin de vie de proximité : producteurs et consommateurs bien sûr, mais aussi ensuite sphère politique locale, mais aussi chercheurs, ces maillons pionniers se chargeant d'enrôler progressivement dans ce système alimentaire relocalisé tout l'aval de la filière (transformation, logistique, commercialisation).

Cette progression vers les systèmes alimentaires territorialisés est très rapide, comme en témoignent plusieurs **jalons internationaux** d'importance, dans un contexte où les interrogations et les perspectives sur la capacité de la planète à nourrir convenablement sa population croissante marquent l'entrée dans le 21<sup>ème</sup> siècle.

On citera tout d'abord le 2<sup>ème</sup> Sommet des régions du monde en faveur de la sécurité alimentaire, réuni à Medellin (Colombie) en 2012, qui définit et promeut les S.A.T. Ceux-ci doivent permettre « d'affirmer l'autonomie des

territoires en matière de sécurité alimentaire par une relocalisation ambitieuse et volontaire de la production, de la consommation et de la distribution pour que tous les habitants aient accès à une nourriture en quantité et qualité suffisantes, adaptée à leurs habitudes et cultures alimentaires »<sup>20</sup>.

Parallèlement, concernant les systèmes de production, se tient le premier symposium de la FAO<sup>21</sup> sur l'agroécologie en 2014 : cet événement contribue très significativement à la publicisation rapide de ce mot d'ordre politique pour la production agricole mondiale. La FAO publie 10 éléments de programme pour accélérer mondialement la transition vers l'agroécologie<sup>22</sup>.

La transition écologique des systèmes agri-alimentaires apparaît également dans les débats au sein des institutions de l'UE. La relocalisation de l'alimentation et les circuits courts deviennent une voie déterminante pour permettre à l'agriculture de s'adapter et de participer à la lutte contre le changement climatique. Un constat partagé notamment par le Comité des régions de l'UE qui affirmait en 2011 que les « filières de distribution courtes [...] procuraient des avantages sur le plan de l'environnement grâce à des systèmes de production plus durables » (extrait de l'avis de prospective du Comité des Régions « Systèmes agroalimentaires locaux », 88e session plénière des 27 et 28 janvier 2011, BAT-V-005). La révision de la PAC en 2013 n'évitera pas le sujet en en faisant même l'une des priorités du développement rural (2<sup>ème</sup> pilier de la PAC). Il convient désormais de valoriser les produits agricoles par le biais « des marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles » (règlement communautaire n°1305/2013, art.5 § 3).

En 2015, le Pacte de Milan<sup>23</sup> constitue un signal puissant des évolutions du référentiel politique à l'œuvre. Signé en 2015 par une centaine de villes du monde dont sept françaises lors de l'Exposition universelle de Milan, il fixe les grands axes pour la définition de politiques alimentaires urbaines durables, principalement fondées sur une relocalisation des systèmes alimentaires. Le concept mobilisé est celui du système alimentaire urbain, les villes étant appréhendées comme centres principaux de consommation alimentaire, et par conséquent comme chefs d'orchestres potentiels de la transition<sup>24</sup>.

En 2018 se tient le second symposium de la FAO sur l'agroécologie. Il y est établi explicitement un lien programmatique entre la transition vers les systèmes alimentaires territorialisés et vers les techniques productives agroécologiques. La caisse de résonance mondiale que constitue la FAO signale le rythme de progression et l'état de cohérence conceptuelle de cette proposition.

Remarquons que l'échelle de relocalisation souhaitable (région, ville, bassin de production...) varie d'une organisation à l'autre, d'une assemblée à l'autre dans l'élaboration de ces nouveaux récits autour de l'alimentation et de la gouvernance locale, ce qui ne va pas sans controverses. En tout état de cause, tous partagent l'objectif de réorganisation de la production, des échanges alimentaires et de leur gouvernance à une échelle infra-nationale. L'idée générale est celle du bassin de vie partagé, où les distances parcourues par les individus et les produits sont réduites, et où la possibilité d'interconnaissance directe des acteurs favorise une gouvernance participative, moins pyramidale, moins opaque que celle du régime socio-technique agro-industriel.

**En France**, l'enrôlement d'acteurs plus variés autour des niches d'innovation initiales signale une évolution de terrain vers, effectivement, des systèmes alimentaires territorialisés, plutôt que de simples circuits courts. Le secteur privé s'engage d'abord sous l'étendard de l'agriculture biologique : après l'apparition du premier magasin BioCBon et l'intégration de Naturalia au sein de Monoprix en 2008, l'enseigne Leclerc réagit en 2009 avec le

<sup>20</sup> Extrait de la Déclaration de Medellin du 23 octobre 2012. Document disponible à l'adresse suivante : [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declarationfinalemedellin\\_cle0d9ee1.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declarationfinalemedellin_cle0d9ee1.pdf)

<sup>21</sup> Food and Agriculture Organisation - Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

<sup>22</sup> <http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>

<sup>24</sup> La notion de « bassin urbain de consommation », absente pour le moment de la littérature, pourrait à l'avenir structurer cette logique.



lancement des « alliances locales ». Précédées par des sites associatifs de vente en ligne à partir de 2008, des start-ups alimentaires se lancent, et la première « ruche qui dit oui » surgit en 2011. Le premier drive fermier se lance en Gironde en 2012. Les référentiels d'action publique français s'adaptent rapidement à ces dynamiques globales et de terrain. En 2014, l'Association des Régions de France (ARF) publie la « Déclaration de Rennes » dans laquelle elle assume les S.A.T. comme le modèle approprié pour le développement agricole et alimentaire : le rôle des régions dans la gouvernance de ces évolutions y est bien entendu également souligné. Dans le contexte de la décentralisation à la française, qui inclut aujourd'hui le choix d'orchestration par les régions des aides du développement rural du second pilier de la PAC (Politique Agricole Commune), cette préférence de l'ARF pour les SAT constitue un message politique significatif.

2014 constitue également une année de bascule à l'échelle des politiques agricoles et alimentaires de l'Etat français. La Loi d'Avenir Agricole du 13 octobre 2014, portée par le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Fol, marque une étape significative dans les évolutions du paysage agricole et alimentaire. La combinaison d'un modèle de commercialisation (plus local), d'un modèle productif (plus agroécologique) et d'un modèle de développement territorial (regroupant sur un mode participatif et collégial les acteurs d'un système alimentaire relocalisé) donne à voir les principaux axes du nouveau référentiel sectoriel en émergence (selon la définition du référentiel sectoriel proposé par Muller (2000) (2010) et Fouilleux (2000)).

Sur le plan des *modèles de développement territorial à travers l'agriculture et l'alimentation*, l'article I, 9<sup>ème</sup> alinéa, de la loi de 2014 crée un espace certes non exclusif mais important aux nouvelles filières d'innovations : d'après cet article, la loi a pour finalité « d'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine » (Source [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)<sup>25</sup>). Pour atteindre cet objectif, l'Etat fixe le cadre du PNA (Programme National pour l'Alimentation) de la manière suivante : « Le programme national pour l'alimentation détermine les objectifs de la politique de l'alimentation mentionnée au 1<sup>o</sup> du I du présent article, en prenant en compte notamment la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Pour assurer l'ancrage territorial de cette politique, il précise les modalités permettant d'associer les collectivités territoriales à la réalisation de ces objectifs. [...] Le programme national pour l'alimentation encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs. ». Les contours du premier des deux appels à projets qui vont accélérer très significativement la transition en France sont ici fixés. Dans le cadre de la mise en œuvre du PNA, les territoires, en particulier les collectivités locales, sont invitées à répondre à un appel à projet national pour la mise en œuvre de PAT (Projets Alimentaires Territoriaux). Les territoires dont les projets sont lauréats se voient dotés de moyens nationaux pour l'animation de ces dynamiques et pour le financement de certaines opérations concrètes.

Sur le plan de l'orientation politique proposée cette fois pour les *modèles productifs*, l'article II de la Loi d'Avenir Agricole de 2014 résume le virage opéré en matière de référentiel professionnel, le modèle publiquement légitimé étant désormais celui de l'agroécologie, dont l'article II fixe quelques éléments de définition publique :

*« Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agroécologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire. Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques*

<sup>25</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029573022&categorieLien=id>, consulté le 28 juillet 2019

*et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique.* » (Source [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr))

Les collectivités s'emparent de l'outil PAT, avec une prédilection des grandes villes. Sept villes françaises (Bordeaux, Grenoble, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes et Paris, rejoints par Rennes deux ans plus tard) signent en 2015 le Pacte international de Milan sur les systèmes alimentaires urbains. Des associations ou groupes locaux, sur l'environnement, la santé, la gastronomie ou l'agriculture s'inscrivent également dans le développement stratégique de la reterritorialisation de l'alimentation.

Pour accélérer l'évolution des exploitations agricoles vers de tels objectifs, l'Etat parie sur les dynamiques collectives au sein de groupes de développement et crée un outil sur mesure, les GIEE :

*« Les **Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)** permettent une reconnaissance officielle par l'État de l'engagement collectif d'agriculteurs dans la modification ou la consolidation de leurs pratiques en visant une performance économique, environnementale et sociale. Ils constituent l'un des outils structurants du projet agro-écologique pour la France. »<sup>26</sup>*

Le succès du dispositif est fulgurant : en avril 2019, soit 4 ans après le lancement du premier appel à projets, 527 GIEE ont été reconnus dont 492 sont encore reconnus et actifs en 2019. Ils rassemblent environ 8 000 exploitations soient 2 % des<sup>27</sup> exploitations françaises.

En 2015, le ministère de l'Agriculture soutient la création d'un réseau mixte technologique, rassemblant acteurs de terrain et recherche, sur les « chaînes alimentaires courtes de proximité », dit RMT alimentation locale.

Les initiatives nouvelles prospèrent, dans les formes productives et commerciales comme dans la gouvernance avec l'apparition de conseils alimentaires à Lyon en 2015, puis Bordeaux en 2017. Il revient à des « assembleurs territoriaux » (collectivités, parcs naturels, associations, développeurs économiques) de s'y retrouver pour mettre en cohérence le surgissement simultané d'un grand nombre d'initiatives.

Après le rejet par le Sénat en 2016 d'une « loi d'ancrage territorial de l'alimentation », l'Etat promulgue en 2018 la « loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable » (02/10/18) dite loi Egalim, en recul certain sur la territorialisation par rapport à la précédente proposition de loi, comme l'indiquent clairement les titres.

Cette nouvelle loi issue des Etats généraux de l'alimentation invite uniquement les personnes morales de droit public en charge de la restauration collective publique à développer « l'acquisition de produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux... ». (Cf. Article L. 230-5-1 II du Code rural, introduit par l'article 24 de la loi n° 2018-938). Signalons que le projet de loi prévoyait (dans sa version définitive adoptée le 2 octobre 2018), la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation sur le dispositif des « projets alimentaires territoriaux ». Ce mécanisme d'évaluation, qui aurait pu être riche d'enseignements en termes de lignes directrices ou d'analyse des freins à l'élaboration et au déploiement de ces PAT, a finalement été censuré par le Conseil Constitutionnel<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Source Ministère de l'Agriculture <https://agriculture.gouv.fr/les-groupements-dinteret-economique-et-environnemental-giee> article du 4 avril 2019 consulté le 29 juillet 2019

<sup>27</sup> D'après l'enquête structures de 2016, la France compte 440 000 exploitations, source Agreste <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur350.pdf>

<sup>28</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-771DC du 25 octobre 2018, J.O.R.F du 1er novembre 2018

## 2 – SECTION 2 – DECRIRE – Aperçu des PAT en France, 4 ans après leur mise en œuvre

### 2.1. Cadre de mise en place des PAT

#### 2.1.1. Définition initiale des PAT

Les PAT ont été institués par la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui dispose

*Livre PRÉLIMINAIRE*

*« OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE LA PÊCHE MARITIME*

*Art. L. 1.-I.-La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : [...]*

*9° D'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine ;*

*10° De promouvoir l'information des consommateurs quant aux lieux et modes de production et de transformation des produits agricoles et agro-alimentaires ;*

*Le programme national pour l'alimentation détermine les objectifs de la politique de l'alimentation mentionnée au 1° du I du présent article, en prenant en compte notamment la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire*

*Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de **projets alimentaires territoriaux**. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation.*

***Art. L. 111-2-2. - Les projets alimentaires territoriaux** mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.*

*A l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés.*

*Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet.*

*Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources. »*

Les PAT se présentent donc comme des projets collectifs de territoires sur l'alimentation, fortement ancrés localement. Le terme d'ancrage territorial est souvent utilisé génériquement par les services de l'Etat pour désigner

les interventions sur les PAT. Il s'agit de projets à l'initiative des acteurs d'un territoire visant à maintenir et à développer l'agriculture locale et à encourager la consommation de produits locaux :

- fondés sur une démarche multi-partenariale. Ils permettent le rapprochement et la collaboration entre des acteurs multiples et diversifiés dans une démarche participative.
- basés sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire.
- centrés sur un objectif de qualité. Ils incitent à une alimentation de qualité, qui peut se décliner sur le plan éthique, environnemental, sanitaire, nutritionnel, organoleptique.
- inscrits dans la transversalité. Ils répondent à de multiples enjeux : économiques (maintien de la valeur ajoutée sur le territoire...), sociaux (création de lien social...), environnementaux (préservation de l'eau et des paysages...), sanitaires (lutte contre l'obésité...), culturels (valorisation du patrimoine gastronomique...).

Il convient de préciser que si les PAT invitent à une relocalisation au moins partielle des pratiques (production/consommation) et des politiques agri-alimentaires, ils ne sont pas pour autant synonymes « d'autarcie alimentaire » consistant à s'enfermer dans un schéma fondé exclusivement sur les productions et les consommations locales. Cela n'aurait d'ailleurs pas de sens pour les territoires dépourvus de ressources naturelles agricoles suffisantes et adaptées aux besoins de la population locale (quantités, variété). L'idée du projet alimentaire territorial est bien qu'un territoire se prenne en main pour dire comment il va organiser son alimentation pour répondre aux attentes sociétales des consommateurs, et où comment il convient de répartir consommation de denrées produites localement et produits importés d'autres territoires. Toutefois l'un des enjeux majeurs de la transition des modèles agri-alimentaires demeure bien la transition écologique qui impose de minimiser les coûts environnementaux liés aux modes de production et de transport des produits agricoles : cela nécessite de reserrer des liens (trop) distendus entre les lieux de production et de consommation. On remarquera dans cette définition légale des PAT l'absence de précisions quant aux moyens, aux outils réglementaires pouvant être mobilisés par les acteurs des territoires, notamment les collectivités locales, pour mettre en œuvre ces projets alimentaires locaux.

La notion de système alimentaire territorial définie pour les PAT par le ministère de l'Agriculture français repose sur 6 composantes : agriculteurs et producteurs, entreprises de coopération, de distribution et de transformation, acteurs de l'économie sociale et solidaire, société civile, collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat, organismes d'appui et de recherche (figure 8).

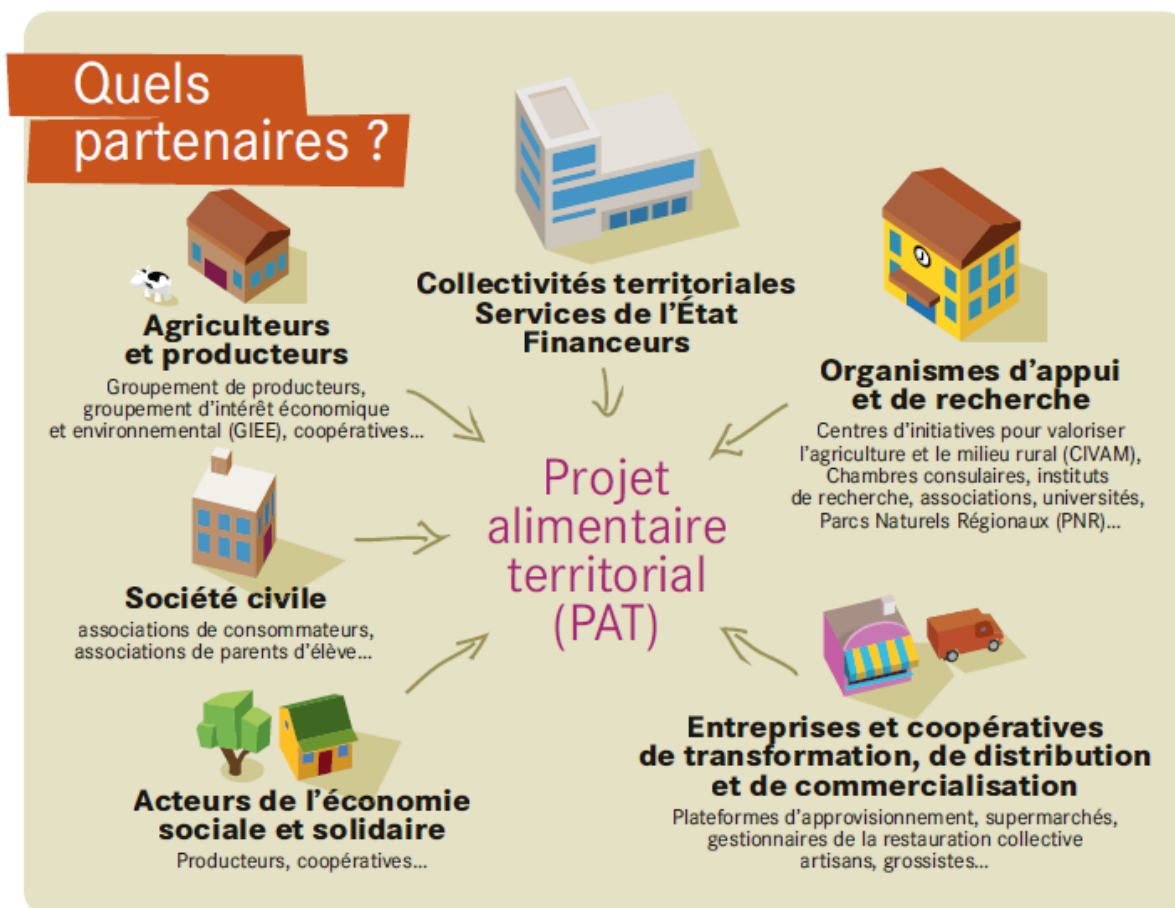


Figure 5: Les partenaires d'un PAT. Source : « Comment construire son projet alimentaire territorial », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 8 décembre 2017 – <https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial> consulté le 25 août 2019

Rappelons que les niches d'innovations dans le domaine alimentaire, développées à la fin des années 1990 et dans le courant des années 2000, reposaient sur la notion de circuits courts, les producteurs, les consommateurs, quelques élus locaux et quelques artisans de bouche pionniers et engagés. La perspective des PAT entend compléter la liste de ces partenaires à l'ensemble des maillons du système alimentaire, comme l'indique le schéma ci-dessus. Cet objectif implique l'enrôlement d'acteurs plus classiques, jusque-là plutôt représentant du régime socio-technique agroindustriel : entreprises agro-alimentaires, moyennes voire grandes surfaces alimentaires, institutions d'accompagnement de l'agriculture (en particulier chambres d'agriculture, acteurs historiques de la cogestion agricole à la française et des dépendances du sentier qui la caractérisent...). Si l'on poursuit le récit élaboré en mobilisant le cadre théorique de la MLP, l'enrôlement de ces nouveaux acteurs signale le processus d'ancrage institutionnel et politique de la transition. Surtout, il nécessite une hybridation entre le référentiel sectoriel des niches d'innovation et le référentiel sectoriel du régime socio-technique agro-industriel. Il en résultera potentiellement l'émergence d'un nouveau référentiel sectoriel né de cette transition, dont l'issue n'est pas encore assurée - l'ancrage restant un processus fragile qui ne suffit pas à assurer la stabilité d'une transition dans le temps, des retours en arrière sont possibles (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012).

## 2.1.2. Dispositif de financement et d'accompagnement prévus par le Ministère de l'Agriculture

Le programme national pour l'alimentation (PNA) est issu de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 qui crée l'article L.230-1 du Code rural et de la pêche maritime, lequel dispose :

*« La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé.*

*La politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement dans le programme national pour l'alimentation après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre. »*

A partir de 2014, le PNA émet chaque année un appel à projets. Dès 2014, il consacre un axe à « l'ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine ». Le terme PAT n'y apparaît pas explicitement puisqu'il ne sera institué que par la loi du 13 octobre 2014, mais l'axe « ancrage territorial » sera interprété dès 2015 comme un accompagnement par l'Etat de l'élaboration de PAT.

L'appel à projets du PNA permet un accompagnement financier du processus d'élaboration d'un PAT. Il vise la phase d'amorçage qui a pour objet d'établir l'état des lieux et de mobiliser les forces locales pour une stratégie et un programme d'actions collectifs. Il est ouvert à des projets portant sur 4 thèmes, auxquels s'est adjointe une section spéciale sur les PAT à partir de 2017 (Ministère de l'agriculture, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

- **La justice sociale** et l'accès de tous à une nourriture de qualité, sûre et en quantité suffisante, ainsi que l'insertion et la réinsertion par les métiers de l'alimentation et de l'agriculture ;
- **L'éducation de la jeunesse** à une alimentation équilibrée et à un comportement alimentaire responsable, qui passe également par une valorisation des métiers de l'alimentation, des produits, des territoires et, plus globalement, par une transmission des savoirs ;
- **La lutte contre le gaspillage alimentaire**, par l'information des consommateurs sur les bonnes pratiques, l'éducation des enfants, mais aussi par le renforcement des dons de produits aujourd'hui détruits ou jetés, par la mobilisation de tous les acteurs de la chaîne alimentaire ;
- **L'ancrage territorial** pour soutenir le modèle agricole et alimentaire français, rétablir le lien entre l'agriculture et la société, notamment en favorisant l'approvisionnement de proximité dans la restauration collective, et en valorisant les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine. Dans ce cadre, les Projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été créés afin de rapprocher les différents maillons de la chaîne alimentaire tout en favorisant le développement de l'agriculture sur les territoires ainsi que la qualité de l'alimentation.

L'axe « ancrage territorial » décentre la réflexion vers une approche systémique basée sur le territoire, alors que les 3 premiers restent fondés sur une vision possiblement cloisonnée. Les thèmes qu'ils traitent sont bien évidemment présents dans l'axe « PAT – ancrage territorial », mais envisagés sous un autre angle, en interrelation avec les autres types d'interventions sur le système alimentaire.



L'enveloppe de l'appel à projets a varié au fil du temps. Par exemple, en 2018 elle était d'un million d'euros financés par le ministère de l'Agriculture, abondée financièrement, par l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) à hauteur de 400 000 euros, par le ministère de la Santé et des Solidarités à hauteur de 200 000 euros et par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires à hauteur de 50 000 euros. Les projets sont présentés, sur la base d'un formulaire, aux échelons régionaux du ministère de l'Agriculture, qui en présélectionnent un nombre restreint. Un jury national sélectionne ensuite les lauréats finaux. Les régions disposent d'une enveloppe spécifique pour soutenir certains projets, de l'ordre de 80 000 euros, régulièrement utilisée pour « rattraper » des projets suffisamment intéressants pour être transmis au jury national mais pas retenus à cet échelon.

L'appel à projets 2018, face à l'abondance de la demande, en particulier pour le lancement de PAT, introduit une nouvelle modalité. Celle-ci porte sur « l'essaimage de démarches ou dispositifs exemplaires » : ce ne sont plus des projets locaux et individualisés qui sont soutenus mais l'action de diffusion en réseaux.

Le soutien vise à accompagner l'essaimage à différents niveaux :

- **soutien aux « passeurs d'innovation »**, qui développent des outils spécifiques pour faire essaimer des projets ayant déjà fait leurs preuves (outil d'appui et d'accompagnement destinés à des porteurs de projets) ;
- **soutien aux porteurs de projets** qui souhaitent faire essaimer des initiatives déjà développées, qui sont abouties et ont trouvé leur équilibre économique ;
- **soutien aux « repreneurs » d'innovation**, qui s'inspirent d'initiatives ayant déjà fait leurs preuves pour accélérer la mise en œuvre de leur propre projet.

Les thèmes visés par l'essaimage restent les quatre thèmes cités dans le PNA dès l'origine.

L'appel à projets 2018 ne comporte plus que le « soutien à l'émergence de nouveaux PAT ». Cette reconfiguration atteste d'une part de la forte demande de nouveaux territoires, d'autre part de l'engagement de l'Etat à privilégier des démarches décloisonnées plutôt que thématiques.

Le nombre de projet soutenus chaque année est d'une trentaine, avec au fil du temps une concentration sur quelques projets auxquels sont attribués des financements plus importants. Par exemple, l'édition 2017-2018 de l'appel à projets du PNA a récompensé les 33 projets lauréats par des subventions entre 35 000 euros et 75 000 euros avec un **soutien moyen de 47 000 euros par projet**. Les dotations aux projets attribuées par les enveloppes régionales sont de l'ordre de 10 000 euros pour chacun.

#### 2.1.4 Dispositif de reconnaissance des PAT

Le ministère de l'Agriculture a mis en place une procédure d'agrément<sup>29</sup>. Cette reconnaissance se fonde sur un dossier de demande qui comporte les éléments suivants :

- **Une description du projet** : *Présentation du territoire concerné et des enjeux territoriaux associés, principaux enseignements du diagnostic partagé, partenaires impliqués, modalités de formalisation des engagements autour du projet, objectifs du projet, actions prévues, calendrier détaillé de mise en œuvre, relations avec les autres échelles de territoire et avec les politiques publiques plus sectorielles, liens avec les schémas structurants (SRADDET, SCOT<sup>30</sup>, etc.). Il s'agit ici de comprendre de manière plus large le*

<sup>29</sup> Voir <https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial>

<sup>30</sup> SRADDET : schéma d'aménagement et de développement durable du territoire ; SCOT : schéma de cohérence territoriale

contexte dans lequel le projet s'inscrit et comment il est articulé avec les instances et démarches en œuvre sur le territoire.

- **Des éléments relatifs au pilotage du projet :** Indicateurs de suivi, gouvernance du projet, dispositifs d'accompagnement du projet, financements mobilisés dans le cadre du projet (financements européens, aides de l'État, aides des collectivités territoriales et d'organismes publics), communication et valorisation du projet (outils, livrables potentiels, etc.)
- **Des éléments concernant l'évaluation du projet :** dispositif d'évaluation du projet, indicateurs d'impact

Il doit respecter un certain nombre de critères, de forme et de fond. Nous insistons sur le respect des orientations du PNA. Cette règle est parfois comprise « à l'envers », certains estimant que la sélection dans le cadre de l'appel à projets PNA représente de facto une reconnaissance en tant que PAT.

La reconnaissance en tant que PAT donne droit à l'usage du nom et du logo déposé par le ministère de l'Agriculture pour la marque collective. Cette possibilité est très peu utilisée dans la pratique de terrain.

## 2.2 – Panorama des PAT 4 ans après leur création

Quatre ans après sa création, le terme PAT est désormais largement diffusé et compris, en particulier dans le monde des collectivités. Paradoxalement, ce succès fait aussi sa faiblesse et son flou sémiologique puisqu'il est utilisé sous différentes acceptions

- en tant que terme « à la mode » pour présenter des projets, y compris étroitement sectoriels (par exemple un projet de magasin à la ferme se présente comme PAT)
- en affirmation d'une démarche engagée, même s'il n'y a pas eu de production formelle de documents décrivant le projet
- en que terme mobilisateur, les lauréats considérant que la sélection par le jury national du PNA vaut reconnaissance
- en vertu de la reconnaissance officielle du ministère de l'Agriculture.

La reconnaissance officielle reste minoritaire. 27 PAT ont été reconnus par le ministère de l'Agriculture depuis le lancement de l'appel à projets (source ministère de l'Agriculture, consultation le 18 juillet 2019, <https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial> )

- Département du Finistère (Bretagne)
- Communauté de communes de la région d'Audruicq (Hauts-de-France)
- Syndicat mixte du Pays Haut Languedoc et Vignobles (Occitanie)
- Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays de Nestes (Occitanie)
- Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional Périgord Limousin (Nouvelle-Aquitaine)
- Communauté d'agglomération Limoges Métropole (Nouvelle-Aquitaine)
- Pôle Territorial de l'Albigeois et des Bastides (Occitanie)
- Nantes Métropole (Pays de la Loire)
- Pays d'Épinal (Grand-Est)
- Mulhouse Alsace Agglomération (Grand-Est)
- Pays Barrois (Grand-Est)
- Parc naturel régional Scarpe-Escaut (Hauts-de-France)
- Pays d'Olmes (Occitanie)
- Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup (Occitanie)
- Département du Gard (Occitanie)
- Ville de Castelnaudary (Occitanie)
- Grand Clermont / Parc Naturel Régional du Livradois-Forez (Auvergne-Rhône-Alpes)
- Pays de Lorient (Bretagne)



- Sud meurthe-et-mosellan (Grand-Est)
- Ville de Strasbourg (Grand-Est)
- Communauté d'agglomération du Douaisis (Hauts-de-France)
- Pays du Grand Bergeracois (Nouvelle-Aquitaine)
- Pays de Lourdes (Occitanie)
- Montpellier Méditerranée Métropole (Occitanie)
- Pays Midi-Quercy (Occitanie)
- Ville de Mouans-Sartoux (Provence-Alpes-Côte-d'Azur)
- Parc naturel régional du Lubéron (Provence-Alpes-Côte-d'Azur)

Le réseau national des PAT (RnPAT) a cartographié ceux qui, parmi ses membres, sont validés ou en cours d'élaboration (figure 5).

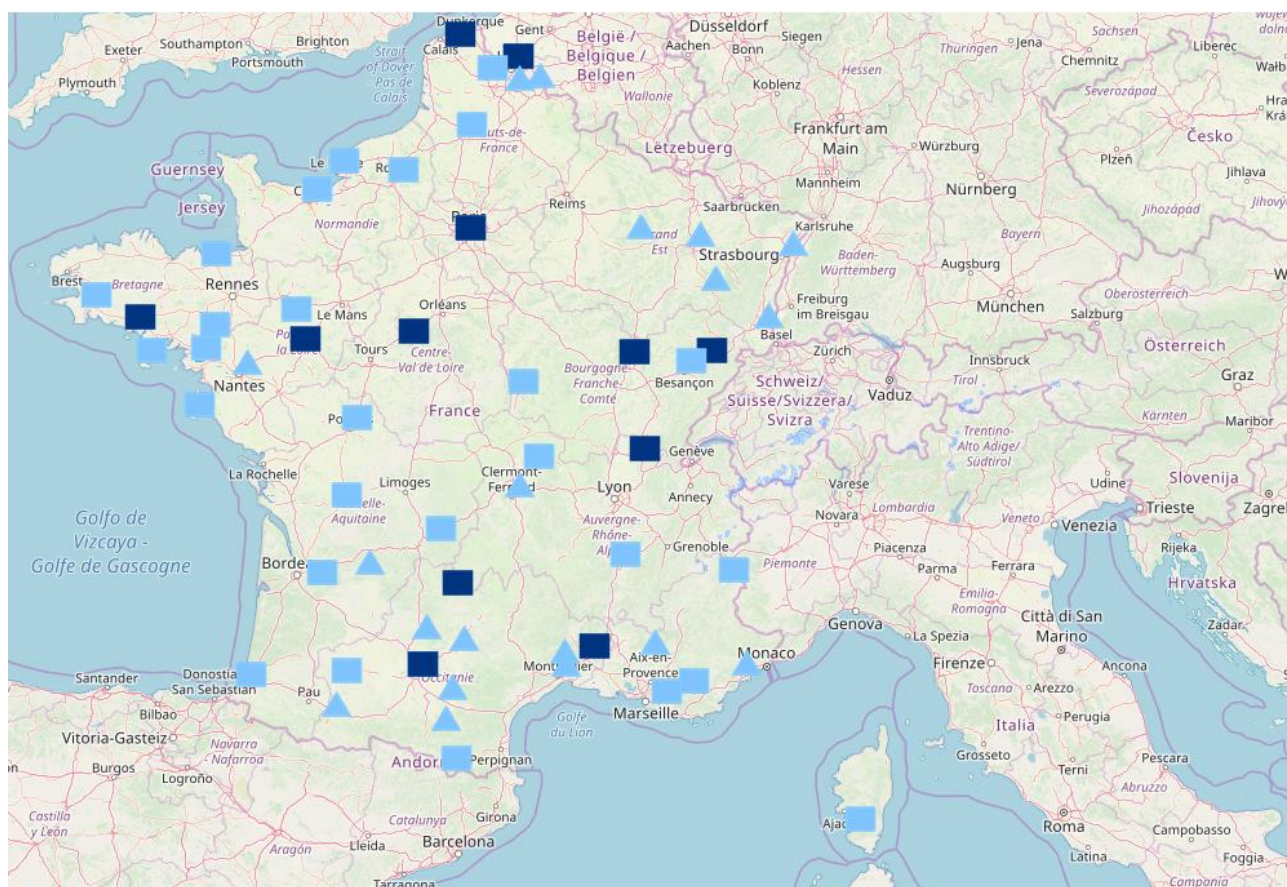





Figure 6: les territoires du réseau RnPAT Source : RnPAT, carte interactive des PAT, consultation le 18 juillet 2019 (<http://rnpaf.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/carte-interactive/>)

## LEGENDE

-  Territoire témoin du projet
-  Projet ou stratégie alimentaire en élaboration
-  PAT labellisé

D'autres organismes tiennent une comptabilité sommaire du nombre de PAT, avec des définitions parfois floues. Ainsi, sur la base des remontées des chambres d'agriculture, l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture évalue, en juillet 2019, à 135 le nombre de PAT (figure 6).



Figure 7 : Carte des initiatives territoriales considérées comme PAT par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (<http://rnpat.fr/wp-content/uploads/2019/07/rnpat-sem25juin19-pres-lespat-5ans-apres.pdf>)

Le flou que nous avons noté ci-dessus, entretenu par le manque de clarté initiale de la part du ministère de l'Agriculture, fait qu'il n'est pas possible d'avancer un nombre de PAT « opérationnels » (validés nationalement ou régionalement, en cours d'élaboration, ou autoproclamés compte-tenu de leur conformité avec l'esprit de ces projets). Selon les sources et l'acception donnée au terme PAT, le nombre varie considérablement, ce qui vide le terme de son sens. En effet, des démarches territoriales conformes à la définition des PAT, voire plus ambitieuses, n'ont pas demandé la reconnaissance, alors que des PAT reconnus dans les débuts de la procédure répondent difficilement au cahier des charges. Quelles que soient les sources, on observera que l'objectif gouvernemental de « 500 PAT d'ici 2020 », fixé par la feuille de route issue des Etats généraux de l'alimentation (fin 2018), sera difficilement atteint en dépit d'une dynamique incontestable de la part des acteurs territoriaux.

### 2.3.2. Panorama des structures porteuses des projets lauréats

Sur 151 projets financés dans le cadre de l'Appel à Projets (AAP) PNA, 53 projets lauréats visaient l'élaboration d'un PAT, soit 35 % des projets financés. C'est à l'occasion de l'exercice 2016-2017 (année de lancement du « Label » PAT et d'une catégorie spécifique pour le financement des PAT dans l'AAP PNA), que le nombre de Projets PAT a été le plus importants (22). En proportion du nombre de projets financés par le PNA sur une année, c'est le dernier exercice (2018-2019) qui offre la place la plus importante aux projets PAT. Ils représentaient ainsi 51,6 % des projets retenus pour financement. On relèvera enfin que pour les deux premières années, seulement 4

projets visant l'élaboration d'un PAT ont été retenus: le dispositif PAT était encore peu connu des collectivités. Les quelques réponses à l'appel à projets PNA sélectionnés et s'inscrivant dans l'axe "Ancrage territorial" furent souvent très ciblés par exemple sur l'augmentation de la part des produits locaux dans la restauration collective.

S'agissant des structures porteuses des PAT lauréats (tableau 2), si la législation et la réglementation encadrant les réponses aux appels d'offre du PNA laissent ouvert un champ très vaste quant aux structures habilitées à porter un tel projet (publiques, privées ou associatives), on observe que les collectivités jouent un rôle d'impulsion dans l'élaboration et l'animation des PAT. Le portage est le plus souvent assuré par **un établissement public "intercommunal" (Métropole; Communauté de communes; Communauté d'agglomération)**, soient 24 des 53 projets lauréats. On pourrait également y ajouter les quatre PAT lauréats portés par les PETR<sup>31</sup> (établissement public constitué par accord entre EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) ayant pour mission le développement économique et social durable de territoires ruraux).

Echelon territorial	Régions	Départements	Intercommunalités (Métropole, Communauté d'Agglomération, de Communes incluant PETR)	Communes	Parcs naturels régionaux	Associations	Autres structures (Chambre agriculture, GAL ; syndicats mixtes Pays...)	TOTAL
Nombre de PAT Lauréats	0	4	28 (dont 4 projets portés par des PETR)	3	7 (dont PNR La Réunion)	6	5	53

Tableau 2: Tableau récapitulatif des porteurs des PAT lauréats AAP PNA 2014-2019

S'agissant des autres échelons administratifs territoriaux, on relèvera qu'aucun des projets retenus n'est porté par une **Région**. On rappellera néanmoins que les instances des Conseils régionaux sont bien souvent impliquées dans les comités de pilotage et les autres enceintes de gouvernance alimentaire territoriale mises en place dans les projets PAT. **Les Départements** sont relativement "actifs" dans le déploiement des PAT. L'exploitation des données révèlent que les Conseils départementaux sont porteurs quatre projets PAT retenus. Quant aux PAT lauréats portés par des **communes**, ils sont au nombre de trois. Cette étude des PAT lauréats de l'AAP PNA aura également permis de mettre en évidence le rôle actif **des Parcs naturels régionaux** (PNR - Statut juridique : syndicat mixte composé de collectivités locales), dans l'élaboration ou la mise en œuvre des PAT, et plus largement dans les dynamiques de transition écologique des systèmes alimentaires à l'échelle territoriale. Très souvent partie prenante des instances de gouvernance ou participant à l'élaboration de ces stratégies alimentaires territoriales, les PNR peuvent aussi les initier. C'est le cas pour six des projets retenus dans le cadre du PNA auxquels il faut également ajouter le Projet porté par le Parc national de la Réunion.

<sup>31</sup> Pôle d'équilibre territorial et rural crée par la Loi n°2014-58 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Leur statut est régi par l'art. L. 5711-1 du CGCT.

Nous retiendrons enfin que l'impulsion et la formalisation des PAT n'est pas un monopole des acteurs publics locaux. Ils peuvent ainsi être portés par des entités publiques-privées comme les Groupes d'Action Locale<sup>32</sup> ou encore des associations de type Loi 1901. Respectivement le tour d'horizon des PAT retenus dans l'AAP PNA, indique que 2 Projets sont portés par des GAL et 6 projets par des associations.

### 2.3.3. Panorama des objectifs des projets lauréats

Les thèmes et les objectifs couverts par les PAT peuvent être de nature très diverses. Ils respectent pour autant, dans une très large part des projet lauréats observés, une approche systémique de l'alimentation qui prend en considération les aspects sociaux, sanitaires, environnementaux, culturels et économiques liés à l'activité de production, de transformation, de distribution et de consommation des denrées alimentaires. Ainsi, la grande majorité des PAT lauréats visent l'objectif de structuration de systèmes alimentaires locaux permettant de satisfaire les besoins des consommateurs du territoire par l'offre de produits sains, de qualité, issus d'un mode de production respectueux de l'environnement, de la culture et des savoir-faire traditionnels...

Mais au-delà, les objectifs assignés au PAT peuvent varier selon son rôle et sa place dans l'élaboration et la mise en place de la politique publique agri-alimentaire du territoire. Dans la très grande majorité des cas le PAT constitue un outil utile pour l'émergence et la formalisation de cette politique publique. Dans de rares cas le PAT intervient dans la phase de mise en action, de concrétisation de la politique agri-alimentaire du territoire. Des lignes directrices préexistent, un agenda politique alimentaire est déjà présent et le PAT doit alors conduire à la définition et la mise en place des actions nécessaires. L'exploitation des données issues de l'observation des résultats des AAP PNA de 2014 à 2019 confirme le rôle des PAT dans l'émergence des politiques publiques agri-alimentaires (47 des 53 PAT lauréats de l'AAP PNA, soit 88 %). Ainsi et à ce stade, les PAT entendent reconnecter les producteurs et les consommateurs du territoire, renforcer la structuration des filières locales en s'appuyant sur un travail: de diagnostic à la fois des attentes de consommateurs mais également des capacités de production et de transformation locale; de recensement des actions innovantes de relocalisation de l'alimentation durable; de sensibilisation et de mobilisation des élus, des acteurs socio-économiques et du grand public. Beaucoup de PAT comprennent également un chapitre relatif à une méthodologie de la concertation inclusive et participative pour l'élaboration du PAT. A cet égard, nous avons relevé deux projets lauréats ayant pour objectif d'aboutir à la création d'un comité/conseil local pour l'alimentation. On notera enfin, que depuis 2016, peu de projets centrés sur l'approvisionnement de la restauration collective (1) ou la création d'une plateforme de récolte et de transformation/valorisation de produits locaux (1), ont reçu le soutien financier du ministère de l'Agriculture et de l'ADEME au titre de l'AAP PNA. L'ensemble des PAT retenus témoignent de cette approche systémique de l'alimentation invitant à décroiser et ouvrir le plus largement possible les champs d'action.

Lorsque les PAT sont orientés vers la concrétisation d'une politique publique agri-alimentaire pré-existante, leurs objectifs sont principalement la définition d'outils de coordination des actions sur le territoire, et l'optimisation de la structuration des filières locales (optimisation logistique des circuits courts, définition des actions stratégiques ou des outils à mettre en œuvre). A ce stade, le PAT doit également permettre de définir ou d'approfondir le schéma de gouvernance alimentaire territoriale afin que ceux (acteurs publics/privés) qui ont participé à la définition des orientations stratégiques puissent continuer à participer à la mise en action de la manière la plus efficace possible, et que ceux qui n'ont pas encore participé puissent le faire.

---

<sup>32</sup> Ensemble de partenaires socio-économiques publics et privés installés en territoires ruraux chargés de penser des stratégies de développement local en accord avec le programme européen Leader)



## 3 – SECTION 3 – COMMENTER, SITUER

### 3.1. Retour sur le fait alimentaire : quelques éléments

La question alimentaire constitue le lieu privilégié de cristallisation de ces préoccupations sociétales : chacun est un mangeur, les aliments sont fournis par la biosphère en mobilisant des processus écologiques et le monde du vivant. S'alimenter connecte chacun avec les préoccupations globales concernant la biosphère, et permet par ailleurs d'établir un lien direct entre cette échelle globale et le registre de l'intime. L'ingestion des aliments dans le corps achève de renforcer ces connexions en rendant très intenses les questions sur l'origine et la qualité de ce que l'on mange puisque l'effet à l'intérieur du corps est quotidiennement matérialisé par ce geste, symboliquement et physiquement très puissant, d'ingérer (Fischler, 1990).

La publicisation du référentiel alter-mondialiste durant les années 2000 est entrée en résonance avec la démultiplication des scandales alimentaires qui ont émaillé l'histoire de la globalisation des marchés de l'industrie agroalimentaire depuis les années 90 (Le Monde diplomatique, 2019). La société de la communication contribue aussi à faire connaître ces scandales, et à établir des liens entre eux en tant que processus continu de risque alimentaire généré par l'industrie. Les chaînes alimentaires longues et complexes de cette industrie sont tout à fait opaques pour le consommateur, qui ne sait ni comment sont produits ses aliments, ni quelle chaîne industrielle et géographique ils ont suivi pour lui parvenir.

Cet ensemble de faits encourage une part des consommateurs à rechercher une « reconnexion » avec leur alimentation.

### 3.2. Concepts clés autour des PAT : définition ministérielle et éléments de discussion

#### 3.2.1. Systèmes alimentaires territorialisés

La notion de système alimentaire territorialisé ouvre la voie à une réflexion large sur tous les enjeux de l'alimentation. Il ne présuppose pas de privilégier une échelle d'intervention ou un mode de distribution plutôt qu'un autre. Cependant, la réflexion alternative aux chaînes mondialisées valorise les unités économiques de petite et moyenne échelle et les circuits courts. Ils représentent les marges d'évolution les plus visibles et notables.

Les niches d'innovations alimentaires reposaient, en circuits courts, sur un ensemble de modalités qui restent le cœur de cible des PAT aujourd'hui et qui peuvent être catégorisées selon le schéma suivant (figure 7) :

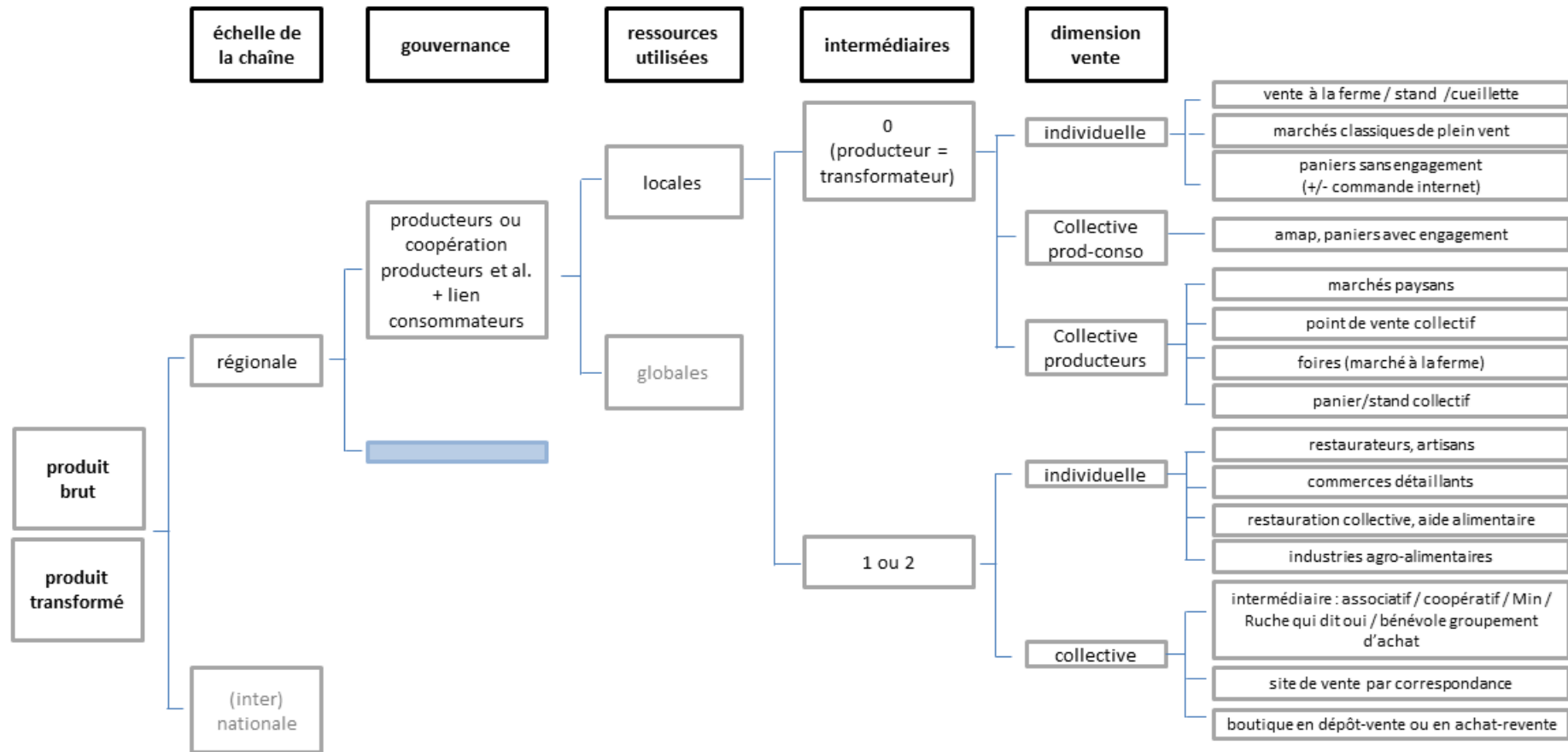


Figure 8: La diversité des circuits de commercialisation dans le périmètre du RMT alimentation locale (source : RMT alimentation locale , état des lieux des connaissances sur les circuits courts alimentaires, 2017 [http://www.rmt-alimentation-locale.org/wp-content/uploads/2019/09/Synthe%CC%80se-Etat-des-lieux-CACP\\_RMT.pdf](http://www.rmt-alimentation-locale.org/wp-content/uploads/2019/09/Synthe%CC%80se-Etat-des-lieux-CACP_RMT.pdf))

)

La notion de « systèmes alimentaires territorialisés » n'est pas encore aujourd'hui une notion juridique et institutionnalisée. Comme nous l'avons montré plus haut, il s'agit d'un concept né et nourri principalement de la recherche en agro-économie et en sciences sociales, et des initiatives collectives locales portées par les acteurs du paysage agri-alimentaire des territoires.

Dans un contexte mondial marqué par les inquiétudes sur le réchauffement climatique, la perte de biodiversité et l'insécurité alimentaire, les externalités environnementales, sociales et économiques négatives produites ou exacerbées par le système agroalimentaire productiviste et mondialisé alimentent les débats au sein de la société civile et de la recherche en faveur d'une transition dans « la manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer de la nourriture » (Malassis, 1994). Au cœur des revendications réside la volonté de (re)penser les liens entre agriculture(s) et sécurité alimentaire autrement que par les seules prescriptions du marché, de rapprocher la société de la nature, de (re)créer du lien social par une alimentation ré-humanisée, de préserver les savoir-faire traditionnels, de sauvegarder un environnement sain en gagnant en qualité et en bien-être par l'alimentation. Ce projet politique alternatif, incitant à une « relocalisation » au moins partielle des politiques agricoles et alimentaires, se développe depuis quelques années à travers la théorisation des « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT), initiée notamment par Jean-Louis Rastoin. Ce dernier définit les SAT comme « un réseau interdépendant d'acteurs participant directement ou indirectement à la création de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires sur un territoire » (Rastoin 2016). Les SAT prennent alors la forme d'un « ensemble articulé d'unités de production/ transformation/ distribution/ consommation d'aliments liées à un territoire donné, en particulier par le travail qui y est exercé, dont les limites géographiques sont déterminés par la consommation » (Maréchal, 2015). Ces éléments de définition peuvent être utilement complétés en considérant les SAT comme « une organisation visant à adapter aux caractéristiques environnementales, agricoles et économiques d'un territoire un projet social partagé et gouverné, visant à améliorer durablement le bien vivre de la population par l'alimentation » (Collart Dutilleul, 2017).

La démarche de « reterritorialisation » qui gouverne l'établissement des SAT consiste à penser le facteur humain et les besoins sociaux fondamentaux liés à l'alimentation du consommateur comme la clé de voûte à partir de laquelle le système agricole et alimentaire se structure sur le territoire. Les SAT véhiculent plusieurs principes comme la durabilité des systèmes d'exploitation et la prise en compte de la capacité des ressources naturelles des territoires à se renouveler ; la démocratie alimentaire (pour définir les contours d'un modèle alimentaire décidé par et pour le peuple) et la construction d'une économie de proximité ; la gouvernance participative ; et enfin la responsabilité sociale des entreprises. Les SAT reposent ainsi sur un ensemble des valeurs matérielles et immatérielles comme la qualité nutritionnelle et sensorielle des aliments, leur contenu culturel, leur mode de production intensif en emploi, respectueux de l'environnement, leur accessibilité et leur mode de consommation convivial, leur ancrage territorial et leur contribution au développement local et enfin leur gouvernance participative et équitable.

Le concept de SAT peut donc s'analyser comme une « 3<sup>e</sup> voie », entre le modèle productiviste mondialisé et le modèle de l'agriculture familiale vivrière. Sa définition est suffisamment large pour laisser la place à plusieurs écoles, des plus radicales (rejet de la mondialisation au profit exclusif des circuits courts autogérés) aux plus tolérantes (expérimentations participatives d'organisation totale ou partielle de filières locales et cohabitation avec l'actuel modèle agri-alimentaire dominant).

Si d'un point de vue juridique, l'émergence des SAT est à peine esquissée, leur développement peut toutefois trouver un fondement juridique indirect de poids dans les textes internationaux et notamment le droit international des droits de l'homme. Idéalement, les SAT visent à offrir à tous une alimentation de qualité, sans impact négatif pour l'environnement et contribuant au développement social local et au rayonnement culturel territorial. En termes juridiques, cela revient à concrétiser le « droit à l'alimentation » durable consacré notamment par l'article

25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 11 du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce droit à l'alimentation durable se définit comme « le droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture » (De Schutter, 2014). Cette définition rend compte de la diversité, de la transversalité des valeurs et des besoins fondamentaux rattachés à l'acte d'alimentation; une diversité et une transversalité que l'on retrouve au cœur des principes qui gouvernent l'établissement des SAT. Elle vise directement la réalisation des Objectifs de Développement Durable définis par l'ONU. L'objectif 2 « lutte contre la faim » est bien entendu central, mais elle concerne aussi les Objectif 1 : Lutter contre la pauvreté, Objectif 3 : Accès à la santé, Objectif 6 : Accès à l'eau salubre et à l'assainissement, Objectif 10 : Réduction des inégalités, Objectif 11 : Villes et communautés durables, Objectif 12 : Consommation et production responsables, Objectif 13 : Lutte contre le changement climatique

L'Etat français a donc commencé à donner une forme d'existence juridique, institutionnelle au modèle SAT dans le droit positif français en appelant, par la Loi d'orientation agricole de 2014, les acteurs publics et privés des territoires à collaborer pour déployer des « Projets alimentaires territoriaux ». Ces projets apparaissent comme des lieux où pourraient être élaborés des SAT: participatifs, ils devraient réunir tous les acteurs concernés; territoriaux, il s'agit d'organiser localement la filière autour de la production, de la transformation et de la consommation locale" (Bodiguel, Bréger, 2018). Les PAT apparaissent donc comme une étape décisive dans la construction, la concrétisation du modèle SAT. Selon le ministère de l'Agriculture, les PAT doivent avoir pour premier objectif d'établir un état des lieux de la production agricole locale et du besoin alimentaire exprimé au niveau d'un bassin de vie ou de consommation, aussi bien en termes de consommation individuelle que de restauration collective (Notice du ministère de l'Agriculture « Construire votre projet alimentaire territorial pour rapprocher production et consommation locale », 2015 - voir ci-après)

### 3.2.2. Territoire (une interprétation « à la française » de la notion internationale de « local »)

Comme le souligne la définition légale des PAT, leur mise en œuvre repose sur l'intervention et la coopération de l'ensemble des acteurs qui composent la chaîne agricole et alimentaire du territoire. Dans cette logique, les acteurs publics, l'Etat mais également et surtout les collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes, Métropoles, Communautés de communes et d'agglomération)<sup>33</sup> sont invités à (ré)-investir le champ de l'alimentation et leur capacité à définir le projet alimentaire qu'ils souhaitent pour leur territoire et leurs administrés. C'est bien dans ce sens qu'il convient d'interpréter la création et l'institutionnalisation des PAT par la Loi d'avenir sur l'agriculture et l'alimentation de 2014.

Si cette loi établit clairement la compétence des services de l'Etat dans le champ de l'alimentation (en matière de politique agricole et de gestion du foncier agricole), le cadre d'action légal des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) apparaît quant à lui beaucoup plus flou. Les collectivités territoriales ne sont compétentes que dans les champs définis par la loi. Or, les collectivités ne

<sup>33</sup> Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État et bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Elles sont aussi désignées sous le nom de « collectivités locales ». Selon l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution de 1958, les collectivités s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Elles ne possèdent que des compétences administratives qui sont définies par la Loi (source : Vie Publique).



disposent pas en matière d'alimentation *stricto sensu* de prérogatives de puissance publique qui soient définies et énumérées clairement par la législation.

Pourtant, l'observation du terrain démontre que les collectivités territoriales sont aujourd'hui de véritables stimulateurs d'initiatives agricoles et alimentaires locales. A défaut de s'asseoir sur une compétence générale permettant la mise en œuvre d'une politique locale « transversale » en matière d'alimentation, ces initiatives entreprises à l'échelle des régions, départements, intercommunalités ou communes, s'appuient alors bien souvent sur l'exercice de politiques publiques « connexes », sectorielles, construites en « silo », mais qui peuvent impacter directement ou indirectement l'alimentation et/ou l'activité agricole des territoires concernés.

L'identification et la mise en œuvre des compétences mobilisables par les collectivités en direction de l'élaboration d'un projet alimentaire territorial sont également « complexifiées » par ce que l'on peut qualifier de spécificité française, à savoir le « *millefeuille administratif territorial* ». Il s'agit d'une expression qui désigne un « enchevêtrement » des compétences et des domaines d'intervention des diverses collectivités locales, issu des vagues successives de décentralisation<sup>34</sup>.

Ce processus a entraîné une multiplication des degrés, des échelons administratifs territoriaux et une extension concomitante des compétences sectorielles attribuées par la loi aux collectivités territoriales dans des champs socio-économiques de plus en plus étendus (aménagement du territoire, urbanisme, route/transports, environnement ; développement économique et social ; éducation et solidarité sociale). Ce « millefeuille administratif », complexifiant l'identification et la mise en œuvre de politiques publiques locales (concurrence des compétences), a conduit l'Etat à enclencher, sans véritable succès, une démarche de simplification de ces compétences entre les collectivités territoriales. On citera notamment la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe »), qui a surtout profité aux Régions endossant un rôle de coordination en matière de développement économique et d'aménagement des territoires. Autre point important de cette loi, la suppression de la « Clause générale de compétences » au bénéfice des collectivités territoriales à l'exception des communes. Si en vertu de l'état du droit français, les collectivités locales ne peuvent donc agir que dans la limite des compétences spécifiquement attribuées par la loi, elles pouvaient jusqu'en 2015 étendre leur pouvoir d'intervention en actionnant ce levier de la « Clause générale de compétences ». Désormais strictement réservée aux communes, celles-ci pour activer cette clause, ne doivent pas empiéter sur une compétence spécifiquement attribuée par la loi à une autre collectivité territoriale et justifier d'un intérêt public local<sup>35</sup>. Cette clause, nous y reviendrons, peut s'avérer intéressante en matière d'alimentation.

Les collectivités territoriales françaises	Nombre au 1 <sup>er</sup> janvier 2019
Régions	13 (+ 5 Régions ultramaritimes)
Départements	101 (dont 95 en métropole)
Intercommunalités	1258
Communes	34 979

Tableau 3: le nombre de collectivités en France par niveau (situation octobre 2019)

C'est donc dans ce paysage « complexe », et en l'absence de compétences spécifiques et transversales attribuées par la loi aux « Territoires » dans le domaine de l'alimentation, que les collectivités sont invitées à initier et

<sup>34</sup> V. *Supra* p. 15 du présent rapport. Nous rappellerons ici uniquement que la décentralisation se définit comme un **processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui**. Dans la décentralisation territoriale, les autorités décentralisées sont des collectivités territoriales ou locales (Régions, Départements, Communes, Collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer).

<sup>35</sup> Difficile à saisir, l'intérêt public local doit répondre à un besoin de la population ou être bénéfique à la population située sur le territoire de la circonscription. Cet intérêt peut naître d'une insuffisance de l'initiative privée. L'intervention publique vient alors parer cette carence qui nuit donc à l'intérêt général de la population.

contribuer au développement des Projets alimentaires territoriaux. Par construction, il y a donc une certaine contradiction entre l'appel à une vision systémique et transversale de l'alimentation, telle que la réclame les PAT, et la fragmentation des compétences dans la pratique des collectivités.

Des travaux récents (Bodiguel, Rochard et Maréchal, 2018) menés au sein du projet FRUGAL<sup>36</sup> ont permis d'identifier, après analyse des lois et règlements français, 12 champs d'actions des collectivités locales pouvant être mis au service d'un PAT (tableau 3). Ces champs d'action, qui ne sont donc pas spécifiques au domaine de l'alimentation *stricto-sensu*, couvrent deux niveaux d'action à savoir : 1) l'orientation, la planification de politiques locales ; 2) les dispositifs opérationnels (réglementer, financer, coopérer, concerter...). Les 12 champs d'action (voir tableau ci-dessous) s'inscrivent dans la mise en œuvre de 6 domaines de politiques publiques locales reconnus par la loi : 1) l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; 2) la culture (incluant la gastronomie) ; 3) l'environnement ; 4) la nutrition-santé ; 5) l'économie (alimentaire) ; 6) l'accessibilité sociale.

---

<sup>36</sup> Projet « Formes urbaines et gouvernance alimentaire locale » (<http://projetfrugal.fr/>).

	Urbanisme et aménagement	Culture et Gastronomie	Environnement	Nutrition-santé	Economie alimentaire	Accessibilité sociale
1- Agir sur le foncier agricole	X		X			
2- Agir sur le foncier urbain	X					
3- Agir sur la commande publique en matière de restauration			X		X	
4- Agir sur l'éducation à l'alimentation		X		X		
5- Agir sur les formations professionnelles et agricoles		X				
6- Agir pour l'accès à l'alimentation						
7 – Agir financièrement sur les structures de production, de transformation et de commercialisation					X	
8- Agir sur l'impact environnemental de la production agricole			X			
9- Agir sur les pratiques touristiques		X				
10- Agir sur les déplacements	X					
11- Agir sur la gestion et prévention des déchets						
12- Agir sur la gouvernance locale	X	X	X	X	X	X

Tableau 4 : Tableau - Croisement des 12 champs d'action avec les domaines de politiques publiques locales - Source : Bodiguel L., & al., 2018

Il convient d'insister une nouvelle fois sur le fait qu'une **approche transversale du fait alimentaire**, telle qu'elle doit être promue dans les PAT, implique de la part des collectivités territoriales dans la mobilisation et la mise en œuvre de leurs compétences et de leurs actions **un réelle démarche de décloisonnement des services et de déségmentation des politiques publiques** dont elles ont la charge.

Pour illustrer la manière dont les collectivités locales peuvent se saisir de ces compétences sectorielles dans la perspective de l'élaboration d'un projet alimentaire territorial, portons notre attention sur le levier de la restauration collective (commande publique) et sur celui de la gestion du foncier agricole et urbain (aménagement du territoire).

**S'agissant de la restauration collective**, celle-ci vise divers secteurs : scolaire, médico-social, travail, pénitentiaire. La responsabilité de ce service public incombe à des institutions variées comme l'Etat, les collectivités locales ou encore les conseils d'administration des établissements publics. S'agissant de la restauration scolaire, les communes et intercommunalités sont en charge de la gestion du service de restauration des crèches, des écoles maternelles et primaires. Le département assure la gestion de la restauration collective dans les collèges publics, et ce en termes de personnel, d'équipements et de tarification. Quant à la région, elle est en charge de la restauration des lycées.

De plus en plus de collectivités locales soutiennent des actions destinées à augmenter la part des produits de qualité, bio et locaux dans les assiettes ou pour sensibiliser contre le gaspillage et améliorer l'éducation alimentaire des

enfants. Le « local » est un mot fédérateur, mais il souffre de l'absence de définition, qui laisse ainsi l'initiative à chacun de définir « son local », et des menaces juridiques qui pèsent sur l'emploi de ce terme, dans le droit européen et international. Le service public de la restauration peut également être un moyen de contribuer à la préservation des terres agricoles sur le territoire et de promouvoir une agriculture locale, respectueuse de l'environnement. Ces initiatives peuvent désormais s'appuyer sur la 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. Celle-ci invite les personnes morales de droit public en charge de la restauration collective publique à développer « l'acquisition de produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux... » et leur fixe un objectif : proposer, à l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2022, des repas comprenant une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits « durables » (sous signes de qualité, écolabel, etc.), dont 20 % (en valeur) de produits issus de l'agriculture biologique (article 230-5-1 du Code rural).

La gestion de la restauration collective comprend un volet « achat », qui conduit les collectivités à composer avec les conditions posées par le droit des marchés publics. Ce dernier permet depuis 2015<sup>37</sup> de donner davantage de poids aux considérations socio-environnementales dans le fonctionnement de la commande publique que ce soit dans la définition des besoins, l'objet même du marché et dans la phase d'attribution du marché (Bréger, 2018). Ainsi une collectivité, soucieuse d'augmenter la part des produits de qualité et de proximité dans les assiettes des écoliers pourra dans son cahier des charges faire figurer des critères relatifs aux « *approvisionnements directs de produits de l'agriculture* »<sup>38</sup>, permettant ainsi d'attribuer des primes au(x) candidat(s) proposant dans leur offre un certain pourcentage de productions sans intermédiaire ou avec un seul intermédiaire. Elle pourra également prioriser un allotissement<sup>39</sup> fin de ses marchés et rencontrer les producteurs et les fournisseurs du territoire afin de rédiger des appels d'offre au plus près de leurs possibilités (pratique dit du « *sourcing* »). C'est une stratégie empruntée par la ville de Lorient où la restauration hors domicile publique est organisée en régie municipale, qui produit environ 700 000 repas par an. Lorient s'appuie sur une politique d'achat qui favorise les filières qualité (produits biologiques ou sous signes de qualité). En 2015, près d'un tiers des achats de la régie municipale visait des produits issus de l'agriculture biologique. Près de 10 % des produits étaient issus de circuits courts. Plus de 90 % des achats de la restauration municipale provenaient du département du Morbihan et des départements limitrophes. Pour parvenir à servir des produits de qualité et locaux dans ses établissements, un important travail d'identification et de « visites de terrains » des fournisseurs a été réalisé. La ville a également procédé à un allotissement fin de ses marchés (32 lots pour la période 2014-2017). Plusieurs lots sont bio, réservés aux circuits courts et aux produits labellisés<sup>40</sup>.

***S'agissant de la gestion du foncier agricole et urbain***, les collectivités disposent au regard de leurs attributions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire de plusieurs leviers d'actions. Ces compétences peuvent être utilement actionnées pour favoriser une véritable reconquête de l'espace agricole péri-urbain.

Les communes et les intercommunalités peuvent via les documents d'urbanisme (Plan local d'urbanisme, Schéma de cohérence territoriale, Plan d'aménagement et de développement durable) identifier et préserver les surfaces à haut potentiel agricole et ainsi promouvoir une production alimentaire locale. Ce fut le cas par exemple de la ville de Mouans Sartoux (Région Provence Alpes Côtes d'Azur) qui a identifié des parcelles et augmenté le nombre de terrains cultivables de 40 à 130 hectares dans son Plan local d'urbanisme. Ces collectivités peuvent également demander l'instauration d'une Zone Agricole Protégée (ZAP)<sup>41</sup>, ou encore financer des activités de défrichage de

<sup>37</sup> La dernière réforme du droit des marchés publics est intervenue sous l'effet de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>38</sup> Article 42 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>39</sup> L'allotissement consiste à séparer les commandes entre produits de nature diverse. Par exemple, au lieu de commander un lot entier pour les fruits, il sera proposé des commandes individualisées pour les pommes, les poires, les bananes. Cette pratique permet une spécification plus fines des qualités recherchées pour les produits.

<sup>40</sup> Programme Lascaux, « Typologie des expériences innovantes en matière de restauration collective locale et durable », *op.cit.*, p. 27.

<sup>41</sup> Article L. 112-2 du Code rural.

terres périurbaines en vue de favoriser l'installation de nouveaux exploitants agricoles. A cet égard, la Ville de Nantes, en partenariat avec la chambre d'agriculture, mène depuis 2009 une politique de valorisation des friches agricoles par la voie de la contractualisation. Cette politique prend la forme de subventions pour la remise en culture des friches agricoles auprès de propriétaires privés ou publics. En contrepartie, les propriétaires s'engagent à réaffecter leurs terres à un usage agricole. Ces subventions s'accompagnent parfois d'un soutien à l'installation d'agriculteurs<sup>42</sup>.

Les départements sont compétents pour définir des Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)<sup>43</sup>. Il s'agit d'un outil qui peut être utile pour « orienter » les pratiques agricoles dans certaines directions (durabilité ; relocalisation des circuits...). Les départements peuvent également soutenir la mise en valeur des terres incultes et manifestement sous-exploitées ou encore soutenir les communes ou intercommunalités dans leurs actions de défrichage.

Quant aux régions, elles jouent depuis la loi NOTRe de 2015 un véritable rôle de coordination en matière de développement économique et d'aménagement des territoires. Elles co-rédigent avec l'Etat les Plans régionaux de développement agricole et rural<sup>44</sup>. Elles définissent également le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)<sup>45</sup> et le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)<sup>46</sup>. Il s'agit de grands schémas d'orientation économique et d'aménagement du territoire qui comportent notamment des volets d'aides publiques au bénéfice d'activités économiques qui peuvent impacter directement le champ alimentaire (politique agricole, économie sociale et solidaire...). Les régions peuvent également contribuer à la préservation des terres agricoles et de la ressource en eau via notamment le Schéma régional de cohérence écologique (SCRE)<sup>47</sup> en collaboration avec l'Etat.

Nous achèverons ce tour d'horizon non exhaustif des compétences mobilisables par les collectivités en vue de l'élaboration d'un PAT, en revenant sur le levier de la « Clause générale de compétences ». Comme nous l'évoquons plus tôt, cette clause consacre une capacité d'initiative de la commune dans un domaine de compétences au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit par la loi, sur le fondement de son intérêt territorial en la matière (sorte « d'intérêt général local »). En matière d'alimentation, et plus précisément d'accès des populations à une offre alimentaire durable, culturellement et économiquement acceptable, l'intérêt public local pourrait par exemple être tiré de l'absence d'offre privée. Après tout, en vertu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, on ne saurait obliger des opérateurs économiques privés (producteurs ; GMS ; épicerie...) à répondre à ce besoin « d'alimentation durable ». Or le livre préliminaire du Code rural fixe l'objectif de satisfaire les besoins en matière d'alimentation durable<sup>48</sup>. L'offre privée, en termes d'alimentation « bio », durable et accessible économiquement, étant clairement insuffisante, rien ne saurait alors empêcher une commune d'acheter des terres pour les mettre en production bio, remettre en place des ateliers de transformation de la production... Seule contrainte : respecter le droit de la concurrence. C'est sur cette base qu'un certain nombre d'initiatives ont été lancées par certaines communes, comme la mise en place d'un service municipal de ravitaillement alimentaire dans le but d'enrayer l'augmentation du coût de la vie. Suite à un recours des commerçants de la commune, le Conseil d'Etat a estimé qu'au regard « *des circonstances de temps et de lieu, un intérêt public justifiait une intervention* » (CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers) (Bodiguel & al., 2018).

<sup>42</sup> Programme Lascaux, « Typologie des expériences innovantes en matière de restauration collective locale et durable », *op. cit.*, p. 19.

<sup>43</sup> Article L. 113-15 et s. du Code de l'urbanisme

<sup>44</sup> Article L. 512-1 du Code rural.

<sup>45</sup> Article L. 4251-13 du Code général des Collectivités territoriales.

<sup>46</sup> Article L. 4251-1 du Code général des Collectivités territoriales.

<sup>47</sup> Article L. 371-3 du Code de l'environnement.

<sup>48</sup> Cf. Article L1 – I-1° du Code rural.

### 3.2.3. Gouvernance

La notion de gouvernance apparaît comme un concept clé mobilisé dans l'animation des PAT.

Ce terme est progressivement apparu dans la vie publique par opposition à la notion de gouvernement, qui renvoie à une certaine centralité des pouvoirs et à la démocratie délégative. Au contraire le concept de gouvernance est inscrit dans une perspective générale de démocratie participative. « *La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir* » (Theys, 2003). C'est un concept holistique qui s'applique à plusieurs niveaux, et pour plusieurs objectifs, dans un environnement marqué par des conflits d'intérêts, des situations d'incertitudes et d'asymétrie d'information. Il est centré sur la mise en évidence de la variété des acteurs investis dans la définition de l'action publique et sur l'évolution dynamique des accords. Le terme désigne l'« ensemble des règles et des processus, formalisés ou non, par lequel tous les acteurs (publics et privés) concernés participent à la décision et à la mise en œuvre d'actions collectives autour d'un enjeu donné sur un territoire donné. » (Bodiguel, 2017). Ce concept s'applique particulièrement bien à la gouvernance des agglomérations.

Le terme de gouvernance est très largement mobilisé dans les documents de projets de PAT. Il fait référence à la volonté de faire collaborer la diversité des acteurs du système alimentaire. Un schéma relativement simple, produit par le réseau Terres en Ville (réseau d'agglomérations françaises réunies autour du projet de soutenir et développer leur agriculture péri-urbaine) est fréquemment mobilisé pour décrire la gouvernance des systèmes alimentaires (figure 9) :

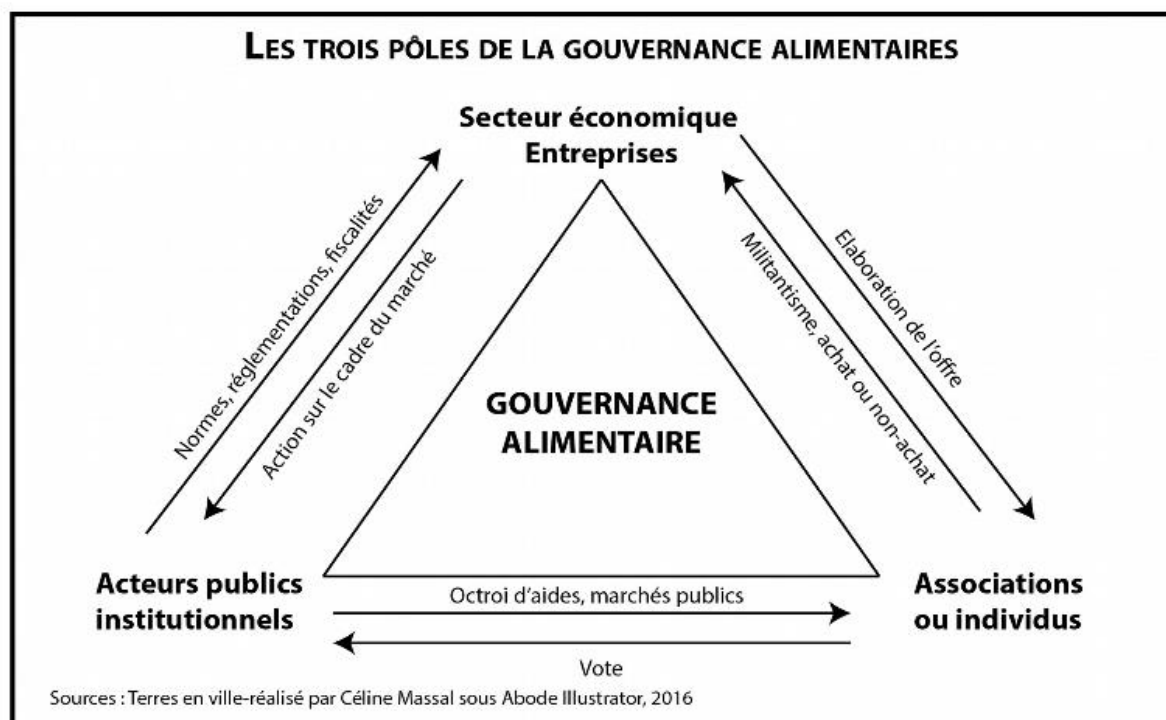


Figure 9 : les trois pôles de la gouvernance alimentaire

Plus largement, dans le cadre du projet FRUGAL, les catégories d'acteurs suivants ont été identifiés dans les dynamiques de gouvernance alimentaire locale :

- Conseil départemental, conseil régional
- Ville et agglomération
- Agriculteurs et leurs organisation (syndicats, associations...) pratiquant une agriculture biologique, paysanne...
- Agriculteurs et leurs organisations (syndicats, associations...) pratiquant une agriculture conventionnelle
- Chambres d'agriculture
- Acteurs économiques des filières d'aval
- Organisations citoyennes
- Chercheurs

Une revue de l'information diffusée par les collectivités signataires du Pacte de Milan sur leur démarche alimentaire a été réalisée au mois de juin 2018<sup>49</sup>. Elle s'est limitée à l'examen de l'information disponible sur leurs sites internet institutionnels. Elle a permis de relever les axes discursifs tenus sur leur PAT (au sens large). Il s'est révélé que l'essentiel de la communication portait sur des éléments de gouvernance : annonce ou compte-rendu de réunion, mise en place d'une instance de consultation,... Trois ans après la signature du Pacte, pour la plupart à l'exception de Rennes, seul Montpellier mettait en avant des actions « concrètes ». L'hypothèse d'une hypertrophie de la fonction gouvernance, au détriment de l'énergie consacrée à la mise en place d'action, peut donc se fonder sur le discours des collectivités elles-mêmes. Cette remarque rejoint des observations de terrain, ou des entretiens avec des habitants.

<sup>49</sup> Les signataires français à cette époque étaient Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nantes, Paris, Rennes



### 3.3. Mise en œuvre pratique des PAT observée sur le terrain

Avant d’être formalisés juridiquement, les PAT préexistaient sous des formes diverses, avec des qualifications différentes. Le terme de « stratégie alimentaire », inspiré des pratiques au Royaume Uni ou dans les pays du Nord de l’Europe, était utilisé sous une variété d’acceptions. Limiter la réflexion aux PAT formellement reconnus par le ministère de l’Agriculture serait donc trop limitatif. Nous nous intéressons donc ici aux plans et aux procédures relevant de « l’esprit PAT », c’est-à-dire visant à mobiliser les acteurs d’un territoire pour définir et mettre en œuvre un avenir alimentaire partagé.

#### 3.3.1. Conception et mise en œuvre des projets

Afin de définir le périmètre des projets auxquels nous nous intéressons, nous proposons la figure 10 suivante, qui considère un PAT (au sens large) comme l’intersection

- d’un territoire délimité, que nous proposons d’aborder sous l’angle des habitudes d’approvisionnement et de consommation alimentaires. Il convient en complément de prendre en considération la nécessité de se centrer sur un territoire « gouverné », c’est-à-dire où des processus de décision et d’action collectives sont susceptibles d’être organisés démocratiquement.
- d’enjeux alimentaires spécifiques à ce territoire. Nous avons pointé dans le paragraphe précédent que les territoires ruraux présentent des particularités à cet égard.
- de compétences, prises dans le sens juridique (« compétences légales » d’une collectivité) mais aussi capacités et savoir-faire présents localement, des acteurs impliqués dans le processus. La prise en considération de ces compétences a été traduite dans notre approche par ce que nous appelons “cadrage”.

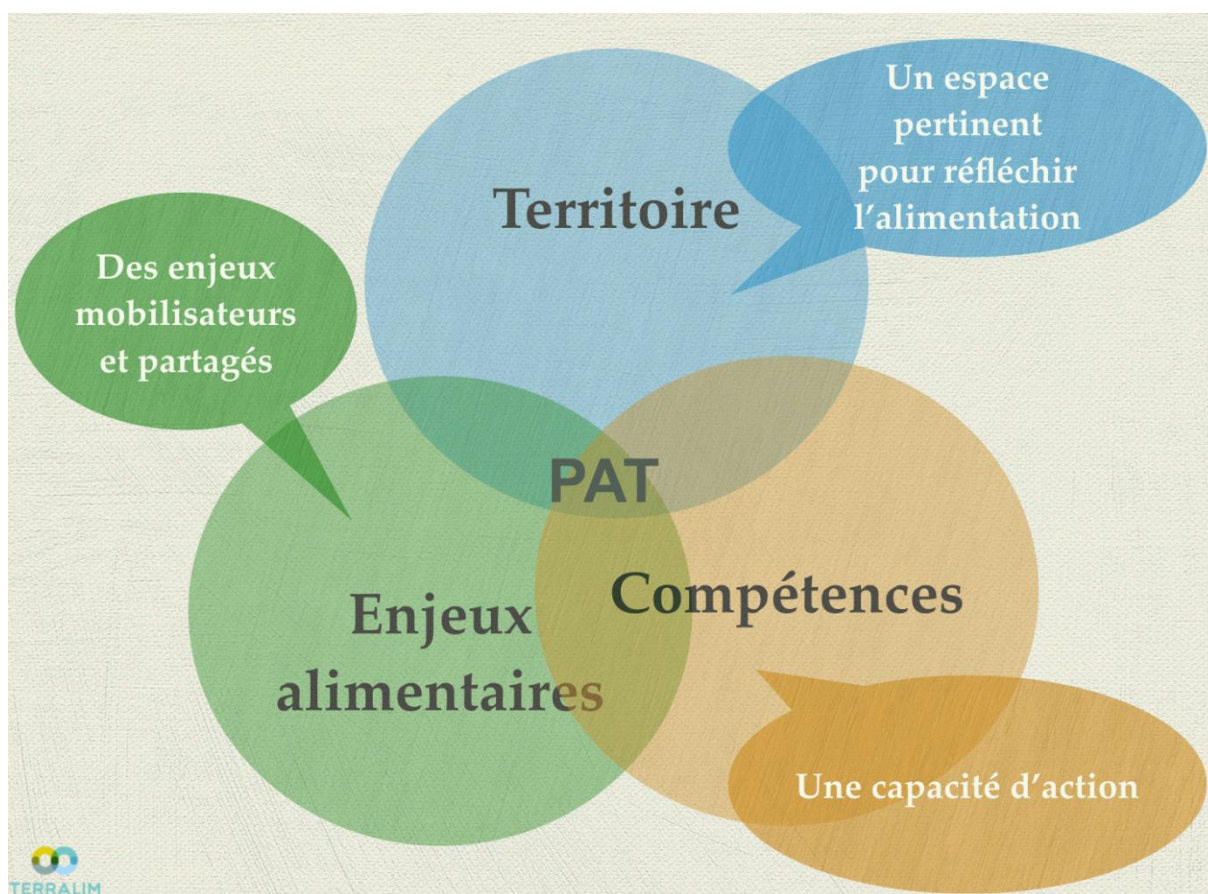


Figure 10: schéma conceptuel des PAT (Maréchal, 2015)



Nous avons observé que les premiers projets présentés au ministère de l'Agriculture prêtent différentes acceptions au terme « projet ». La loi entend ce terme au sens d'une vision d'avenir (« projection ») d'un territoire dans sa totalité. Le projet doit donc être entendu dans une acception voisine de celle qu'on lui donne quand on parle de « projet politique » d'un candidat à une élection, se référant à une ambition qui relève d'une démarche systémique et stratégique. La diversité des questions traitées dans ces projets (Gougeon, 2016), est importante, et conforme à la diversité des territoires. Pourtant, nombre de propositions ont utilisé le mot « projet » au sens de « gestion par projet » ou d'un « appel à projets ». C'est-à-dire une suite ordonnée d'opérations visant une finalité et des objectifs communs, dans un cadre temporel prédéfini (borné par des dates de début et de fin), à laquelle sont affectés des moyens connus d'avance. La vision politique n'est pas définie, elle a cédé la place à une lecture plus managériale et technocratique. Il n'est plus question de viser l'implication de tout un territoire, par sa géographie et ses acteurs. Pour être efficace, il repose sur la détermination d'un périmètre strict des actions et des acteurs, et d'une démarche analytique qui peut être cloisonnante. Le souhait de déboucher rapidement sur une opérationnalisation concrète des réponses aux enjeux alimentaires locaux a ainsi conduit dans nombre de cas à aller au plus simple sans toujours toucher aux dimensions plus essentielles du système alimentaire urbain. C'est ainsi qu'on a pu voir des propositions se présentant comme PAT, qui visent simplement à assurer l'approvisionnement d'une cantine en produits locaux, ou l'ouverture d'un magasin de producteurs. Certains projets retenus au titre du PNA entretiennent donc l'ambiguïté quant à la nature de la dimension véritablement territoriale des PAT.

Le choix d'une entrée thématique prioritaire, la liberté de configuration et d'échelle, et la prise d'appui sur les démarches et réseaux préexistants ont pu être mentionnés comme des atouts de la méthode et des principes proposés par le dispositif PAT. La contrepartie sur le terrain en est parfois une interprétation très restrictive et dépolitisée de la notion de projet, réduisant la démarche aux enjeux et aux acteurs susceptibles d'entrer sans friction dans la démarche et le calendrier permettant une candidature à l'obtention de la marque PAT. Ainsi, les étapes de concertation n'y trouvent pas nécessairement leur traduction dans une mobilisation large, tant du côté des partenaires productifs que celui des consommateurs et des citoyens. La conséquence en est la sous-représentation au sein des PAT, des orientations et des actions programmées dans le domaine du changement des pratiques sociotechniques et des modèles productifs de l'agriculture, tout comme des enjeux de cohésion sociale et de solidarité. Plus largement, est interrogée la capacité de ces projets à réellement articuler différentes finalités sur les territoires. Au-delà, c'est le rôle de levier de la procédure PAT qui est en débat. Le nombre de projets déposés lors des différents processus de labellisation traduit un certain engouement pour le dispositif. Cependant, tous les territoires ne font pas le choix de l'adhésion à la démarche, et des projets alimentaires voient le jour sur les territoires sans nécessairement solliciter une reconnaissance « labellisée » PAT. Faiblesse des moyens d'ingénierie et financiers alloués, contraintes du calendrier ou encore absence de plus-value lors d'une certaine antériorité des actions en faveur des enjeux agroécologiques et alimentaires sur le territoire sont ainsi évoqués pour justifier ce désintérêt.

De façon pratique, la plupart des projets suivent un cheminement relativement identique. Après une décision de principe d'un organe délibérant (assemblée pour les collectivités, conseil d'administration pour les associations), une phase de diagnostic est engagée. Il est fréquemment fait appel à un prestataire de service dans cette phase, plusieurs cabinets proposant des prestations de ce type. Des cahiers des charges sont établis, généralement organisés autour de la confrontation entre les disponibilités des productions sur le territoire et les besoins ou les consommations alimentaires. Une optique d'accroissement de l'autonomie du territoire préside à cet état des lieux. Dans l'enthousiasme du lancement, des efforts notables sont en général consacrés à la consultation, la participation, voire la co-construction, avec la société civile pour dresser l'état des lieux : habitants, acteurs du territoire, voire de territoires limitrophes, scientifiques, experts, cuisiniers... De façon quasi-généralisée, des difficultés apparaissent pour mobiliser certains types d'acteurs, voire pour collecter l'information les concernant :

commerçants, GMS, industries alimentaires, restaurateurs. Les « trous » de l'appareil statistique sont constatés. Si les statistiques pour la production agricole et les pratiques dans les fermes sont précises, bien que parfois anciennes<sup>50</sup>, il est très difficile de collecter une information fiable, et surtout homogène, pour d'autres secteurs d'activités. Ces difficultés relèvent de l'absence de bases de données, mais aussi parfois de la volonté d'acteurs économiques de protéger l'information stratégique.

L'état des lieux établi s'engage alors une phase qui associe diagnostic ou jugement porté sur la situation, et élaboration de propositions. La plupart des PAT sont organisés autour de 2 documents : la déclaration stratégique qui encadre les orientations pour une période relativement longue, et le plan d'actions. Dans la pratique, nous notons une érosion de la participation de la société civile dans ces phases.

L'attraction pour la nouveauté étant passée, les acteurs extérieurs constatent les difficultés pratiques pour assister aux diverses réunions, organiser un suivi dans la durée des décisions, voire désamorcer les situations conflictuelles. Par ailleurs, les méthodes dites participatives sont en général peu imaginatives, la plupart reposant sur des réunions publiques thématiques où les acteurs sont invités. Il est acquis que ce type de réunion souffre du biais d'une forte sélectivité sociale. Les porteurs de PAT qui en ont les moyens mobilisent des sources comme des enquêtes ou des consultations par voie numérique. Le document stratégique, qui fait souvent l'objet d'une adoption solennelle, est en général le fruit du travail d'une équipe restreinte, associant quelques représentants du porteur du PAT et quelques acteurs extérieurs qui subsistent après les diverses procédures.

Les plans d'action sont en général présentés sous forme de fiches, selon les modèles classiques dans les projets, avec une description de l'action, de ses contributeurs, du budget, des échéances. Les éléments de suivi-évaluation sont généralement prévus, et il faudra un certain recul sur l'expérience pour vérifier s'ils sont réellement mis en œuvre de façon opérationnelle.

L'ensemble du processus s'étale sur une année au plus court, et généralement sur plusieurs années. Il est significatif que par exemple les signataires du Pacte de Milan en 2015 n'ont à ce jour toujours pas achevé et publié leur PAT (Paris, Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Lyon, Grenoble, Marseille, Mouans-Sartoux).

### 3.3.2. Des filières au système alimentaire territorialisé

La procédure PAT est fondée sur une approche territoriale. A ce titre, elle renouvelle les façons d'aborder l'organisation des acteurs du système alimentaire. Les méthodes et la vision de l'agriculture développées lors de la période de « modernisation » décrite au 1.3 restent prégnantes dans les cadres d'analyse appliqués à l'agriculture. D'une part, ils isolent autant que possible l'agriculture de son environnement alimentaire, et d'autre part ils abordent les interrelations avec celui-ci au moyen d'une approche normée : la filière.

Celle-ci théorise les liens qui existent entre diverses entreprises et activités concourant à la mise sur le marché d'une catégorie de produits. Selon la définition officielle de l'INSEE

*La filière désigne couramment l'ensemble des activités complémentaires qui concourent, d'amont en aval, à la réalisation d'un produit fini. On parle ainsi de filière électronique (du silicium à l'ordinateur en passant par les composants) ou de filière automobile (de l'acier au véhicule en passant par les équipements). La filière intègre en général plusieurs branches.*

<sup>50</sup> Le dernier recensement agricole général date de 2010, mais des études partielles sont souvent réalisées

En pratique, dans le paysage de l'agriculture française, ce terme désigne principalement un mode d'organisation qui rassemble les différents agents qui traitent un même produit. On parle ainsi de « filière porcine ». Une filière rassemble

- les fournisseurs amont (juvéniles pour l'élevage, alimentation, produits pharmaceutiques, engrais,...),
- les producteurs, représentés par les coopératives ou les entreprises qui réalisent l'achat à l'exploitation,
- l'appareil de transformation et de logistique (abattoirs, industries agro-alimentaires, entrepôts,...),
- la distribution, depuis le petit commerce de bouche jusqu'aux GMS.

Au-delà de son sens descriptif de la chaîne des fonctions, la filière désigne aussi couramment les instances de représentation institutionnelle des intérêts des acteurs. A ce titre, chacune d'entre elles est parfois désignée sous le terme de « lobby ». Or, les intérêts de chacun des maillons peuvent être différents, comme en témoignent les plaintes des producteurs sur la captation de la valeur ajoutée par l'appareil de distribution. Ainsi, ce dernier maillon est considéré tantôt comme faisant partie de la filière, tantôt comme l'adversaire désigné des autres maillons.

L'essentiel pour notre propos est de relever des caractéristiques communes aux différentes filières :

1. elles sont organisées autour d'un produit ou d'une gamme restreinte de produits traitant une même matière première
2. elles considèrent que leur influence dépend du poids économique et de la cohésion des acteurs, pour proposer des politiques publiques favorables à la filière
3. elles entretiennent des rapports de concurrence avec les autres filières, considérant les phénomènes de substitution qui se produisent au niveau de la consommation (par exemple entre « viandes blanches »)
4. elles entretiennent des rapports d'alliance conflictuelle avec la distribution
5. elles excluent les consommateurs des stratégies collectives.

Le schéma suivant illustre cette analyse en faisant apparaître les barrières qui symbolisent les cloisonnements entre filières et l'exclusion des consommateurs.

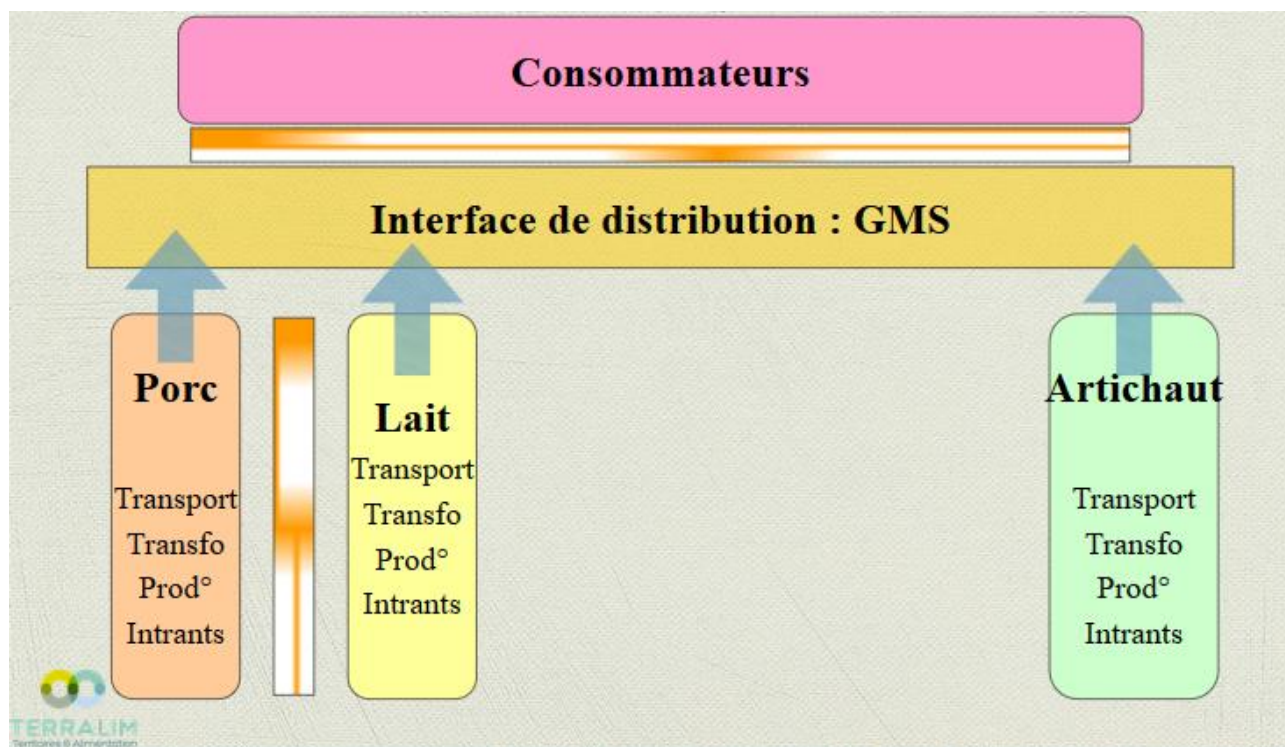


Figure 11: schéma de l'organisation en filière (Maréchal, 2015)

L'application sans précaution de cette vision conduit à restreindre le champ des possibles pour les démarches territoriales. Des documents préfigurateurs de PAT les présentent comme un ensemble de filières territoriales, ce qui coupe toute réflexion possible sur certaines configurations ou reconfigurations, selon un principe de « dépendance au sentier<sup>51</sup> ». Nous postulons qu'un PAT ne peut être seulement la somme d'orientations et stratégies cumulées produit par produit, mais qu'il doit aussi envisager les interactions entre les divers types de production. La prédominance du terme de filières courtes ou filières locales est révélateur de démarches très centrées sur les intérêts des agriculteurs, plus que sur les questions sociales d'accès à l'alimentation ou environnementales.

Nous estimons que cette vision, conforme aux intérêts en place, doit être complétée par une possible approche territoriale du système alimentaire. Cette approche territoriale repose sur des considérants différents de la filière, en ce que

1. elle cherche à prendre en considération l'ensemble des aliments produits / consommés sur un territoire
2. elle assoit les propositions stratégiques en matière de politique publique sur des intérêts partagés spécifiques au territoire
3. elle tente d'organiser les complémentarités et les aménités positives entre familles de produits
4. elle intègre étroitement l'appareil de distribution dans une multifonctionnalité des projets
5. elle considère les consommateurs comme partie prenante des instances de réflexion et de décision

Par soucis de clarté, nous allons illustrer ces 5 points par l'exemple d'un dispositif de commande et vente par internet

1. pour être attractif, il doit proposer un ensemble de produits permettant de nourrir une famille
2. le projet repose sur la proximité géographique et relationnelle entre les acteurs impliqués
3. l'attractivité de produits d'appel (classiquement en France les légumes frais) renforce celle des autres produits
4. la distribution est organisée dans des points de dépôts chez des consommateurs et dans des fermes
5. le Conseil d'Administration est composé pour moitié de producteurs et pour moitié de consommateurs.

Nous illustrons cette approche par le schéma suivant, à comparer à celui de la filière.

---

<sup>51</sup> poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes

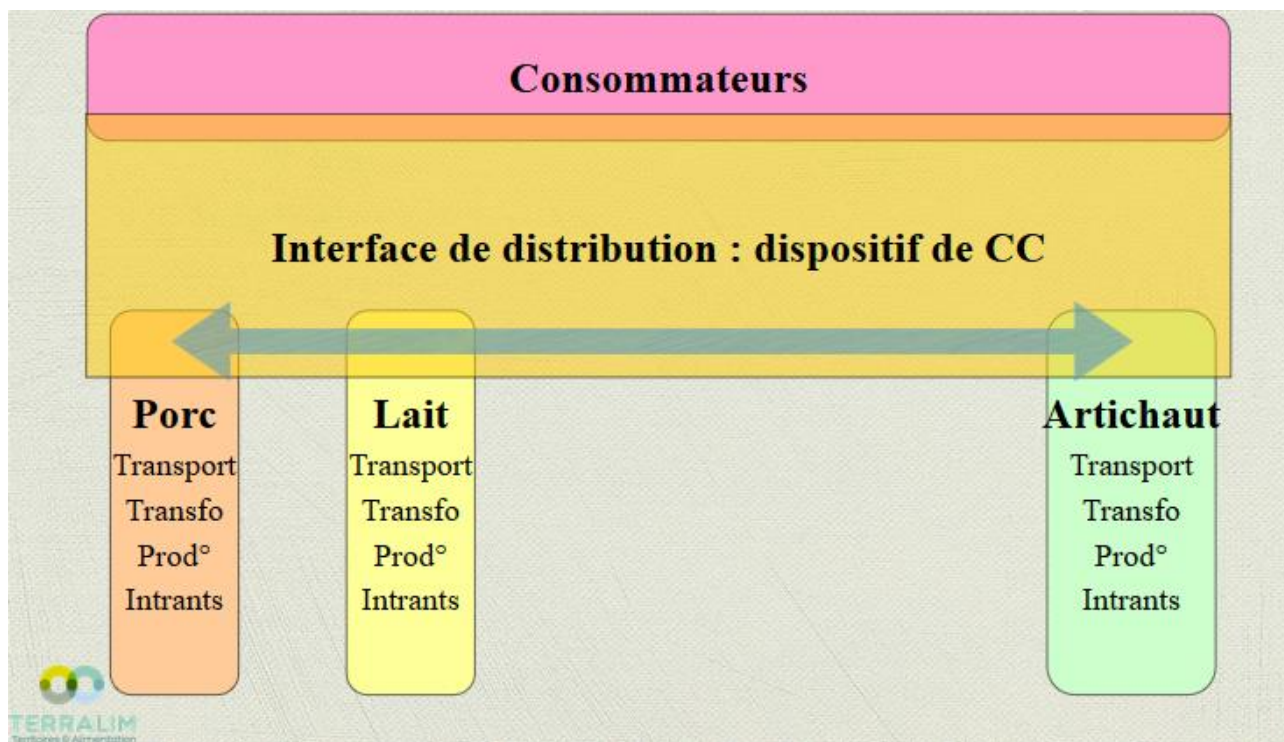


Figure 12 : schéma de l'organisation territoriale (Maréchal, 2015)

L'exemple que nous avons donné est celui d'un simple dispositif. Il illustre cependant que la caractérisation territoriale nécessaire à l'élaboration d'un PAT ne peut reposer sur la seule analyse en filières. Il est donc essentiel de considérer que face à une question posée, il convient de choisir le mode d'interprétation le plus adapté. Ainsi, une analyse en filière peut être adaptée pour organiser la relance d'une race ancienne locale, mais inadaptée pour préparer un point de vente collectif.

Un PAT doit donc combiner des approches différentes pour pouvoir analyser la complexité du système alimentaire territorial. Nous résumons ci-dessous les différences entre les 2 types d’approches (tableau 4)

	<b>Filières</b>	<b>Systèmes territorialisés</b>
<b>Prise en compte de la géographie</b>	Pour la recherche de compétitivité prix (proximité des ports) Marché local pas cible commerciale	Territoire ressource et marché majeur
<b>Gamme de produits</b>	Une denrée déclinée en produits	Diversité des denrées
<b>Parties prenantes</b>	Fournisseurs amont, production, transformation, distribution	Toute la chaîne <u>y compris consommateurs et pouvoirs publics</u>
<b>Fonctions des acteurs</b>	Spécialisées et exclusives	Multifonctionnalité des acteurs (exemple producteur / transformateur / vendeur)
<b>Relations avec homologues qui traitent la même denrée</b>	Corporatisme pour peser sur les décisions par masse critique Compétition technico-économique	Compétition par la qualité Alliances locales pour diversité de produits et continuité de l’approvisionnement
<b>Relations avec producteurs d’autres denrées</b>	Indifférence Concurrence	Complémentarité locale

Tableau 5: Comparaison du positionnement des producteurs en approche filière et en approche système territorialisé (Maréchal, 2015)

Un mot clé essentiel de l’approche territoriale est celui de complémentarité. Il acte des connaissances désormais établies sur les comportements des producteurs et des consommateurs dans le système alimentaire local. Le schéma de filière repose fondamentalement sur une organisation permettant de fournir efficacement le dispositif majoritaire de la distribution à savoir les grandes et moyennes surfaces. Faute d’une approche territoriale, les personnes participant à l’élaboration d’un PAT ont tendance à considérer que chaque consommateur utilise quasi exclusivement un lieu/type de distribution, et que chaque producteur n’a qu’un canal de vente. Or, il est établi que le fait de fréquenter un marché n’empêche pas les consommateurs de se fournir par internet, d’être abonné à une AMAP et d’aller au supermarché. Chacun fréquente ainsi en moyenne entre 3 et 5 lieux de distribution. De même, plusieurs enquêtes ont montré que les producteurs mobilisent en moyenne 3 modalités différentes de distribution : par exemple, ils vont à 2 marchés, livrent quelques AMAP et vendent à un magasin bio.

Ils optimisent ainsi les avantages et inconvénients de chaque modalité de distribution de façon à réduire les risques, selon l’adage français « ne pas mettre tous les œufs dans le même panier ». Nous illustrons cette réflexion par le schéma suivant qui formalise les avantages et inconvénients ressentis par un producteur sur deux modalités de distribution, où l’on voit que les avantages de l’un sont les inconvénients de l’autre (Figure 13).



	Vente à la restauration collective	Marché
Prix obtenu		
Risque		
Relation avec les consommateurs		
Impact éducatif		
Travail		

Figure 13: Avantages et inconvénients comparés de 2 modes de vente en circuits territorialisés (Maréchal, 2015)

### 3.3.3. PAT urbains, PAT ruraux

La procédure PAT a connu dès son lancement un succès affirmé. Celui-ci s'explique par le fait que l'Etat n'a pas imposé une procédure fermée, en demandant aux acteurs de s'y inscrire, mais qu'il a surtout pris acte des projets engagés par des collectivités, par des associations pour les encadrer juridiquement. A l'époque où les PAT ont été définis, en 2014, certains projets territoriaux étaient déjà avancés dans leur définition, ou bien des engagements politiques avaient été pris.

La géographie des PAT n'est pas anodine. Elle participe, en particulier dans le monde des collectivités, à créer des hiérarchies, des rapports de force vis-à-vis de l'Etat, susceptibles d'orienter les interventions publiques. Ainsi, à quelques exceptions près, **ce sont les villes qui se sont emparées de l'outil PAT** avec le plus de détermination. Cette vigueur contribue à mettre en avant des orientations comme l'agriculture urbaine, aujourd'hui entrée à l'agenda des politiques publiques. Il convient de s'interroger sur la place relativement faible des territoires ruraux, alors qu'on peut considérer que l'importance de l'activité agricole et alimentaire en fait des terrains théoriquement privilégiés.

Le projet ATLASS (Action Territoriale pour l'Alimentation Solidaire et Soutenable)<sup>52</sup> s'est penché sur cet apparent paradoxe, d'autant plus criant que la loi vise aussi à rapprocher villes et campagnes, producteurs et consommateurs, urbains et ruraux autour du fait alimentaire. ATLASS a mis en évidence que derrière l'apparente universalité du cadre juridique, les enjeux et les potentialités diffèrent entre villes et campagnes. Ces différences ne peuvent être présentées sous forme de hiérarchie, puisque chaque situation comprend des avantages et inconvénients. Nous résumons dans le tableau ci-dessous les avantages et inconvénients de la localisation dans un

<sup>52</sup> [http://www.civam-bretagne.org/files/fil\\_bd/CC/Presentation\\_ATLASS.pdf](http://www.civam-bretagne.org/files/fil_bd/CC/Presentation_ATLASS.pdf)

espace rural. Certains facteurs peuvent être considérés comme des avantages ou inconvénients selon les configurations locales (tableau 5).

	<i>Avantages des territoires ruraux par rapport aux territoires urbains</i>	<i>Difficultés des territoires ruraux par rapport aux territoires urbains</i>
<b>Effets de densité</b>		
<b>de porteurs de projets</b>	Moins de concurrence Visibilité plus facile	Difficulté à faire masse pour se faire entendre Difficulté à trouver des partenaires Tournées longues en km et logistique compliquée et coûteuse
<b>de consommateurs - acheteurs</b>	Interconnaissance et bouche à oreille	Marché limité Tournées longues en km Alliances avec des groupes organisés difficiles
<b>de lieux de distribution</b>	Moins de concurrence potentielle pour la fourniture	Effets de concurrence exacerbés si débouchés rares
<b>de conseil et ingénierie</b>	Ancrage terrain quand les ressources existent	Ressources d'expertise rares sur place Difficulté d'attirer les experts
<b>Effets financiers</b>		
<b>disponibilité de financements publics pour les projets</b>	Chaque projet compte Certains fonds spécifiques (LEADER quand il fonctionne)	Masses financières limitées Capacité d'intermédiation financière réduite
<b>financements privés</b>	Capacité de mobilisation au nom du local Visibilité pour des projets de petite taille	Pouvoir contributif plus faible qu'en ville Effets d'attractivité des projets urbains
<b>Effets de distance</b>		
<b>distance des lieux de décision</b>	Lobbying actif de certains territoires au nom de leur périphéricité	Difficultés à se faire entendre au quotidien Canaux d'information réduits
<b>temps consacré aux déplacements</b>	Solidarité pour trouver des solutions collectives	Temps supplémentaire à affecter aux déplacements
<b>Effets sociodémographiques et culturels</b>		
<b>composition de la population selon CSP<sup>53</sup> et régimes alimentaires</b>	Approvisionnement alimentaire différent selon CSP : surconsommation de certains aliments et sous-consommation d'autres Régimes et pratiques alimentaires différenciés selon les cultures locales (exemple partage en famille de viande achetée sur pied)	

<sup>53</sup> Catégories Socio-Professionnelles



	<i>Avantages des territoires ruraux par rapport aux territoires urbains</i>	<i>Difficultés des territoires ruraux par rapport aux territoires urbains</i>
<b>alimentation et sociabilité</b>	Le “jardinage” ou l’auto-production peuvent considérés soit comme une concurrence, soit une sensibilisation au bien-manger Pratiques de sociabilité autour de l’alimentation (coups de main, troc, partage de viande) favorables au circuits non-monétisés	
<b>acceptation de porteurs de projets externes</b>	Solidarité entre les personnes en place	Effets de rejet potentiels
<b>Effets politiques</b>		
<b>poids dans les débats sur l’alimentation</b>	Rural perçu par beaucoup comme une promesse de bien manger	Manque de visibilité par rapport aux villes, plus organisées (France Urbaine, Terres en Villes, pacte de Milan)
<b>jeux de pouvoirs et contre-pouvoirs</b>	Pouvoirs locaux accessibles à tous	Difficultés à mobiliser des alliés jardiniers ou consommateurs organisés Pouvoir d’influence de la profession agricole conservatrice
<b>articulation des acteurs</b>	Forums reconnus et actifs comme les conseils de développement	Difficultés à faire vivre les instances participatives
<b>instabilité du cadre juridico-administratif</b>	Arrangements locaux par interconnaissance des acteurs	Instabilité des limites géographiques de l’action publique (exemple loi NoTRE)
<b>Effets territoriaux</b>		
<b>disponibilité du foncier</b>	Repérage et remontée d’informations par les acteurs Enjeux fonciers repérés comme importants	Opacité entretenue par certaines organisations
<b>déprise commerciale</b>	Opportunités de projets pour y répondre Enjeu pour collectivités	Alliances compliquées Moins de lieux de distribution

Tableau 6 : : avantages et difficultés comparées des territoires ruraux pour la construction d’un PAT (Maréchal, 2018)

### 3.4. PAT ; résultats et effets

#### 3.4.1. Panorama sur l’évaluation

Apprécier les résultats et les effets des PAT n’est pas chose aisée, compte tenu des éléments suivants

1. le fait que le périmètre de l’objet PAT n’est pas défini, entre une trentaine de PAT reconnus et plus d’une centaine de démarches de territoires inscrites dans la même dynamique ;
2. l’absence d’un dispositif de suivi-évaluation, qui aurait dû être mis en place par les initiateurs au lancement. Ainsi, il n’existe pas de « point zéro » c’est-à-dire d’état des lieux avant l’institution des PAT.

Il est frappant de constater que le protocole mise en place par le Ministère de l'agriculture sur les PAT n'a pas prévu pour le moment de dispositif d'évaluation des projets lauréats. Il en va de même pour les autres PAT, notamment ceux qui ont été soutenus par leurs régions. A fortiori, les PAT en cours de montage ne sont pas non plus évalués.

Par conséquent, il n'existe pas de données synthétisées permettant cette évaluation, ce qui peut sembler regrettables. Cette absence de dispositif de suivi évaluation n'a pas été compensée par la suite. Le Réseau National des PAT<sup>54</sup>, lancé à l'initiative de l'association <sup>55</sup>Terres en Villes avec l'encouragement du ministère de l'Agriculture, a pour vocation principale la mise en réseau des agglomérations porteuses de PAT dans une optique d'amélioration des pratiques. Les observations de terrain faites auprès des porteurs de PAT relèvent plus du recueil d'expérience que de l'évaluation construite<sup>56</sup>. On rappellera enfin qu'à l'occasion l'adoption de la Loi EGALIM en 2018, une disposition de la future loi prévoyait la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation sur le dispositif des « projets alimentaires territoriaux ». Ce mécanisme d'évaluation, qui aurait pu être riche d'enseignements en termes de lignes directrices ou d'analyse des « freins » à l'élaboration et au déploiement de ces PAT, a finalement été censuré par le Conseil Constitutionnel.

Il n'est donc pas possible de donner une vue générique et transversale des effets des PAT. Nous nous appuyerons essentiellement sur notre expérience de terrain. Dans ces conditions il est difficile d'accéder à une vue d'ensemble des processus réellement à l'œuvre dans les PAT actuellement.

Nous avons cependant amorcé une agrégation de données à partir des textes de présentation de projets rassemblés sur le site du RnPAT<sup>57</sup> (<http://rmpat.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/>). Traités sous forme de nuage de mots, ces documents procurent les enseignements suivants (Figure 14 ; Tableau 7) :

---

<sup>54</sup> Voir <http://rmpat.fr/>

<sup>55</sup> Terre en Villes regroupe 25 agglomérations et les chambres d'agriculture compétentes sur leur territoire. Voir <http://terresenvilles.org/>

<sup>56</sup> Voir par exemple le document de l'ADEME « LAURÉATS DU PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION 2016-2017; recueil d'expériences » [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/pochette\\_fiches\\_pna\\_20162017.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/pochette_fiches_pna_20162017.pdf)

<sup>57</sup> Le RnPAT vise à mettre en réseau tous les acteurs pour favoriser la co-construction et la mise en œuvre partagée des projets alimentaires territoriaux dans lesquels les collectivités porteuses du projet de territoire sont fortement impliquées. Pour cela, RnPAT multiplie les échanges, capitalise les bonnes pratiques, produit ou coproduit des outils méthodologiques indispensables et contribue à l'amélioration des politiques publiques françaises et européennes. (Source RnPAT, <http://rmpat.fr/le-projet/presentation/>)



Nombre d'occurrences	Terme		Nombre d'occurrences	Terme
179	alimentaire / alimentation		14	durable
87	local / locale / locaux		14	élaboration / élaborer
77	projet		14	sociale / social
74	agriculture / agriculteurs / agricole		14	travail
66	territoire		13	biologique
52	territorial.e.s / territoriaux		13	démarche
45	PAT		13	filières
36	acteurs		13	politique
35	actions		13	structurer / structuration
29	produits		12	communauté
27	consommation / consommateurs		12	proximité
27	production / producteurs		12	sensibilisation
27	qualité		12	système
25	collective		11	économique / économie
22	restauration		11	enjeux
20	partenaires / partenariats		11	gouvernance
20	santé / saine		11	œuvre
19	communes		10	actions
19	Pays		10	agglomération
19	place		10	circuits
17	gaspillage		10	diagnostic
15	développement		10	initiatives
15	lien			
15	métropole			

Tableau 7 : Décompte des occurrences de termes dans les textes de présentation des PAT sur le site du RnPAT (<http://rmpat.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/> consulté le 4 octobre 2019)

Les sources ci-dessus informent peu sur ce qui a été réellement réalisé sur le terrain. Elles témoignent plutôt des intentions, des contenus de projets, de la rhétorique mobilisée dans les dossiers portés par les acteurs. Il est tout de même possible d'en tirer quelques enseignements :

- Les porteurs de projets sont majoritairement situés à l'échelle la plus infra du mille-feuille territorial français : communes, communautés de communes, agglomérations. Les Pays et les départements apparaissent également dans le décompte mais moins nettement. Les PAT ont manifestement été saisis comme des instruments significatifs d'action publique locale.
- Concernant les démarches et les modes d'action, le vocabulaire mobilisé signale une ambition collaborative (partenariale, gouvernance, concertation). Cependant, les collectivités locales rédactrices des projets se positionnent en chef d'orchestre se chargeant d'ordonner cette dynamique, comme en témoignent la mobilisation de termes comme « élaborer / élaboration »

(14 fois), « politique » (13 fois), « structurer/structuration » (13 fois). L'échelle de travail est celle de la proximité (12 fois), du local (87 fois), du territoire (cité 118 fois dans ses diverses déclinaisons), conformément à la terminologie mobilisée dans l'appel à projet. Les partenaires les plus couramment cités sont les agriculteurs (ou producteurs) (74 +27 fois), les consommateurs (27 fois), les filières (13 fois). Le terme « acteurs » est également largement mobilisé (36 fois), terme vague témoignant peut-être d'une ambition de concertation et de co-portage des actions qui reste davantage de l'ordre de la rhétorique que d'un projet très concret.

- Les objets de ces projets sont majoritairement la santé et les produits sains (20 fois) et de qualité (27 fois), les produits locaux dans la restauration collective (22 fois), la réduction du gaspillage alimentaire (17 fois). L'agriculture durable (14 fois) et l'agriculture biologique (13 fois) figurent également en bonne place. Dans une moindre mesure, la notion de filières est également citée (13 fois) : cependant les leviers d'animation économique dans ce domaine sont limités pour les collectivités locales, ce qui limite nécessairement l'ambition.

Nous avons par ailleurs réalisé une ébauche d'analyse lexicométrique à partir des documents édités annuellement par le Ministère en charge de l'agriculture qui décrivent les projets sélectionnés par le Programme National pour l'Alimentation (PNA). Comme précédemment, les sources sont représentatives des intentions des porteurs de projets, mais pas de leurs réalisations. Nous avons restreint la base aux projets sélectionnés au titre de « l'ancrage territorial de l'alimentation » (rubrique existant pour les 5 années de l'échantillon) et au titre des Projets Alimentaires Territoriaux (rubrique créée à partir de l'appel à projets 2017, qui ne couvre donc que 2 années). Pendant les premières années de l'existence de cet appel à projets, les propositions relevant d'une « logique PAT » étaient inscrits dans la rubrique « ancrage territorial ». Nous avons relevé l'intégralité de la description et des mots-clés des projets, puis nettoyé cette base en enlevant les articles et conjonctions fréquents. Nous avons ensuite traité séparément les bases des projets sélectionnés soit au titre de l'ancrage territorial, soit au titre des PAT. Nous avons utilisé pour cela l'application <https://www.nuagesdemots.fr/>, sachant que les résultats donnés ne peuvent être considérés aussi rigoureux que ceux issus d'une analyse lexicométrique. Ce degré d'approximation est cependant raisonnable puisque nous avons traité une source secondaire, c'est-à-dire la description des projets telle qu'ils ont été perçus par les services du Ministère en charge de l'agriculture qui ont rédigé.

Les figures 15 et 16 suivantes montrent les résultats





Nous tirons de la comparaison des deux nuages de mots les enseignements suivants, très convergents avec les analyses qui peuvent être tirées de la base RnPAT :

- Bien que la possibilité de proposer des projets de PAT systémiques dans la rubrique « ancrage territorial » existe, et c'était même la seule possibilité de 2014 à 2016, une extrême focalisation a été faite sur les projets d'approvisionnement de la restauration collective. La domination des mots restauration et collective est évidente. Certains des projets dans cette ligne se présentaient comme des PAT, et ils n'ont pas reçu de signal inverse. Le Ministère en charge de l'agriculture et son comité de sélection portent donc une responsabilité concernant la confusion sur la nature des PAT, confusion qu'il a cherché à contourner à partir de 2017 en créant la rubrique PAT.
- Dans les projets lauréats de l'appel à projet PAT, donc des années 2017-2018 et 2018-2019, on retrouve la même trilogie de qualificatifs pour l'alimentation souhaitable pour les porteurs de projets : de qualité, locale et durable. Elle semble constituer un socle sur lequel s'appuie la grande majorité des projets. Ils sont cependant précédés cette fois du mot territoire (après avoir écarté le mot « territorial »). Ces projets ont donc intégré la nécessité d'une démarche qui se fonde sur la conception française de « territoire de projets ». Le second mot mis en avant est « communauté », qui n'est pas à prendre au sens anglo-saxon, mais au sens de l'usage français dans l'organisation politique, où l'on parle de communautés de communes ou d'agglomérations. Le niveau intercommunal apparaît donc comme le *locus* majeur de la réflexion sur l'alimentation. Il se trouve qu'il est fréquemment qualifié de « territoire » par les échelons départementaux et régionaux. Dans les projets sur la restauration collective, la commune a une place éminente puisqu'elle seule dispose de la compétence sur les cantines des classes primaires. Il ressort qu'aborder les PAT dans l'acception voulue par la loi conduit à privilégier un échelon d'administration territoriale supérieur, l'intercommunalité, ou des structures dont la vocation est le projet territorial collectif (les mots « pays » et « parc » sont aussi mis en évidence).

Afin d'évaluer le niveau d'activité des PAT, nous avons procédé à un examen de la communication institutionnelle que leurs porteurs réalisent. Nous avons procédé par recherche sur Google à partir du terme PAT suivi du nom du porteur du projet, le 2 octobre 2019. Nous n'avons retenu que l'information disponible sur le site officiel du porteur du projet, éliminant ainsi les pages externes où l'on évoque ce PAT, par exemple sur le site du Réseau National des PAT ou dans les pages du Ministère de l'Agriculture ou des Conseils Régionaux. Nous avons tenu compte de la reconfiguration territoriale, qui a mené à l'intégration de certains projets dans une autre collectivité.

Nous ainsi identifié 4 catégories, qui nous semblent un indice, parmi d'autres, du degré de priorité politico-stratégique accordé au PAT. Ces catégories sont

- Aucune information institutionnelle spécifique. Quand le moteur de recherche ne retournait aucune réponse, nous avons vérifié sur le moteur de recherche du site institutionnel que les mots-clés « PAT » et « projet alimentaire territorial » ne fournissent pas d'information pertinente dans les 10 premiers résultats. Nous n'avons pas pris en compte des pages ou documents où le terme « PAT » ou « projet alimentaire territorial » n'est que secondaire (par exemple dans une liste de délibérations ou avec une mention de type « dans le cadre du PAT »). En cas d'information pertinente, nous avons reclassé le PAT dans la catégorie appropriée, même si l'absence de réponse à partir d'un moteur de recherche généraliste est sans doute un indice de faible fréquentation.
- Quelques informations dans des pages dispersées ou des documents téléchargeables, spécifiquement consacrés au PAT.



- Une section spécifique consacrée au PAT, qui joue le rôle de portail en ouvrant sur des informations ou des pages complémentaires
- Un site spécifique consacré au PAT, porté par l'organisation responsable

Les adresses des pages concernées, ou un exemple quand l'information est dispersée, sont signalées sous le nom du porteur du projet. Nous invitons le lecteur à s'y reporter pour une information concrète sur les PAT tels qu'ils se déroulent.

<i>Porteur du PAT</i>	<i>Aucune info</i>	<i>Info dispersée</i>	<i>Section du site</i>	<i>Site à part</i>
Département du Finistère (Bretagne) <a href="https://www.finistere.fr/Le-Conseil-departemental/Le-projet-departemental/Le-projet-alimentaire-de-territoire">https://www.finistere.fr/Le-Conseil-departemental/Le-projet-departemental/Le-projet-alimentaire-de-territoire</a>			X	
Communauté de communes de la région d'Audruicq (Hauts-de-France) <a href="http://www.ccra.fr/Le-projet-Alimentaire-Territorial/84/">http://www.ccra.fr/Le-projet-Alimentaire-Territorial/84/</a>			X	
Syndicat mixte du Pays Haut Languedoc et Vignobles (Occitanie) <a href="http://www.payshlv.com/files/phlv/documents/PDF/Economie/Fiche-FOCUS-Pays-HLV-vs-DRAAF-29-03-16.pdf">http://www.payshlv.com/files/phlv/documents/PDF/Economie/Fiche-FOCUS-Pays-HLV-vs-DRAAF-29-03-16.pdf</a>		X		
Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays de Nestes (Occitanie) <a href="http://www.pays-des-nestes.fr/index.php?mact=News.cntnt01.detail.0&amp;cntnt01articleid=107&amp;cntnt01returnid=60">http://www.pays-des-nestes.fr/index.php?mact=News.cntnt01.detail.0&amp;cntnt01articleid=107&amp;cntnt01returnid=60</a>		X		
Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional Périgord Limousin (Nouvelle-Aquitaine) <a href="http://www.pnr-perigord-limousin.fr/Le-Parc/Les-actions/Projet-Alimentaire-Territorial">http://www.pnr-perigord-limousin.fr/Le-Parc/Les-actions/Projet-Alimentaire-Territorial</a>		X		
Communauté d'agglomération Limoges Métropole (Nouvelle-Aquitaine) <a href="http://www.agglo-limoges.fr/fr/content/le-plan-alimentaire-territorial">http://www.agglo-limoges.fr/fr/content/le-plan-alimentaire-territorial</a>			X	
Pôle Territorial de l'Albigeois et des Bastides (Occitanie) <a href="https://www.pays-albigeois-bastides.fr/projet-alimentaire-territorial">https://www.pays-albigeois-bastides.fr/projet-alimentaire-territorial</a>		X	X	
Nantes Métropole (Pays de Loire) <a href="https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/projet-alimentaire-territorial-vers-une-alimentation-locale-durable-et-accessible-a-tous-institution-100660.kjsp">https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/projet-alimentaire-territorial-vers-une-alimentation-locale-durable-et-accessible-a-tous-institution-100660.kjsp</a>				
Pays d'Épinal (Grand-Est)	X			
Mulhouse Alsace Agglomération (Grand-Est) <a href="https://www.mulhouse-alsace.fr/environnement/agriculture-et-alimentation/projet-alimentaire-territorial-labellise/">https://www.mulhouse-alsace.fr/environnement/agriculture-et-alimentation/projet-alimentaire-territorial-labellise/</a>			X	
Pays Barrois (Grand-Est)	X			
Parc naturel régional Scarpe-Escaut (Hauts-de-France)		X		

<a href="http://www.pnr-scarpe-escaut.fr/contenu-standard/le-parc-naturel-regional-scarpe-escaut-labellise-%C2%AB-pat-%C2%BB-projet-alimentaire-territo">http://www.pnr-scarpe-escaut.fr/contenu-standard/le-parc-naturel-regional-scarpe-escaut-labellise-%C2%AB-pat-%C2%BB-projet-alimentaire-territo</a>				
Pays d'Olmes (Occitanie)	X			
Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup (Occitanie) <a href="https://www.cc-grandpicsaintloup.fr/actions-et-projets/projet-alimentaire-territorial/pat/">https://www.cc-grandpicsaintloup.fr/actions-et-projets/projet-alimentaire-territorial/pat/</a>			X	
Département du Gard (Occitanie)	X			
Ville de Castelnaudary (Occitanie)	X			
Grand Clermont / Parc Naturel Régional du Livradois-Forez (Auvergne-Rhône-Alpes) <a href="http://www.legrandclermont.com/projet-alimentaire-territorial">http://www.legrandclermont.com/projet-alimentaire-territorial</a> <a href="https://www.parc-livradois-forez.org/valoriser/agriculture-produits-locaux/projet-alimentaire-territorial/">https://www.parc-livradois-forez.org/valoriser/agriculture-produits-locaux/projet-alimentaire-territorial/</a>			X	
Pays de Lorient (Bretagne) <i>désormais Lorient Agglomération</i>	X			
Sud meurthe-et-mosellan (Grand-Est)	X			
Ville de Strasbourg (Grand-Est)	X			
Communauté d'agglomération du Douaisis (Hauts-de-France)	X			
Pays du Grand Bergeracois (Nouvelle-Aquitaine) <a href="https://www.la-cab.fr/d%C3%A9gation-g%C3%A9rale-du-grand-bergeracois-projet-alimentaire-de-territoire">https://www.la-cab.fr/d%C3%A9gation-g%C3%A9rale-du-grand-bergeracois-projet-alimentaire-de-territoire</a>			X	
Pays de Lourdes (Occitanie) <i>désormais communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées</i> <a href="http://www.agglo-trlp.fr/projet-alimentaire-territorial">http://www.agglo-trlp.fr/projet-alimentaire-territorial</a>			X	
Montpellier Méditerranée Métropole (Occitanie) <a href="https://www.montpellier3m.fr/presse/201703021645-11736">https://www.montpellier3m.fr/presse/201703021645-11736</a>		X		
Pays Midi-Quercy (Occitanie)	X			
Ville de Mouans-Sartoux (Provence-Alpes-Côte-d'Azur) <a href="http://mead-mouans-sartoux.fr/pour-un-projet-alimentaire-de-territoire-a-mouans-sartoux/">http://mead-mouans-sartoux.fr/pour-un-projet-alimentaire-de-territoire-a-mouans-sartoux/</a>				X
Parc naturel régional du Lubéron (Provence-Alpes-Côte-d'Azur) <a href="https://www.parcduluberon.fr/un-quotidien-a-preserver/developpement-economique/agriculture/projet-alimentaire-territorial/">https://www.parcduluberon.fr/un-quotidien-a-preserver/developpement-economique/agriculture/projet-alimentaire-territorial/</a>			X	
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

Tableau 8: information disponible sur le PAT dans les sites institutionnels des porteurs (consultation 3 octobre 2019)

Avec les précautions qui s'imposent, sur la représentativité de l'échantillon et les biais du moteur de recherche, nous constatons que plus de la moitié des « PAT officiels » communiquent assez faiblement sur leur engagement. Ce constat pose question sur l'intérêt de la labellisation, dont l'intérêt majeur est en principe la visibilité, mais peut-être aussi sur le dynamisme dans le déploiement du PAT, alors que la communication numérique fait partie des outils simples et peu coûteux pour informer, voire faire participer la population (comme à Bergerac par exemple). Nous notons de plus que nous n'observons pas de lien entre la vigueur de la communication et les caractéristiques des porteurs. Dans le groupe des plus dynamiques, on trouve des statuts, des tailles, des localisations (urbain / rural) très différents. Nous en déduisons que l'engagement collectif est relativement indépendant de ces facteurs et est de nature politique.

Globalement, alors que les discours portés sur les PAT mettent en avant une dimension participative, nous constatons que dans plus de la moitié des cas, un citoyen aura du mal à trouver une simple information sur le PAT de son territoire. Cette constatation marque le décalage qui existe entre les ambitions, ou les prétentions, sur les démarches participatives et la réalité de leur application sur le terrain, outre les remarques exprimées au 3.5.1.

### 3.4.2. Constats issus de l'expérience

Si l'Etat n'a pas organisé de système de suivi/évaluation pour l'objet PAT, il insiste dans tous ses documents pour que les porteurs de PAT le fassent. Mais il n'y a pas de lieu de centralisation et de mise à disposition de cette information. Comme de plus les premiers PAT formalisés sont récents, il n'est pas possible de réaliser une revue d'ensemble des rapports d'évaluation.

Nous nous contenterons ici de souligner quelques traits essentiels

#### **La première réussite des PAT, c'est leur existence : effet performatif**

Le terme PAT, même s'il n'est pas diffusé dans le grand public, est aujourd'hui connu de la plupart des collectivités (élus et agents susceptibles d'être impliqués) et de la société civile organisée. L'institution des PAT a donc eu un effet performatif, c'est-à-dire qu'en nommant une démarche, il l'a faite apparaître aux yeux de la société et stimulé l'engagement d'autres acteurs.

Ainsi, des attentes diffuses ont pu disposer d'un étendard légitimé par la puissance publique. Des élus qui peinaient à se faire comprendre, ou des associations dont la démarche n'était pas comprise, ont disposé d'une référence validée pour pouvoir proposer des approches nouvelles de l'alimentation.

Au-delà de l'effet strictement performatif, le soutien financier du ministère de l'Agriculture et de ses alliés a été important, malgré la modestie des moyens financiers engagés. D'une part parce que le contexte financier contraint des collectivités conduit celles-ci à donner priorité à des actions présentées comme « concrètes » par rapport à des réflexions générales. D'autre part parce que le fait d'avoir été sélectionnés, avec le prestige associé à cette sélection, motivait les lauréats du PNA à s'engager.

#### **La meilleure compréhension de la complexité des faits alimentaires par l'objet PAT**

Les premières démarches de PAT retenues dans le cadre du PNA étaient parfois loin de répondre aux exigences définies par la loi, en termes de vision décloisonnée ou de participation des acteurs (cf. 3.4.1). L'association Terres en Villes, située à un poste d'observation privilégié, considère qu'avec le temps les PAT proposés y répondent de mieux en mieux.

Ainsi, la première génération a vu agréer des projets qui traitaient de façon cloisonnée d'une question particulière. Un exemple plusieurs fois rencontré est celui de l'approvisionnement de la restauration collective.

Une seconde génération s'est élargie à l'ensemble de la chaîne alimentaire, mais en gardant en priorité des actions sur le produit physique. Il s'agissait alors d'opérations axées sur l'amélioration de l'offre territoriale, ou d'une meilleure articulation avec la demande.

Une troisième génération est très proche des ambitions initiales de l'objet PAT. Elle élargit la réflexion et l'action aux composants immatériels du système alimentaire, en pointant sur les usages et cultures alimentaires, la justice sociale pour l'accès à l'alimentation, l'éducation à l'alimentation saine.

La capitalisation des informations a permis à Terres en Villes de proposer une liste de six champs dont l'articulation ou au moins la prise en compte est nécessaire pour parler d'un « vrai PAT »<sup>58</sup>

- l'économie alimentaire
- la culture et la gastronomie
- la nutrition et la santé
- l'accessibilité sociale
- l'environnement
- l'urbanisme et l'aménagement

Au-delà de l'engagement des acteurs, la mise en œuvre concrète des PAT a suscité l'intérêt de la recherche. Limitée par l'absence de données nationales pouvant permettre la comparaison, celle-ci est dans le double processus d'observation et d'analyse de projets locaux, et d'acquisition de ressources pouvant permettre la construction d'un discours, par la comparaison des situations territoriales.

### **L'irruption d'acteurs nouveaux et de questions nouvelles dans le champ de l'alimentation**

La section 1 a décrit l'existence d'une « forteresse agricole » (Luneau, 2004) prétendant à une légitimité exclusive d'expression et d'action sur l'agriculture, et par extension à un poids déterminant sur l'ensemble des chaînes alimentaires, dans le cadre des filières. Or, les PAT reconnaissent par nature la pluralité des points de vue et des fonctions sur l'alimentation, et donc la légitimité de nouveaux acteurs à être partie prenante des processus d'analyse et de décision. Ainsi, des associations environnementalistes, ou de consommateurs, ou des entreprises se sont saisies de l'objet PAT pour faire entendre leur voix. Elles sont actives à l'échelle locale, celle des territoires de projets. La démarche PAT suppose que des accords ou des convergences puissent être trouvés pour la définition de visions et de projets d'action sinon partagés par tous, du moins acceptés.

Avec ces nouveaux acteurs, des questions nouvelles sont inscrites à l'agenda des travaux. Nous avons souligné au 3.3.1 que la phase d'ouverture des travaux, de lancement des réflexions est en général celle qui rassemble le plus grand nombre et la plus grande variété d'acteurs. Elle correspond à des tâches d'état des lieux, peu engageant pour le porteur, et il y a donc une forte perméabilité à intégrer des sujets qui « sortent de l'ordinaire ». Comme nous l'avons noté, la diversité des acteurs a ensuite tendance à s'éroder, mais il n'empêche que la porte a été ouverte à l'expression de points de vue hétérodoxes ou rares, et à la mise en lumière de sujets qui ne sont pas spontanément associés à une réflexion sur l'alimentation.

Des sujets que certains présentaient comme trop éloignés du sujet ont ainsi gagné une vigueur croissante avec la multiplication des processus de PAT, sous l'effet d'influences croisées. Ainsi, l'accès des plus pauvres à une alimentation de qualité, sous la dénomination « démocratie alimentaire » ou « justice alimentaire » est devenue un thème majeur, qu'aucun territoire ne peut plus éluder, sous l'influence des associations d'aide alimentaire et confrontées à la grande pauvreté. L'accès au foncier agricole de producteurs à petite échelle, tournés vers la satisfaction des besoins alimentaires locaux est devenu un sujet majeur, même si son intégration dans le périmètre des PAT fait l'objet d'incompréhensions ou de résistances.

---

<sup>58</sup> Voir <http://mpat.fr/ressources-2-2-2/>

En tant qu'arène de confrontation d'opinions divergentes, chaque processus de PAT fait l'objet de jeux croisés d'influence. Des acteurs institutionnels autrefois dominants voire exclusifs dans le débat sur l'agriculture font valoir leur légitimité historique et fonctionnelle pour garder un poids prédominant. Ce faisant, ils peuvent orienter les travaux du PAT vers une approche essentiellement agricole, qui correspond à leur centre d'intérêt.

### **La difficulté du passage à l'action**

Nous avons précédemment souligné la longueur des procédures, qui en s'étalant sur plusieurs années découragent l'enthousiasme et la bonne volonté initiaux. Un PAT réclame par essence une vision complexe de l'alimentation. Elle appelle des démarches dites « transversales » dans le monde des collectivités, c'est-à-dire mobilisant des ressources dispersées autour d'un même objet.

Or, la configuration des pouvoirs publics est dominée par des affectations de responsabilités sectorielles. Par exemple, dans une intercommunalité, il existe un vice-président à l'économie, un autre à l'agriculture, un troisième à l'environnement, un quatrième à la culture, qui tous peuvent avoir une influence sur une stratégie alimentaire, et qui tous disposent de services pour appliquer leurs orientations. Les responsabilités transversales d'élus affectés à un thème sont souvent « faibles » dans la mesure où ils ne disposent que de ressources financières plus limitées et d'agents moins nombreux, et doivent donc persuader leurs collègues de l'utilité d'engager leur propre responsabilité. Ce type de contrainte n'est pas propre au thème alimentation, et il peut s'observer sur d'autres sujets comme le développement durable ou la lutte contre le changement climatique. Ainsi, les agendas 21 exprimant, de façon assez comparable à un PAT sur le sujet alimentaire, les engagements d'une collectivité, ont connu une influence déclinante.

La phase de matérialisation des engagements à travers un plan d'action est donc particulièrement délicate, puisqu'elle suppose une mobilisation générale au sein de la structure porteuse. Celle-ci peut parfois être vécue comme une concurrence ou un abus par les responsables en place, détenteurs du pouvoir sur les politiques sectorielles. Cette difficulté produit 2 effets

- la durée des processus, qui si elle devient excessive provoque la démobilisation ;
- le retour de la domination des visions sectorielles, amenant le PAT à devenir une somme d'actions sectorielles en perdant sa cohérence transversale.

### **Les usages de l'information**

Nous avons signalé au 3.3.1 les différences qui existent dans l'information disponible pour alimenter la réflexion sur les PAT. Ainsi, les données sur la production agricole sont disponibles et précises à l'échelle territoriale. Il n'en est pas de même pour d'autres fonctions liées à l'alimentation. Le périmètre « alimentation » n'existant pas dans les statistiques, chaque démarche territoriale doit « bricoler », par des arrangements locaux, pour pouvoir dresser le portrait alimentaire du territoire.

L'absence de sources induit un flou dans la détermination des données essentielles. Nous avons ainsi vu des cahiers des charges préalables au lancement d'un PAT qui réclamaient des chiffres avec un niveau de précision qui ne pouvait être atteint que par des travaux de terrain et des recoupements de bases de données à la fois longues et coûteuses. Ces chiffres ayant été fournis, la grande majorité d'entre eux est restée inutilisée.

La question de la détermination de l'information à la fois nécessaire et suffisante pour éclairer une démarche reste posée. Elle est pour l'heure laissée à la décision de chaque territoire concerné. Nous n'avons pas connaissance de travaux menés pour inclure dans l'appareil statistique des informations qui réduiraient les incertitudes, la durée et

les coûts. Des questions sur les circuits courts avaient été introduites pour la première fois dans le recensement agricole de 2010, mené de façon exhaustive dans les exploitations agricoles. Il semble à cette heure que certaines des données alors collectées, par exemple sur l'emploi, ne seraient plus réalisées que sur une base d'échantillonnage lors du recensement prévu en 2020. Une telle décision provoquera une rupture dans les séries statistiques, et surtout obligera les territoires à une collecte d'information par eux-mêmes s'ils veulent dépasser l'usage de valeurs moyennes.

### L'ampleur des effets

Il est aujourd'hui trop tôt pour se hasarder à mesurer l'ampleur des effets produits par les PAT. D'abord parce qu'ils ne sont pas dotés d'un budget spécifique, au-delà des crédits nécessaires à leur gestion (personnel et actions spécifiques par exemple de communication). Il est donc difficile de mesurer ce qui peut leur être attribué dans l'évolution des budgets sectoriels auxquels ils réfèrent. Ensuite parce que les dispositifs de suivi-évaluation, à l'échelle nationale comme à l'échelle des territoires, soit n'ont pas été prévus, soit n'ont pas encore produit l'information compte tenu du caractère récent de la démarche.

Les effets, directs et indirects, des PAT peuvent à la fois être présentés comme réduits ou particulièrement importants. Nous pouvons l'illustrer par l'exemple de la progression de l'approvisionnement local de la restauration collective

- une vision pessimiste peut se baser sur les volumes financiers en jeu. Une estimation de la commande adressée aux producteurs et entreprises bretonnes en cas d'approvisionnement local a été réalisée (Maréchal, 2016). Elle aboutit à un volume financier d'une cinquantaine de millions d'euros par an dans l'hypothèse d'un approvisionnement à 50% d'origine bretonne. 50% est l'objectif de produits « durables » fixé par la loi Egalim (voir ci-dessous). Ce chiffre d'une cinquantaine de millions est loin d'être négligeable. Cependant, si on le compare au montant des crédits PAC (Politique Agricole Commune Européenne, soutiens aux revenus des agriculteurs) affectés à la Bretagne, qui avoisinent les 600 millions d'euros, on se rend compte que l'influence structurelle d'une politique reste mineure par rapport aux politiques « macro ».
- si l'on veut être optimiste, on peut considérer l'effet indirect de l'existence des PAT sur une politique nationale. La 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, dite loi Egalim<sup>59</sup> dispose, dans son article 24 « les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits répondant [certaines conditions de durabilité et d'origine], les produits mentionnés au 2° [produits issus de l'agriculture biologique] du présent I devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20 % ». Cette loi s'inscrit dans la continuité d'une proposition de loi qui avait été rejetée par le Sénat en 2016, pour des dispositions comparables. On peut considérer, mais la preuve n'est pas établie, que l'engouement pour les PAT, et au sein de ceux pour l'approvisionnement des cantines, a provoqué une évolution des orientations des élus sur ce sujet.

Globalement, l'évaluation des effets des PAT reste à faire. Le chantier n'est pas aisé compte tenu de leur dimension multisectorielle. Il apparaît cependant certain qu'une simple estimation quantitative ne serait pas suffisante.

---

<sup>59</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037547946&categorieLien=id>

### 3.4.3. Evolutions politiques et institutionnelles

La Loi d’Avenir de 2014 accélère en France le changement de main des dynamiques de transitions : portées jusque-là sur le mode du volontariat par des tandems de niches (producteurs – consommateurs) puis progressivement par des réseaux locaux plus complexes (comme nous l’avons illustré avec le cas de Rennes) restant ancrés dans des postures d’innovation militantes, les initiatives de relocalisation des systèmes alimentaires sont désormais légitimement orchestrées par les acteurs publics locaux, dotés de surcroît de nouveaux moyens financiers et juridiques pour le faire. Même si le succès de ces initiatives est varié, et les dynamiques plus ou moins ancrées dans des réseaux de changement de pratique efficaces (Maréchal, Noël, & Wallet, 2019), le modèle agro-alimentaire territorial et national a incontestablement changé de ligne d’horizon.

## 3.5. Eléments de prospective et réflexions pour l’avenir

### 3.5.1. Démarche d’accompagnement des PAT : synthèse et propositions

Les démarches vers les PAT sont relativement « normées » et pas toujours imprégnées des particularités que chaque situation territoriale appelle. Classiquement, le plan des cahiers des charges repose sur :

- un diagnostic des productions disponibles
- un diagnostic de la consommation
- des ateliers de consultation des acteurs
- parfois des entretiens approfondis auprès d’acteurs
- parfois la mise en place d’une instance participative de suivi
- la rédaction d’un cahier d’objectifs stratégiques
- l’élaboration d’un plan d’action

L’expérience accumulée remet partiellement en cause ce « plan-type ». Nous proposons à tout le moins d’y intégrer d’autres éléments :

1. un « *cadrage politique* » préalable. Selon le profil de la collectivité porteuse, certaines actions sont permises ou pas compte tenu de la distribution légale des compétences, revue par la loi NoTRE. On constate dans certains cas que des espoirs sont soulevés puis déçus parmi les acteurs locaux pour traiter une question sur laquelle la collectivité porteuse a peu de prise, faute de compétence légale. Il est donc essentiel d’être clair dès le départ avec tous les acteurs pour bien préciser « ce que nous pouvons faire tous seuls », « ce que nous pouvons faire avec d’autres à condition d’établir un partenariat », « ce que nous ne pouvons pas faire ». Pour ce cadrage, les travaux de Luc Bodiguel, un juriste CNRS à l’Université de Nantes, qui a publié un « guide de l’action publique en matière d’alimentation locale », sont très utiles. Ce guide décrit précisément les compétences et les textes pouvant être invoqués par les collectivités et pourrait ainsi être présenté au groupe pilote, et mobilisé dans l’accompagnement de la collectivité.

2. un *processus de diagnostics itératif*. L’approche linéaire diagnostic aussi complet que possible => stratégie + plan d’action a de nombreuses limites. D’abord, compte tenu de l’ampleur du périmètre de ce qui touche à l’alimentation, allant de la santé à l’emploi, du foncier à l’éducation, il est long, difficile et donc coûteux en temps et argent d’établir un état des lieux complet. Nous avons constaté, par observation des processus dans des collectivités, qu’une part importante de l’information collectée reste inutilisée bien qu’elle génère des coûts



importants. Nous proposons donc des processus itératifs où les diagnostics sont dans un premier temps sommaires, mais rapides et « bon marché ». C'est seulement après discussion, si un avis collectif est porté sur leur insuffisance, qu'ils sont développés de façon approfondie. Nous savons que de telles procédures itératives posent des problèmes concrets en matière d'appels d'offres puisqu'elles supposent une forte marge d'adaptation. Cependant, des solutions existent, par des marchés à bons de commande par exemple, ou des tranches optionnelles.

3. *des diagnostics engageants*. Une manière efficace d'engager les acteurs dans un processus est de les rendre partie prenante par l'action. Chaque territoire, et chaque acteur au sein de celui-ci, porte une connaissance diffuse, parfois confuse, des déterminants du fait alimentaire. Ces connaissances sont parfois négligées au profit d'un discours d'expert externe, alimenté par des statistiques où l'on ne peut utiliser que « ce qu'on a sous la main » (par exemple les données du recensement agricole datent de 2010 et sont donc « dépassées »). Il nous paraît essentiel d'identifier ces savoirs, et d'en profiter pour rendre les opérateurs locaux acteurs des diagnostics qui sont posés, ceci afin de dépasser une simple adhésion de principe. Le processus prend ainsi la double face de fin en soi pour connaître le territoire et de moyen pour « enrôler » (au sens sociologique) les acteurs.

4. *une gouvernance par processus*. Il existe une littérature, des récits d'expérience, des guides sur la gouvernance liée aux stratégies territoriales et aux PAT. Les guides existants nous semblent cependant à compléter, dans la mesure où ils préconisent des formes linéaires et souvent figées. Par exemple, l'institution d'un conseil alimentaire local met au premier rang des préoccupations la composition de ce conseil, où sont généralement conviées des « instances représentatives », dès lors condamnées à jouer un rôle de représentation de l'institution. Par ailleurs, la forte dynamique concernant l'alimentation territoriale, encore plus forte si le processus territorial est attirant, rend peu probable qu'une liste figée de parties prenantes reflète la réalité. On note dans la recherche un tout récent champ de travaux qui interrogent la validité et l'efficacité des préconisations qui dominent jusqu'à présent. Les chercheurs insistent sur le fait qu'une « bonne gouvernance » relève plus d'un processus évolutif plutôt que d'une structure figée. Des travaux canadiens relèvent par exemple la fréquence de l'absence des enfants et adolescents, dans des démarches dites participatives qui pourtant parlent abondamment d'eux.

5. *des procédures de co-construction créatives*. Nous avons remarqué, et déploré, le caractère très normé et similaire des procédures d'interactions avec tous ceux qui sont concernés par l'alimentation. Dans la plupart des cas, il est fait appel aux instances de représentation des professions concernées (chambres consulaires, leaders locaux) dans un cadre resserré, auxquelles s'adjoignent des représentants de la société civile, organisée ou pas, lors d'ateliers dits « participatifs », dont les limites en terme d'accès pour les personnes en situation fragile sont connues. Des experts (agence d'urbanisme, chercheurs) sont mobilisés dans les phases d'état des lieux et de diagnostic, et parfois « oubliés » par la suite. La recherche-action ATLASS remet en cause la pertinence et le caractère démocratique de ces procédures quand elles constituent les seules sources d'information. Il préconise deux approches en complément :

- l'activation d'instances « normales » touchant à la question alimentaire, sans créer d'événement spécifique, comme par exemple l'inscription de l'alimentation à l'ordre du jour d'une réunion des acteurs de la lutte contre la pauvreté, ou d'un forum d'entreprises ;
- la recherche sur le terrain d'expériences qui ne se signaleraient pas spontanément, et leur analyse sous l'angle des externalités qu'elles provoquent (méthode et base de données Résolis).

6. *l'immersion dans les pratiques*. L'alimentation territorialisée est encore un champ d'action politique mal défini. Dans une collectivité, il mobilise potentiellement plusieurs secteurs de compétence. Les acteurs de terrain pourtant, en particulier les acteurs économiques, sont obligés d'opérer une sorte de synthèse de l'information pertinente pour eux. Les pratiques réelles, par exemple des agriculteurs en circuits courts, sont très instructives. Elles permettent de comprendre les dynamiques d'investissement (classiquement « au début quand je me lance, je bricole, et après

j'investis »), d'emploi (exemple « moi je veux embaucher des gens polyvalents »), de positionnement commercial (exemple : « je ne suis pas partant pour vendre exclusivement aux cantines : j'ai besoin de garder des produits pour mes autres débouchés, les prix sont bas et les délais de paiement longs »). Il nous semble donc essentiel que l'accompagnement soit profondément immergé dans un vécu près des acteurs de l'alimentation territoriale.

7. *la prise en compte des besoins d'ingénierie territoriale.* Une enquête réalisée auprès des porteurs de PAT bretons montre qu'ils peuvent consacrer environ l'équivalent de 30 % d'un temps plein au suivi de la dynamique alimentaire du territoire. Les crédits du PNA, lorsque les territoires en ont été lauréats, peuvent temporairement permettre une plus forte disponibilité pour les processus d'animation territoriale. Tous les échanges montrent que cette disponibilité est insuffisante pour accompagner un mouvement en profondeur et dans le même temps consacrer une attention soutenue à ce qui se passe sur le terrain, aux projets qui éclosent chaque jour. L'affectation d'un temps de travail dont le plancher minimal pour « exister » est d'au moins 50 % d'un temps plein est nécessaire pour suivre une stratégie ou le projet alimentaire territorial.

### 3.5.2. Eléments de prospective

La Loi d'Avenir de 2014 accélère en France le changement de main des dynamiques de transitions : portées jusqu'à sur le mode du volontariat par des tandems de niches (producteurs – consommateurs) puis progressivement par des réseaux locaux plus complexes (comme nous l'avons illustré avec le cas de Rennes) restant ancrés dans des postures d'innovation militantes, les initiatives de relocalisation des systèmes alimentaires sont désormais légitimement orchestrées par les acteurs publics locaux, dotés de surcroît de nouveaux moyens financiers et juridiques pour le faire. Même si le succès de ces initiatives est varié, et les dynamiques plus ou moins ancrées dans des réseaux de changement de pratique efficaces (Maréchal, Noël, & Wallet, 2019), le modèle agro-alimentaire territorial et national a incontestablement changé de ligne d'horizon.

Rappelons que les niches d'innovations dans le domaine alimentaire, développées à la fin des années 1990's et dans le courant des années 2000, reposaient sur la notion de circuits court mobilisant les producteurs, les consommateurs, quelques élus locaux et quelques artisans de bouche pionniers et engagés. La perspectives des PAT entend compléter la liste de ces partenaires à l'ensemble des maillons du système alimentaire, comme l'indique le schéma ci-dessus. Cet objectif implique l'enrôlement d'acteurs plus classiques, jusque-là plutôt représentant du régime socio-technique agroindustriel : entreprises agro-alimentaires, moyennes voire grandes surfaces alimentaires, institutions d'accompagnement de l'agriculture (en particulier chambres d'agriculture, acteurs historiques de la cogestion agricole à la française et des dépendances du sentier qui la caractérisent...). Si l'on poursuit le récit élaboré en mobilisant le cadre théorique de la MLP, l'enrôlement de ces nouveaux acteurs repose signale le processus d'ancrage institutionnel et politique de la transition. Surtout, il nécessite une hybridation entre le référentiel sectoriel des niches d'innovation et le référentiel sectoriel du régime socio-technique agro-industriel. Il en résultera potentiellement l'émergence d'un nouveau référentiel sectoriel né de cette transition, dont l'issue n'est pas encore assurée - l'ancrage restant un processus fragile qui ne suffit pas à assurer la stabilité d'une transition dans le temps, des retours en arrière sont possibles (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012).

A partir de trois regards d'observateurs de ces dynamiques alimentaires territoriales, nous nous sommes prêtés à l'exercice prospectif de ce que pourraient devenir les PAT. Bien que n'ayant ni le temps, ni les moyens d'une prospective « dans les règles », nous en avons emprunté les éléments essentiels : choisir de grandes tendances sociétales (trends), qui se matérialisent par des pratiques concrètes (drivers), exercées par certains acteurs (Geels et Schot, 2007). Nous avons tenu à « reboucler » avec la réalité telle que nous l'observons aujourd'hui pour vérifier ainsi l'authenticité des germes

De manière prospective, on peut tenter d’imaginer les contours de ce référentiel en émergence, à partir des signaux les plus stables et des messages politiques les plus saillants observables actuellement.

**Le modèle de transition nous semble se composer autour des éléments suivants :**

(Source : Darrot, C., 2019, « *Reconnexions* », *Approche sociologique des transitions du 21eme siècle dans les domaines agricoles et alimentaire*, à paraître)

Raccourcissement des chaînes alimentaires (en nombre d’intermédiaires et en distances) et réduction de leur empreinte carbone : dé-spécialisation relative des territoires avec projet de solidarités inter-territoriale pour les produits spécifiques (huile d’olive, poissons...) et pour les régions densément peuplées à moindre potentiel agronomique (zones montagnes, zones sèches...)

Optimisation logistique progressive des systèmes alimentaires relocalisés, en s’appuyant sur de nouvelles compétences agro-alimentaires pour le traitement des volumes, leur transformation, leur logistique et leur mise en marché. L’échelle visée n’est ni celle de l’agro-industrie internationale ni celle de l’artisanat, mais une échelle médiane émergente s’appuyant à la fois sur des réorientations et sur des créations de structures.

Agroécologie (avec toute la polysémie et les controverses qui caractérisent pour le moment cette notion) dans les pratiques productives agricoles.

Le sous-référentiel sectoriel agricole agroécologique n’est pas stabilisé pour le moment. En termes de référentiel de politique publique, on peut s’appuyer sur la définition mise en ligne par le Ministère de l’agriculture<sup>60</sup>. Cependant des controverses marquées demeurent au sein des réseaux agricoles et citoyens, sur la place de la technologie et du travail humain, ainsi que sur le mode d’inclusion de cette agriculture dans son territoire, dans les filières agricoles et dans les systèmes de conseil et de financement sectoriels.

Exigence de transparence dans la composition des prix et les négociations (et davantage d’équité dans la chaîne de répartition de la valeur ajoutée des produits agricoles et alimentaires circulant dans ces systèmes relocalisés)

Droit de regard et implication directe ou indirecte de la société civile dans les pratiques agricoles et les transactions alimentaires

Implication des décideurs locaux dans la coordination de ces processus (régulation agricole foncière, promotion de modèles agricoles agroécologiques, économie alimentaire territoriale, éducation et culture alimentaire, inclusion sociale autour de l’alimentation)

Place significative du numérique dans la dynamique de ces nouveaux réseaux agroalimentaires locaux (économique : place des commandes en ligne, de la logistique numérisée ; culturelle : circulation de référentiels ; socio-technique : échanges de pratiques, de compétences, mise en commun de données)

<sup>60</sup> « L’agro-écologie est une façon de concevoir des systèmes de production qui s’appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle les amplifie tout en visant à diminuer les pressions sur l’environnement (ex : réduire les émissions de gaz à effet de serre, limiter le recours aux produits phytosanitaires) et à **préserver les ressources naturelles**. Il s’agit d’utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement », mis en ligne le 22/4/2013, <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-lagro-ecologie>, consulté le 24/07/2019

A l'échelle des PAT eux-mêmes, plusieurs scénarios nous semblent pouvoir, de manière plausible, émerger dans l'avenir

### **scénario 1 : l'enlisement institutionnel**

La procédure PAT est intégrée dans le vocabulaire et la communication des collectivités des grandes zones aires urbaines, à tel point qu'elles en sont à ce jour les principales bénéficiaires (plus de 60% des 38 PAT lauréats). Mais, faute de ressources techniques et de savoir-faire en matière d'animation territoriale, elles figent les procédures dans des cadres stricts, normés et très similaires. Le désengagement financier de l'Etat et de certaines Régions ouvre la voie aux collectivités locales les mieux dotées qui ont les moyens de mettre en place une stratégie alimentaire locale : ressources d'animation, d'installation d'agriculteurs, de subvention des cantines scolaires. Les autres doivent faire des choix contraints et pallier les difficultés les plus urgentes ou exercer en priorité les missions traditionnelles. Le cloisonnement entre compétences touchant à l'alimentation demeure. Les questions d'éducation à l'alimentation, en lien avec la santé et les affaires sociales sont prégnantes. L'agriculture urbaine sous toutes ses formes est encouragée et en forte croissance pour un potentiel socio-éducatif. Les espaces ruraux périphériques des villes se positionnent en tant que fournisseurs de denrées. Des politiques actives sont élaborées principalement pour l'approvisionnement de la restauration collective en aliments surtout valorisés par leur origine géographique locale. Par leur nature, leur portée et leur nombre, les actions engagées peinent à répondre aux ambitions transformatrices affichées par le discours public, contrastant ainsi avec le nombre de commissions et de réunions. Pour l'essentiel, les agriculteurs demeurent peu intéressés par ces démarches, soit parce qu'ils peinent à répondre aux exigences par exemple en matière de restauration collective, soit car les logiques de filière ou de marchés d'exportation s'avèrent plus attractives.

<i>Trends</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- influence croissante des métropoles</li> <li>- crise énergétique et climatique incitant à la « ville durable »</li> <li>- désengagement de l'Etat</li> <li>- habitudes alimentaires inspirées par les pratiques urbaines</li> <li>- désarticulation du monde associatif et diminution des financements</li> </ul>
<i>Drivers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement de l'agriculture urbaine</li> <li>- fonction gestionnaire prédominante (élus, agents territoriaux) focalisée sur la gouvernance</li> <li>- logique de projets au sens restrictif, sans continuité d'action</li> <li>- déconnexion rural/urbain. Perte d'autonomie des territoires ruraux pris entre demande des villes et soumission aux marchés mondialisés</li> </ul>
<i>Observations de terrain</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poids des métropoles dans le nombre de PAT (plus de 60% des 38 PAT lauréats)</li> <li>- inflation sur la question de la gouvernance et de la communication</li> <li>- démarches très similaires pour l'élaboration de la majorité des PAT</li> </ul>

Tableau 9: caractéristiques du scénario 1 : l'enlisement institutionnel

Les germes d'un tel scénario s'observent aujourd'hui. Par exemple, les villes françaises signataires du pacte de Milan sont plus prolixes sur leurs réalisations en matière de gouvernance (organes de concertation, conseils alimentaires) que sur les actions concrètes qui en découlent sur les territoires. Les effets en seraient des PAT essentiellement portés par et au profit des grandes villes, qui les intégreraient comme un outil où la communication est essentielle. Une spécialisation de l'espace, entre fournisseurs et consommateurs, périphérie et centre, est probable. Il n'y aurait pas de rupture dans la configuration des agricultures mais une évolution graduelle tirée par les exigences urbaines.

### **scénario 2 : une constellation de démocraties alimentaires locales**

La société civile (associations citoyennes, secteur de l’Economie sociale et solidaire (ESS), organisations de producteurs et consommateurs, TPE/PME en clusters....) prend l’initiative de fédérer les acteurs et les dynamiques concernant l’alimentation, à l’échelle d’un territoire de vie. Elle parvient à contenir les effets de cloisonnement et de concurrence. Les collectivités acceptent de les appuyer, politiquement et financièrement, et d’apporter leurs compétences propres sans toujours disposer d’un rôle dominant ou d’instigateur. Des relations ville-campagne plus équilibrées se mettent en place. Les questions de santé, d’environnement, d’accès de tous à l’alimentation de qualité sont au cœur des travaux collectifs, de façon équilibrée. La notion de projet au sens stratégique et politique d’une vision d’avenir est partagée. L’ensemble repose sur une multitude d’initiatives créatives d’abord lancées par la société civile et reprises par des « petites » entreprises de style start-up ou en clusters, qui parfois semblent dénaturer les intentions éthiques mais contribuent à la créativité d’ensemble.

<i>Trends</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- attentes sociales en matière d’initiatives citoyennes et de l’ESS</li> <li>- soutien aux start-ups</li> <li>- confiance de la population dans le local</li> <li>- perception partagée de la complexité du fait alimentaire</li> </ul>
<i>Drivers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- décentralisation <i>de facto</i>, avec équilibre dans les relations ville-campagne</li> <li>- experts thématiques qualifiés (élus, agents) dans les collectivités, avec organisation de la transversalité</li> <li>- monde associatif respecté et soutenu</li> <li>- maillage des entreprises sous formes de clusters</li> <li>- dynamiques sociales dominantes par rapport à la technologie</li> </ul>
<i>Observations de terrain</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAT lancés ou organisés par des associations, ou avec coordination souple de collectivités</li> <li>- savoir-faire de la société civile pour s’auto-organiser</li> <li>- multiplicité des questions fondatrices pour le lancement de réflexions stratégiques (environnement, emploi, santé...)</li> </ul>

Tableau 10 : caractéristiques du scénario 2 : une constellation de démocraties alimentaires locales

Des exemples concrets d’opérations relevant de ce type de scénarios existent, sans que les collectivités en soient forcément les instigatrices, alors même que les acteurs associent spontanément PAT et action d’une collectivité. Des associations initient et animent des stratégies locales, au nom de la protection de l’environnement (CPIE de Belle Île en Mer) aussi bien que la santé (association Chemin faisant en Ariège), ou l’accès à une alimentation de qualité pour les plus démunis (ATD Quart-Monde en Meurthe-et-Moselle). Ce type de démarche recouvre des programmes plus intégrés, avec présence plus affirmée des collectivités, comme ceux de la Biovallée dans la Drôme ou de l’écopôle alimentaire de la région d’Audruicq. Le fait alimentaire, exprimé dans un PAT, permet une coordination non figée entre les divers intérêts sur le terrain. Le risque d’une forte inégalité entre territoires, plus ou moins dynamiques ou expérimentés, est patent. Si l’action associative est souvent centrale, la place d’entreprises innovantes de type start-up est également forte, et l’apport du monde de la recherche parfois non négligeable. Ce scénario relève pour les plus avancés d’un véritable changement de paradigme : dans les territoires de pointe, une accumulation de petites initiatives de rupture provoque une transition profonde, voire développe une réelle configuration de type système alimentaire territorial.

### **scénario 3 : il faut que tout change pour que rien ne change**

Les organisations les moins ouvertes aux ruptures s’organisent pour prendre le contrôle des procédures de PAT. En particulier, les organisations agricoles dominantes tirent les réflexions vers un sens restrictif où les questions

de production et de revenu des producteurs dominant. Le local, traduit par des aires géographiques allant du départemental au national selon les circonstances, prend le pas sur les questions de qualité intrinsèque et environnementale de l'alimentation. Les organisations des industries de transformation et surtout de distribution font valoir leur rôle éminent dans le système alimentaire tel qu'il est pour justifier un statu quo qui ménage leur influence. Les circuits courts et l'agriculture biologique sont intégrés, plus ou moins directement, au sein de groupes financiers. Les collectivités, marquées par le cloisonnement, confient le pilotage aux élus en charge de l'agriculture. Dans les villes, l'agriculture urbaine se développe par le hors-sol au nom de l'intensivité de la production. Parallèlement, des micro-projets présentés comme « alternatifs » (par exemple en permaculture) jouent un rôle de communication symbolique pour donner des gages d'évolution. Les stratégies d'intégration de l'approvisionnement local par les acteurs dominants se multiplient, et des hypermarchés consacrent des terres au jardinage à proximité des magasins. L'ensemble débouche sur des mesures financières locales, nationales et européennes, qui soutiennent les évolutions pour peu qu'elles aient un contenu technologique et atteignent une certaine envergure financière.

<i>Trends</i>	- bureaucratisation des collectivités et segmentation des responsabilités - inquiétudes croissantes des collectivités rurales face au poids des villes - débat sur le coût des aliments issus des pratiques différenciées (bio, circuits courts) - désintérêt sur les décisions nationales et européennes sur l'agriculture
<i>Drivers</i>	- capacité d'influence des institutions agricoles, seules ou par les filières - collectivités qui « achètent la tranquillité » en ménageant les rapports de force - poids des élus ruraux qui voient l'agriculture « existante » comme seul atout, et repli sur soi - manque d'organisation et de poids des associations - dynamiques technologiques dominantes
<i>Observations de terrain</i>	- capacité de défense corporatiste des intérêts agricoles - faible capacité des chambres consulaires à appréhender le fait alimentaire dans sa globalité - difficultés pour les maires ruraux à s'extraire d'une vision agricole comme seule richesse - insistance sur le rôle de l'approvisionnement de la restauration collective

Tableau 11 : caractéristiques du scénario 3 : il faut que tout change pour que rien ne change

Les Etats généraux de l'alimentation ont été marqués par la dominance, progressivement installée, de questions relevant d'une vision agricole détachée du système alimentaire. Des territoires s'engagent dans certains PAT dont le contenu principal est affirmé comme un soutien au monde agricole « qui souffre », à l'échelle d'intercommunalités comme les Mauges, ou de régions comme la Bretagne avec son programme Breizh'Alim (Pahun, 2017). Dans ces conditions, le PAT devient un instrument de politique agricole locale. La multiplication des PAT permet de provoquer un renforcement des moyens publics affectés à l'agriculture (niveau régional, national et européen), à augmenter le consentement à payer des consommateurs et à ériger des barrières non tarifaires. Les pratiques les plus assimilables pour le régime dominant sont valorisées : approvisionnement de proximité des cantines, micro-fermes en permaculture (type « fermes d'avenir »), agriculture urbaine récréative ou à fort contenu technologique. Elles permettent de focaliser l'attention sur des projets peu menaçants pour le régime socio-technique dominant. Ce scénario relève d'un immobilisme structurel. Si l'agriculture et l'alimentation évoluent dans le domaine technologique, il est configuré pour éviter toute rupture engageant une transition.

La notion de résilience alimentaire territoriale a récemment été mise sur le devant de la scène. Elle renouvelle profondément la façon de considérer les stratégies alimentaires territoriales, puisque

- les PAT élaborés jusqu'à présent se fondent sur des situations où la sécurité alimentaire générale est garantie, l'enjeu étant de faire évoluer progressivement le système alimentaire dans un sens plus écologique, plus juste et plus efficace. Mais les situations de rupture majeure dans l'approvisionnement alimentaire ne sont jamais abordées, alors qu'elles deviennent probables, pour des raisons climatiques

(événements exceptionnels plus fréquents) ou sociales (mouvements comme celui des “gilets jaunes”, blocages).

- considérer la possibilité d’une rupture oblige à convoquer dans la réflexion de nouveaux acteurs, en particulier ceux qui ont pour mission d’assurer la sécurité des populations. Elle amène également à se poser des questions concrètes aujourd’hui évacuées comme “où se trouvent les stocks de vivres ?”.



## Bibliographie

(s.d.).

Altieri, M. (1983). *Agroecology, the Scientific Basis of Alternative Agriculture*. Berkeley: Div. of Biol. Control, U.C. Berkeley, Cleo's Duplication Services, 173 pages.

Aubry, C., & Chiffolleau, Y. (2009). Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles. *Innovations Agronomiques (2009) 5*, 53-67.

Bermond M., G. P. (s.d.). *Cahiers Agricultures*.

Berriet-Sollic, M. (2002). Décentralisation et politique agricole en France. *Économie rurale. N°268-269*, 54-67.

Darrot, C., & Durand, G. (2011). Référentiel central des circuits courts de proximité : Mise en évidence et statut pour l'action. Dans J. (. Traversac, *Circuits courts, contribution au développement régional* (p. 224 p.). Educagri.

Deléage, E. (2004). *Paysans de la parcelle à la planète. Socio-anthropologie du réseau agriculture durable*. Syllepse.

Dowler, E., Kneafsey, M., Cox, R., & Holloway, L. (2009). Doing food differently': reconnecting biological and social relationships through care for food. *The sociological review vol 57-2*, 200-221.

El Bilali, H. (2018). Transition heuristic frameworks in research on agro-food. *Environment, Development and Sustainability*, <https://doi.org/10.1007/s10668-018-0290-0>.

Elzen, B., van Mierlo, B., & Leeuwis, F. (2012). Anchoring of innovations: assessing Dutch efforts to harvest energy from glasshouses. *Environmental innovation and Societal Transitions n°5*, 1-18.

Fischler, C. (1979). Gastro-nomie et gastro-anomie, sagesse du corps et crise bio-culturelle dans l'alimentation moderne. *Communications, vol 31-1, "La nourriture, pour une anthropologie bioculturelle de l'alimentation"*, 189-210.

Fischler, C. (1990). *L'omnivore*. Paris: Odile Jacob.

Fonte, M. (2011). reconnecting producers and consumers in Europe: Markets, communities, knowledge, policies. *Canada - Europe Transatlantic dialogue policy workshop "Local sustainable food systems in policy and practice"*. Ottawa: 7 pages.

Fouilleux, E. (2000). Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique Agricole Commune. *Revue française de sciences politiques, vol 50 N°2*, pp. 277 :306.

Fressoz, B., & Bonneuil, C. (2013). *L'événement anthropocène - La Terre, l'histoire et nous*. Paris: Seuil, 320 p.

Geels, F. (2002). technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research policy n°31*, 1257-1274.

Geels, F. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Res-Policy n°33*, 897-920.

- Geels, F. (2011). The multi-level perspective in sustainability transition: responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions vol 1 (1)*, 24-40.
- Geels, F., & Schott, J. (2007). Typology of socio-technical transition pathways. *Research policy n°36*, 399-417.
- Goodman, D., & Watts, M. (1997). *Globalising Food: Agrarian Questions and Global Restructuring*. Routledge.
- Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débat dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique, vol. 42, numéro 2*, 219 :234.
- Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balasz, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., . . . Blakett, M. (2013). *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics*. Sevilla: JRC Scientific and Policy Reports ; European commission, Joint research center, Institute for Prospective Technological Studies.
- Lambert, B. (1970). *Les paysans dans la lutte des classes*. Paris: Seuil.
- Lamine, C. (2014). Sustainability and resilience in agrifood systems: reconnecting agriculture, food and the environment. *Sociologia Ruralis vol.55*.
- Lamine, C., & Chiffolleau, Y. (2012). Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis. *Revue POUR n°215-216*, 85-92.
- Léger, F. V. (2006). Le Contrat Territorial d'Exploitation : La rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française.
- Luneau, G. (2004). *la forteresse agricole, une histoire de la FNSEA*. Paris: Fayard.
- Malassis, L. (2001). *La longue marche des paysans français*. Paris: Fayard.
- Maréchal, G. (2008). *Les circuits courts alimentaires, bien manger dans les territoires*. Dijon: Educagri éditions.
- Maréchal, G. (2016). Aliment, territoire, santé :quel impact économique des achats de la restauration scolaire ? *colloque "l'alimentation entre territoire(s) et santé"*. Québec: Université de Laval-Québec,.
- Maréchal, G., Noël, J., & Wallet, F. (2019). Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme? *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, GREP, Agriculture: des ruptures à la transition*, 261-270.
- Maresca, S. (1981). La représentation de la paysannerie. *Actes de la recherche en sciences sociales n038*, 3 - 18.
- Mendras, H. (1967). *La fin des paysans : changement et innovations dans les sociétés rurales françaises*. Paris: S.E.D.E.I.S.
- Mendras, H. (1995 (Nouvelle édition refondue),). *Les sociétés paysannes, éléments pour une théorie de la paysannerie*. Folio, 368 p.
- Ministère de l'Agriculture. (2015). *présentation des 19 projets de l'appel à projets national 2014 du PNA*. Paris.
- Ministère de l'Agriculture. (2016). *présentation des 21 projets lauréats de l'appel à projets 2015-2016 du programme national pour l'alimentation,*. Paris.
- Ministère de l'Agriculture. (2017). *présentation des 47 projets lauréats de l'appel à projets 2016-2017 du programme national pour l'alimentation*. Paris.

- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. (2018). *programme national pour l'alimentation 33 projets lauréats 2017-2018*. Paris.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. (2019). *programme national pour l'alimentation, 2018-2019 31 projets lauréats*. Paris.
- Morin, E. (1969 ). Une commune de France, Plodemet. *Annales économies, sociétés, civilisation*, vol. 24 777 - 781.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique. *Revue française de sciences politiques*, vol 50 n°2, 189-208.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n°2, pp. 189-208.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n°2, pp. 189-208.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, vol. 55 n°1, 155 : 187.
- Muller, P. (2009). Le basculement du regard. *Etudes rurales* n°183, 101-112.
- Muller, P. (2010). Changements d'échelle de la politique agricole. Dans B. Hervieu, N. Meyer, P. Muller, F. Purseigle, & J. Rémy, *Les mondes agricoles en politique* (pp. 336-351). Presses de Science Po.
- Pernet, F. (1982). *Résistances paysannes*. Presses universitaires de Grenoble.
- Perraud, D. (2001). Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? *Economie Rurale* n°261, 7-22.
- Pisani, E. (2003). *Un vieil homme et la Terre - Neuf milliards d'êtres à nourrir. La nature et les sociétés rurales à sauvegarder*. Paris: Seuil.
- Purseigle, F. (2003). François Purseigle, « L'engagement des jeunes agriculteurs dans les organisations professionnelles agricoles. Contribution à l'étude des processus d'entrée dans l'action collective. *Ruralia [En ligne]*, 12/13 , URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/353>.
- Rédaction. (2015). *Ce que Manger veut dire*. Récupéré sur Me monde diplomatique: <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/142/A/53391>
- Rémy, J. (1987). La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur. *Sociologie du travail*, n°4-87, pp. 415-441.
- Theys, J. (2003). La Gouvernance, entre innovation et impuissance ». *Développement durable et territoires / 2*, [En ligne], mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1523>.
- van Huylenbroeck, G., & Durand, G. (2003). *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Cambridge University: Ashgate.
- Watts, D., Ilbery, B., & May, D. (2005). Making reconnections in agro-food geography: alternative systems of food provision. *Progress in Human Geography*, 29, 1, 22-40.

- Wezel, A., Bellon, S., Doré, T., C, F., Vallod, D., & David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for sustainable development* n°29, 503-515.
- Winter, M. (2003). Geographies of food: agro-food geographies, making reconnexions. *Progress in Human Geography* 27,4 , 505–513.

