

Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme ?

Gilles Maréchal, Julien Noel, Frederic Wallet

► **To cite this version:**

Gilles Maréchal, Julien Noel, Frederic Wallet. Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme ?. Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, GREP, 2019, Agriculture : des ruptures à la transition, pp.261-270. hal-02139732

HAL Id: hal-02139732

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02139732>

Submitted on 25 May 2019

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.



Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme ?

Gilles Maréchal, Terralim, UMR 6590 ESO –
Espaces et Sociétés

Julien Noël, UMR 6590 ESO – Espaces et
Sociétés

Frédéric Wallet, UMR SAD-APT
INRA/AgroParisTech, équipe Proximités

Les projets alimentaires territoriaux, connus sous l'acronyme PAT, ont été prévus dans l'article 39 de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LOAAF) du 13 octobre 2014. Cette disposition confirme que l'agriculture, et les politiques qui lui sont appliquées, ne peut désormais plus s'envisager de façon indépendante du système alimentaire en général. Mais elle peut aussi conduire à ce que l'alimentation soit d'abord considérée à l'aune de ses effets sur le secteur agricole. Quatre années et de multiples initiatives plus tard, qu'en est-il ? Le principe du PAT, et ses applications sur le terrain, induisent-ils une rupture dans les stratégies territoriales et les politiques publiques relatives à l'alimentation et à l'agriculture ? Peut-on en attendre dans l'avenir des ruptures dans les conceptions et les pratiques des acteurs ?

1 - Une réflexion collective de pratiquants de la recherche action

3 auteurs rompus à la recherche action mais aux parcours différents

Cet article est le fruit de la convergence de trajectoires complémentaires, habitées par une même volonté de faire dialoguer recherche et action afin de construire les connaissances et les pratiques nécessaires aux réponses exigées par la transition écologique, agricole et alimentaire sur les territoires. Si les trois auteurs se connaissent et collaborent depuis plusieurs années. Ils partagent des approches intellectuelles convergentes, ainsi que des travaux en commun, leur point de rencontre procède de cheminements différents. Gilles Maréchal, économiste, vient du monde du développement territorial, au sein du mouvement CIVAM en particulier. C'est la nécessité du terrain qui l'a amené à s'intéresser aux apports de la recherche, par de multiples programmes de recherche-action au niveau régional, national, européen et international. Julien Noël, géographe, et Frédéric Wallet, économiste, viennent à l'inverse du monde de la recherche, qu'ils ont développée par l'association avec les acteurs de terrain. Julien Noël s'implique dans des projets alimentaires avec les collectivités, pendant que Frédéric Wallet développe une vision nationale où il peut observer de nombreux projets. Il anime depuis 10 ans le programme de recherche Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), où s'inscrivent Gilles Maréchal et Julien Noël au sein du projet Frugal (Formes urbaines et gouvernance alimentaire). Leur antériorité commune sur le sujet leur permet de disposer d'une vision historique sur le développement de stratégies alimentaires territoriales, dont les PAT sont aujourd'hui l'expression. Tous sont impliqués dans des démarches territoriales concrètes.

un référentiel sur les transitions

Nous avons développé une première analyse fondée sur le schéma de la transition décrit par Geels *et al.* (2007). Dans un "paysage" donné, qui représente un état de la société et de la technologie, un "régime"

dominant impose des normes et façons de faire. Celles-ci sont interrogées ou remises en cause par des “niches”, innovations qui peuvent se développer en dehors du régime ou l’influencer ou y être intégrées. Notre pratique de terrain nous a *de facto* confronté à de nombreuses niches, qui ont connu un succès ou une postérité très divers. Une notion clé est celle de *verrouillage*, qui désigne les procédures et moyens d’auto-reproduction du régime, et de barrières pour les niches. La transition reposerait sur un impact suffisamment fort des niches pour dévier le cours du régime, et ce faisant faire évoluer le paysage. Cette « perspective multi-niveaux » propose fondamentalement une évolution progressive du régime, sous des impacts conjugués, et exclut donc les ruptures.

Il convient dès lors de réinterroger le concept de niche, dont la représentation séduisante a parfois tendance à gommer les limites pour penser la diversité des configurations concrètes. Ainsi, si certains modèles innovants peuvent parvenir à se développer en tant que vecteur de changement des régimes sociotechniques dominants, rien ne permet d’affirmer qu’ils seront en mesure de proposer une alternative parvenant à s’imposer. Rien ne permet non plus d’affirmer que toutes les niches ont vocation à impulser une rupture au sein du système. Au contraire, certaines de ces niches peuvent être le fait d’acteurs parfaitement intégrés dans le régime sociotechnique dominant, et cherchant à innover pour mener à bien des stratégies de diversification et de segmentation à même de maintenir le système dans son ensemble et les rapports de domination qui y sont associés. D’un autre côté, les niches peuvent être des vecteurs de résistance à l’uniformisation des pratiques et des techniques, à l’affirmation d’un pouvoir économique à visée hégémonique. Ces niches réfractaires peuvent apparaître comme des camps de base de la résistance dessinant les contours d’un modèle alternatif qui ne vise pas nécessairement à renverser les équilibres.

L’enjeu est alors de savoir si cette diversité des niches est en mesure de s’engager dans un mouvement de convergence pour éroder durablement le modèle dominant, ou demeure marqué par la dispersion. En d’autres termes, il s’agit d’envisager l’hypothèse d’une capacité du régime sociotechnique dominant à se réinventer par absorption des modèles émergents ou fragilisés, ou à maintenir la coexistence avec des modèles alternatifs comme alibi pour ne rien changer.

2 – Les projets alimentaires territoriaux : que sont-ils, d’où viennent-ils

les sources d’une vision territoriale de la question alimentaire

Les PAT procèdent de la formalisation juridique d’un mouvement engagé depuis le début des années 2000. Selon une méthode développée par la recherche-action Frugal¹, Cormery (2017) et Rol (2017) ont ainsi mis en évidence la chronologie des jeux d’acteurs (associations, entreprises, chambres consulaires, pouvoirs publics...) dans plusieurs grandes villes de l’Ouest (Angers, Caen, Lorient, Rennes...) et qui, dans tous les cas, montre que l’appropriation de la thématique alimentaire par le monde politique suit, plus ou moins rapidement, l’action d’abord engagée par les citoyens ou les réseaux alternatifs (CIVAM, Bio).

Au début des années 2000, les initiatives pensant l’agriculture autrement que par les filières sont encore considérées comme déclinantes ou alternatives. Certains types de circuits courts y sont présentés comme des reliques traditionnelles et sans avenir : points de vente à la ferme, marchés de plein vent). D’autres sont la marque d’une effervescence d’actions et de projets qui se réseautent petit à petit : réseau des AMAP, AVEC Rhône-Alpes (désormais Terre d’Envies), Biocoops... Déjà certaines collectivités, urbaines pour la plupart, s’y intéressent par exemple à travers Terres en Villes.

1 FRUGAL : Formes urbaines et gouvernance alimentaire, projet PS DR 4 de recherche-action

Au milieu des années 2000, le territoire reprend ses droits comme espace naturel de réflexion sur l'alimentation et les liens qui unissent les humains à travers elle. Des projets de recherche-action, comme SALT² s'intéressent à la construction de « territoires alimentaires », avant que les concepts de SYAL (Muchnik *et al.*, 2007) et de SAT, découlant du « modèle alimentaire de proximité » (Rastoin et Ghersi, 2010) ne formalisent cette quête³. Déjà, certaines collectivités s'emploient à reterritorialiser leur alimentation, par l'ouverture de points de vente, l'approvisionnement de leurs cantines ou des actions sur le foncier.

En 2009, le plan Barnier pour les circuits courts marque une autre étape : la prise en compte par l'État de la croissance explosive de ces formes de commercialisation, portée par la demande sociétale. Cette institutionnalisation se poursuit au début des années 2010. Le 4 juillet 2014, l'Association des Régions de France adopte sa déclaration de Rennes « pour des systèmes alimentaires territorialisés ». Un texte de loi suivra le 13 octobre 2014. Mais avant même son adoption, et donc l'intronisation du terme PAT, des territoires, sous l'impulsion d'une collectivité ou d'une organisation de la société civile, avaient engagé des actions relevant de stratégies alimentaires territoriales, d'inspiration locale ou sous l'influence des *food strategies* du Royaume Uni.

les PAT, qu'est-ce que c'est ?

Selon les dispositions légales du MAAF⁴, les PAT, tel que définis par la LOAAF du 13 octobre 2014 (Art. L. 111-2-2), s'élaborent « *de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif 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 (...) Ils 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 (...) 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* ».

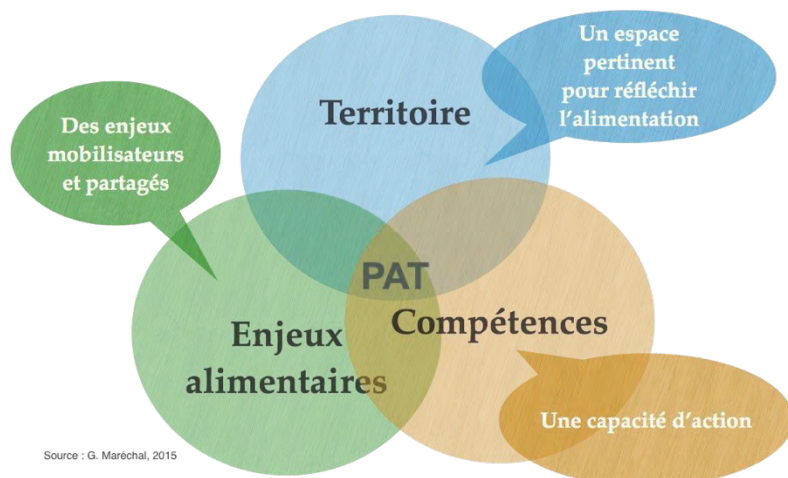
Les PAT se présentent donc comme des projets collectifs de territoires sur l'alimentation (figure 1) :

- fortement ancrés localement. 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-partenaire. 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, nutritionnelle, organoleptique.
- inscrits dans la transversalité. Ils répondent à de multiples enjeux : économique (maintien de la valeur ajoutée sur le territoire...), social (création de lien social...), environnemental (préservation de l'eau et des paysages...), sanitaire (lutte contre l'obésité...), culturel (valorisation du patrimoine gastronomique, etc.).

2 SALT : Systèmes alimentaires territorialisés, programme de recherche-action menée par les CIVAM de Bretagne et coordonné par Gilles Maréchal, à partir de 2005 (plus d'infos sur : www.civam-bretagne.org), dans le cadre du programme Appropriation Sociale des Sciences du Conseil Régional de Bretagne

3 SYAL : Système agroalimentaire localisé // SAT : Système alimentaire territorialisé

4 MAAF : Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt



Source : G. Maréchal, 2015

Figure 1 : les PAT, des projets de territoire au croisement d'enjeux et de compétences sur l'alimentation

les PAT, une interprétation ambiguë

Sur un plan statistique, quelques observations fines des dossiers déposés dans le cadre de l'appel à projet annuel du PNA⁵ depuis 2014 font ressortir quelques points saillants. En premier lieu, la procédure PAT est depuis sa mise en œuvre effective en 2016, celle qui reçoit le plus de dossiers, et le plus de lauréats. Par ailleurs, en vertu d'un assez bon équilibre territorial des candidatures et des lauréats à l'échelle hexagonale⁶, les intercommunalités, notamment urbaines, ainsi que les territoires de projets (parcs, pôles ruraux...), ressortent comme les principaux bénéficiaires de la procédure PAT. Enfin, une large majorité de projets, déposés comme lauréats, demeure centrée sur un renforcement de l'approvisionnement des cantines scolaires en produits locaux (ou bios), même si depuis 2016, les axes « Ancrage territorial et approvisionnement de proximité » et « Gaspillage alimentaire » du PNA tendent à capter une partie de ces projets monothématiques⁷.

Ainsi, les premiers projets présentés au ministère de l'agriculture prètent 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 multiplicité des questions traitées dans ces projets (Gougeon, 2016), est ici illustrée par la figure 2.

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 cède le pas 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

⁵ Programme National pour l'Alimentation, qui comprend un appel fléché pour soutenir l'élaboration de PAT.

⁶ Aucune candidature lauréate en Outre-Mer ne compte à ce jour de PAT, en dépit de territoires insulaires pourtant propices à leur élaboration et concrétisation.

⁷ Plus d'infos également sur le site du RnPAT

cas à aller au plus simple sans toujours toucher au plus essentiel ou au plus englobant. 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.



Figure 2 : les PAT, des projets de territoire aux multiples entrées alimentaires

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.

3 – Les projets alimentaires territoriaux : où peuvent-ils aller ?

A partir de trois regards d'observateurs privilégiés de ces dynamiques stratégies alimentaires territoriales, nous nous sommes prêtés à l'exercice d'une vision prospective 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. Nous avons tenu à « reboucler » avec la réalité que nous observons aujourd'hui pour vérifier ainsi l'authenticité des germes.

scénario 1 : l'enlissement 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.

Ce scénario s'appuie sur les éléments suivants :

Trends	<ul style="list-style-type: none">- influence croissante des métropoles- crise énergétique et climatique incitant à la « ville durable »- désengagement avec contrôle bureaucratique tatillon de l'Etat- habitudes alimentaires inspirées par les pratiques urbaines
--------	---

	- désarticulation du monde associatif et diminution des financements
Drivers	- développement de l'agriculture urbaine - prédominance de la fonction gestionnaire (élus, agents territoriaux) qui se focalise sur la gouvernance - logique de projets au sens restrictif, sans continuité d'action - déconnexion rural/urbain ou fonctionnalisation (voire asservissement) des premiers aux seconds. Perte d'autonomie des territoires ruraux pris entre demande des villes et soumission aux marchés mondialisés
Observations de terrain	- poids des métropoles dans le nombre de PAT - inflation sur la question de la gouvernance des démarches et de la communication - démarches très similaires pour l'élaboration de la majorité des PAT

Les germes d'un tel scénario peuvent s'observer aujourd'hui. Par exemple, les villes françaises signataires du pacte de Milan⁸ 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, ou au profit, des grandes villes, qui les intégreraient comme un outil où la communication est essentielle. Une spécialisation de l'espace, voire des territoires 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, TPE/PME en clusters, organisations de producteurs et consommateurs, etc.) prend l'initiative de fédérer les acteurs et les dynamiques concernant l'alimentation, à l'échelle d'un territoire de vie. Ses acteurs parviennent à dépasser ou réduire 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. Des relations ville-campagne plus équilibrées se mettent en place. Les questions de santé, d'environnement, de cadre de vie, 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 inventées par la société civile et reprises par des entreprises de style start-up, parfois en les dénaturant.

Trends	- attentes sociales en matière d'initiatives citoyennes et de l'ESS - soutien aux start-ups - confiance de la population dans les micro-initiatives locales - perception partagée de la complexité du fait alimentaire
Drivers	- décentralisation de facto, avec équilibre dans les inter-communalités et relations ville-campagne - experts thématiques qualifiés (élus, agents) dans les collectivités, avec organisation de la transversalité - monde associatif respecté et soutenu - maillage des entreprises sous formes de clusters ou réseaux - dynamiques sociales dominantes par rapport à la technologie

⁸ Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, signé le 15 octobre 2015 par plus de 100 grandes villes

Observations de terrain	<ul style="list-style-type: none"> - PAT lancés ou organisés par des associations, ou avec coordination non contraignante de collectivité - savoir-faire de la société civile pour s'auto-organiser - multiplicité des questions fondatrices pour le lancement de réflexions stratégiques (environnement, emploi, santé)
-------------------------	---

Des exemples concrets d'opérations relevant de ce type de scénarios existent, sans que les collectivités en soient forcément les instigatrices, alors même que le public associe spontanément PAT et action d'une collectivité. Des associations en sont venues à prendre en main la préparation d'une stratégie locale. L'origine peut en être 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, ou Association Nationale Des Epiceries Solidaires). Des programmes plus intégrés, avec présence affirmée des collectivités, peuvent aussi être cités, comme ceux de la Biovallée dans la Drôme ou de l'écopôle alimentaire de la région d'Audruicq. Les effets seraient que le fait alimentaire, considéré sous tous ses aspects, permettrait une coordination non figée entre les divers intérêts sur le terrain. Le risque d'une forte inégalité entre territoires, plus ou moins dynamiques, plus ou moins expérimentés, est néanmoins patent. Si l'action associative est souvent centrale, la place d'entreprises innovantes de type start-up y est également forte. 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 provoquent une transition profonde, voire prennent le dessus de façon déconnectée du régime.

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 qui vont 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 la réflexion aux élus en charge de l'agriculture. Dans les villes, l'agriculture urbaine se développe par l'hydroponie et les cultures sur substrats en conteneurs au nom de l'intensivité de la production. Parallèlement, des micro-projets « alternatifs », par exemple en permaculture, présentés comme exemplaires, jouent un rôle de communication. Les stratégies d'intégration de l'approvisionnement local par les acteurs dominants se multiplient, allant jusqu'à faire de la grande distribution son propre jardinier par la valorisation de terres à proximité de ses 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.

Trends	<ul style="list-style-type: none"> - bureaucratisation des collectivités favorable à la 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) - indifférence sociale aux décisions nationales et européennes sur l'agriculture
--------	--

Drivers	<ul style="list-style-type: none"> - capacité d'organisation et d'influence des institutions agricoles, seules ou en alliance avec les industries alimentaires et la distribution - collectivités qui « achètent la tranquillité » en ne bousculant pas les rapports de force - poids des élus ruraux qui voient l'agriculture « réellement existante » comme seul atout, et repli sur soi rural - manque d'organisation et de poids des associations - dynamiques technologiques dominantes
Observations de terrain	<ul style="list-style-type: none"> - capacité de défense corporatiste des intérêts agricoles - faible capacité technique des chambres consulaires à appréhender le fait alimentaire dans sa globalité - difficultés pour les maires ruraux à s'extraire d'une vision avec l'agriculture comme seule richesse - insistance sur le rôle de l'approvisionnement de la restauration collective, qui est le secteur qui bouscule le moins les habitudes

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 vise à provoquer un renforcement des moyens publics affectés à l'agriculture (national et européen), à augmenter le consentement à payer des consommateurs et à ériger des barrières non tarifaires. Ce qui n'exclut pas le soutien à des actions micro-locales, niches alternatives, qui permettent de focaliser l'attention sur des projets peu menaçants pour le régime socio-technique dominant, comme l'illustre le réseau « fermes d'avenir ». Le local reste une notion ambiguë, déconnectée des questions de qualité environnementale des pratiques agricoles et les rapports de force dans les filières alimentaires n'évoluent pas. Une agriculture péri-urbaine ou à micro-échelle, permet de donner « bonne conscience » aux responsables locaux. Ce scénario est celui sinon de l'immobilisme, car l'agriculture et l'alimentation évoluent dans le domaine technologique, du moins d'une absence de rupture engageant une transition.

4 – Conclusion : à la croisée des chemins entre ruptures, transition et immobilisme

Nous avons tenu à présenter des scénarios bien tranchés, en forçant le trait. Insistons sur le fait qu'un scénario n'est ni une prévision, ni une prédiction, et nous faisons nôtre la phrase d'Hugues de Jouvenel : « *Le futur n'est pas prédéterminé ; il est donc imprévisible. Mais l'anticipation est une nécessité pour le construire plutôt que de le subir* ». Ces scénarii ne sont bien sûr pas exclusifs : une commune pourrait être impliquée dans son propre PAT, celui de son intercommunalité, celui de son département, celui de sa région, et rien ne garantit leur harmonie. La question de l'articulation des compétences territoriales et des niveaux d'échelles entre PAT apparaît de plus en plus clairement comme un enjeu essentiel. A ce titre, nos trois scénarios éclairent la conflictualité probable entre des logiques qui « ne peuvent pas se croiser ». En fonction de ces scénarii, on tend ainsi à se rapprocher (ou à s'éloigner) de modèles horizontaux et

transversaux de coopération territoriale en termes de gouvernance alimentaire territoriale (Bonney et Brand, 2014 ; Gougeon, 2016 ; PSDR4 Frugal).

Comme le soulignent certains chercheurs (Bodiguel *et al.*, 2018), les PAT viennent compléter une panoplie d'instruments et d'outils d'actions publiques territoriales déjà existants en matière d'agriculture et d'alimentation locale, tant en matière de foncier que d'urbanisme ou d'accessibilité. Ils peuvent donc ainsi s'appréhender comme un nouveau cadre pour des démarches partenariales ou contractuelles visant la relocalisation de l'agriculture et le rapprochement entre collectivités et différents maillons de la chaîne alimentaire sur un territoire. Mais aussi comme un outil de plus, insuffisant pour enclencher une politique alimentaire locale intégrée (Perrin et Soulard, 2014).

Ainsi, en positionnant les PAT en tant que dispositif supposé compléter la panoplie des outils d'intervention sur la thématique déficitaire de l'alimentation, les autorités autorisent une interprétation polymorphe certes adaptée à la diversité des configurations territoriales mais ne permettant pas de lui conférer la fonction de réponse aux enjeux systémiques qu'impose l'ambition d'une action en faveur de la transition. L'entrée alimentaire est pourtant suffisamment mobilisatrice et sujette à controverses quant à l'orientation des modèles agricoles, sociaux et environnementaux pour offrir cette opportunité politique. Car s'il faut bien entendu un certain volontarisme politique comme ingrédient essentiel des stratégies alimentaires locales, un certain nombre de recherches insistent aujourd'hui sur le rôle d'arènes multi-acteurs, et notamment des mouvements citoyens dans la structuration de ces stratégies, au-delà des échéances électorales (Perrin et Soulard, 2014 ; Bonney et Brand, 2014).

Bibliographie

- L. Bodiguel, C. Rochard, G. Maréchal, « L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux », *Working Paper*, PSDR4 Frugal, 2018, 43 p.
- S. Bonney, C. Brand, « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour*, 89 (1-2), 2014, p. 95-103.
- A. Cormery, « La restauration collective, quel outil pour la gouvernance alimentaire des villes ? Cas d'étude chronologique et systémique à Caen, Lorient et Rennes », *Mémoire de fin d'études d'ingénieur agronome*, Agrocampus Ouest-Rennes, 2017
- F.W. Geels, J. Schot, Typology of sociotechnical transition pathways, *Research policy*, p. 399-417, 2007
- L. Gougeon, « La construction de nouvelles formes de gouvernance par la question alimentaire. Exemples de l'Audruicquois et du Layon-Loire-Aubance », *Mémoire de Master 2*, Université de Nantes, 2016.
- J. Muchnik, D. Requier-Desjardins, D. Sautier, J. M. Touzard, « Les systèmes agroalimentaires localisés (SYAL) : introduction », *Economies et Sociétés*, 29, 2007, p. 1465-1484.
- J. Pahun, « Le recours au "local" comme canalisation des débats sur l'alimentation en Région ou le phénomène "des bon produits de chez nous" », *Communication orale*, Doctor'AL 2017, Réseau mixte thématique « Alimentation locale », 2017, p. 41-42.
- C. Perrin, Ch. Soulard, « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan », *Géocarrefour*, 89 (1-2), 2014, p. 125-134.

- J. L. Rastoin, G. Ghersi, *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Éditions Quæ, Versailles, 2010, 565 p.
- M. Rol, « Historique de la gouvernance alimentaire dans l'agglomération d'Angers. Etude des dispositifs participant de la gouvernance alimentaire », *Mémoire de Master 1*, Agrocampus Ouest-Angers, 2017.

Webographie :

- Projet alimentaire territorial (PAT) : <http://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial>
- 1 - Réseau national pour un Projet Alimentaire Territorial co-construit et partagé (RNPAT) : <http://rnpat.fr/>