

# pour

La revue du Groupe Ruralités,  
Éducation et Politiques

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

Gilles Maréchal, Julien Noël, Frédéric Wallet

DANS **POUR** 2018/2 (N° 234-235), PAGES 261 À 270  
ÉDITIONS **GREP**

ISSN 0245-9442

DOI 10.3917/pour.234.0261

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-pour-2018-2-page-261.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour GREP.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# 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<sup>1</sup>

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 peuvent 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 ? Si oui, est-elle annonciatrice d'une véritable transition dans les conceptions et les pratiques des acteurs ?

---

1 Gilles Maréchal, économiste, consultant, vient du monde du développement territorial, au sein du mouvement CIVAM en particulier. Julien Noël, géographe, et Frédéric Wallet, économiste, viennent à l'inverse du monde de la recherche. Julien Noël s'implique dans des projets alimentaires avec les collectivités et la société civile, pendant que Frédéric Wallet développe une vision nationale où il peut observer de nombreux projets de terrain. 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).

## 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.

Les initiatives pensant l'agriculture autrement que par les filières sont alors considérées comme déclinantes ou alternatives. Certains types de circuits courts y sont présentés comme des reliques sans avenir : points de vente à la ferme, marchés de plein vent. D'autres sont la marque d'une floraison de projets qui se déploient petit à petit en réseaux : AMAP, Terre d'Envies, Biocoops... Déjà certaines collectivités, urbaines pour la plupart, s'y intéressent par exemple à travers Terres en Villes.

Au milieu des années 2000, le territoire reprend ses droits comme espace de réflexion sur l'alimentation et les liens qui unissent les humains à travers elle. Certaines collectivités s'emploient à reterritorialiser leur alimentation, par l'ouverture de points de vente, l'approvisionnement local de leurs cantines ou des actions sur le foncier.

En 2009, le plan Barnier pour les circuits courts consacre la prise en compte par l'État de la croissance explosive de ces formes de commercialisation. L'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 », suivie du texte de loi le 13 octobre. Mais avant même son adoption, des territoires, sous l'impulsion de collectivités ou d'organisations de la société civile, avaient engagé des actions relevant de stratégies alimentaires territoriales.

### Les PAT, qu'est-ce que c'est ?

Tels que définis par la LOAAF du 13 octobre 2014 (Art. L. 111-2-2), les PAT 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 territoire sur l'alimentation (figure 1) :

- fortement ancrés localement ;
- fondés sur une démarche multi-partenariale ;

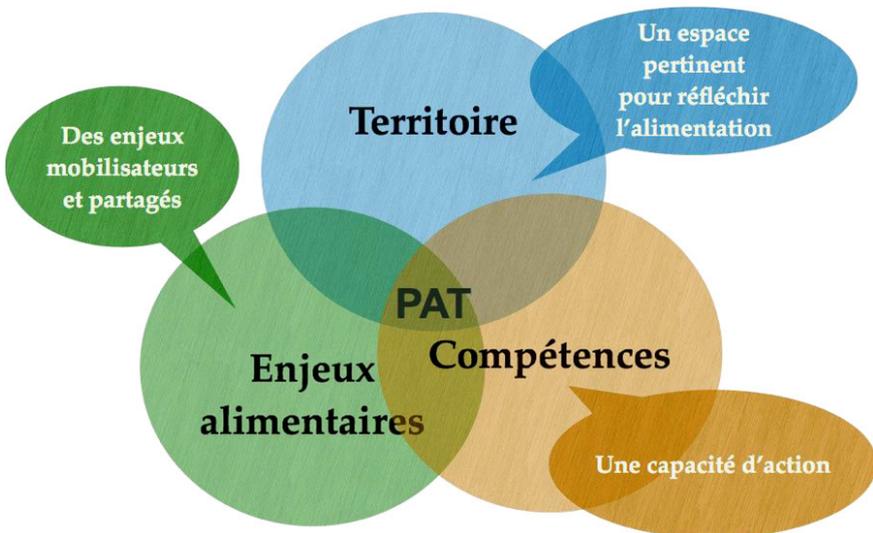
- basés sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire ;
- centrés sur un objectif de qualité, qui peut se décliner sur le plan éthique, environnemental, sanitaire, nutritionnel, organoleptique ;
- inscrits dans la transversalité.

Ils répondent ainsi 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...), et culturel (valorisation du patrimoine gastronomique, etc.).

### Les PAT, une interprétation ambiguë

L'observation fine des dossiers déposés à l'appel à projet annuel du PNA<sup>2</sup> depuis 2014 fait 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 dépit d'un assez bon équilibre territorial aux échelles hexagonale et outre-mer<sup>3</sup>, les intercommunalités, notamment urbaines, et les territoires de projets (parcs, pôles ruraux...), ressortent comme les principaux bénéficiaires. Enfin, une large

**Figure 1 – Les PAT, des projets de territoire au croisement d'enjeux et de compétences sur l'alimentation**



Source : G. Maréchal, 2015.

2 Programme National pour l'Alimentation qui comprend un appel sur 4 axes thématiques d'une part, et un appel explicite fléché pour soutenir l'élaboration de PAT.

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

majorité de projets, déposés ou lauréats, est centrée sur un renforcement de l’approvisionnement des cantines scolaires en produits locaux (ou bios), même si depuis 2016, les autres axes du PNA tendent à capter une partie de ces projets souvent monothématiques<sup>4</sup>.

Les dossiers soumis 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 globalité. Le projet doit donc être entendu dans une acception voisine de celle de « projet politique » d’un candidat à une élection, se référant à une stratégie. La multiplicité des questions traitées dans ces propositions (Gougeon, 2016) est illustrée par la figure 2.

**Figure 2 – Les PAT, des projets de territoire aux multiples entrées alimentaires**



4 Plus d’infos sur le site du RnPAT.

Pourtant, beaucoup de dossiers utilisent le « projet » au sens de « gestion par projet » ou « appel à projets ». C'est-à-dire une suite ordonnée d'opérations visant une finalité et des objectifs communs, dans un cadre temporel prédéfini, à laquelle sont affectés des moyens connus d'avance. La vision politique cède alors le pas à une interprétation plus managériale. Ces PAT reposent 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 conduit à aller au plus simple sans viser le plus essentiel ou le plus englobant. C'est ainsi que certaines propositions de PAT ne visent simplement qu'à assurer l'approvisionnement d'une cantine en produits locaux, ou l'ouverture d'un magasin de producteurs. Certains projets retenus entretiennent donc l'ambiguïté quant à la nature de la dimension véritablement territoriale des PAT.

Dans cet article le rôle de levier de la procédure PAT est en débat. Le nombre de projets déposés lors des différents processus de labellisation traduit certes un 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 sans nécessairement solliciter une reconnaissance « labellisée » de type PAT. Faiblesse des moyens d'ingénierie et financiers alloués, contraintes du calendrier ou encore absence de plus-value du label en faveur de programmes agro-écologiques et alimentaires sur le territoire sont ainsi évoquées pour justifier ce désintérêt.

## **Les projets alimentaires territoriaux : où peuvent-ils aller ?**

À 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.

### **Scénario 1 : l'enlèvement institutionnel**

La procédure PAT est intégrée dans le vocabulaire et la communication des collectivités des grandes aires urbaines. Mais, faute de ressources techniques et de savoir-faire en matière d'animation territoriale, elles figent les procédures dans des cadres normés et similaires. Le désengagement financier de l'Etat et de certaines Régions ouvre la voie aux collectivités locales les mieux dotées pour mettre en place une stratégie alimentaire territoriale : ressources d'animation, installation d'agriculteurs, appuis aux cantines scolaires. Les autres doivent faire des choix contraints et exercer en priorité leurs missions

traditionnelles. Le cloisonnement entre compétences touchant à l'alimentation demeure. L'agriculture urbaine sous toutes ses formes est encouragée et en forte croissance. Les espaces ruraux et périurbains se positionnent en tant que fournisseurs de denrées. Des politiques actives sont élaborées pour l'approvisionnement de la restauration collective en aliments valorisés par leur origine géographique locale. Pour l'essentiel, les agriculteurs demeurent peu intéressés par ces démarches, soit parce qu'ils peinent à répondre aux exigences de la clientèle (par exemple en restauration collective), soit car les logiques de filière ou d'exportation sont jugées plus attractives.

<b>Trends</b>	<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>
<b>Drivers</b>	<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>
<b>Observations de terrain</b>	<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>

Les germes d'un tel scénario s'observent aujourd'hui. Par exemple, les villes françaises signataires du pacte de Milan<sup>5</sup> sont ainsi 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...) 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

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

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. 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, parfois en les dénaturant.

<b>Trends</b>	<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>
<b>Drivers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- décentralisation <i>de facto</i>, avec équilibre dans les relations ville-cam-pagne</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 forme de clusters</li> <li>- dynamiques sociales dominantes par rapport à la technologie</li> </ul>
<b>Observations de terrain</b>	<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>

Des exemples concrets relevant de ce type de scénarios existent sur le territoire national. 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). Il existe 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 dominent. 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 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 « alternatifs » (par exemple en permaculture) jouent un rôle de communication symbolique. 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.

<b>Trends</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bureaucratisation des collectivités et segmentation des responsabilités</li> <li>- inquiétudes croissantes des collectivités rurales face au poids des villes</li> <li>- débat sur le coût des aliments issus des pratiques différenciées (bio, circuits courts)</li> <li>- désintérêt pour les décisions nationales et européennes pour l'agriculture</li> </ul>
<b>Drivers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capacité d'influence des institutions agricoles, seules ou par les filières</li> <li>- collectivités qui « achètent la tranquillité » en ménageant les rapports de force</li> <li>- poids des élus ruraux qui voient l'agriculture « existante » comme seul atout, et repli sur soi</li> <li>- manque d'organisation et de poids des associations</li> <li>- dynamiques technologiques dominantes</li> </ul>
<b>Observations de terrain</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capacité de défense corporatiste des intérêts agricoles</li> <li>- faible capacité des chambres consulaires à appréhender le fait alimentaire dans sa globalité</li> <li>- difficultés pour les maires ruraux à s'extraire d'une vision de l'agriculture comme seule richesse</li> <li>- insistance sur le rôle de l'approvisionnement de la restauration collective</li> </ul>

Les Etats généraux de l'alimentation ont été marqués par la domination, 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. Les pratiques les plus assimilables pour le régime dominant sont valorisées : approvisionnement de proximité des cantines, micro-fermes en permaculture (type « fermes d'avenir »). Ce scénario est celui de l'immobilisme, car

l'agriculture et l'alimentation évoluent dans le domaine technologique, ou du moins dans une absence de rupture engageant une transition.

## **Des PAT à la croisée des chemins, entre ruptures, transition et immobilisme**

Nous avons tenu à présenter ici des scénarios bien tranchés, en forçant le trait. Ces scénarios ne sont bien sûr pas exclusifs géographiquement : une commune peut 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.

Comme le soulignent certains chercheurs (Bodiguel *et al.*, 2018), les PAT viennent compléter une panoplie d'instruments d'action publique territoriale déjà existants en matière d'agriculture et d'alimentation. Ils peuvent donc 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 complétant la panoplie des outils d'intervention sur la thématique déficitaire de l'alimentation, les autorités autorisent une interprétation polymorphe. Elle reflète certes la diversité des configurations territoriales mais ne bâtit pas à elle seule une réponse aux enjeux systémiques qu'impose 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 du 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 celui des mouvements citoyens dans la structuration de ces stratégies, au-delà des échéances électorales (Perrin et Soulard, 2014 ; Bonnefoy et Brand, 2014).

## **Bibliographie et webographie**

- L. Bodiguel, C. Rochard, G. Maréchal (2018). L'action publique en matière d'alimentation locale, *Working Paper*, PSDR4 Frugal.
- S. Bonnefoy, C. Brand (2014). Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour*, 89(1-2), 95-103.
- F.W. Geels, J. Schot (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research policy*, 36(3), 399-417.

L. Gougeon (2016). *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.

J. Pahun (2017). Le recours au « local » comme canalisation des débats sur l'alimentation en Région ou le phénomène « des bons produits de chez nous », *Communication orale*, Doctor'AL 2017, RMT « Alimentation locale », 41-42.

C. Perrin, Ch. Soulard (2014). Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan, *Géocarrefour*, 89(1-2), 125-134.

Projet alimentaire territorial (PAT) : <http://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial>

Réseau national pour un Projet Alimentaire Territorial co-construit et partagé (RNPAT) : <http://rnpat.fr/>