

Introduction générale

Serge BONNEFOY et Christine MARGETIC

Le PAT ? Ce sigle – qui signifie projet alimentaire territorial – s’est imposé durablement dans le débat public. Aux termes de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, il s’agissait

« d’élaborer des projets de manière concertée avec l’ensemble des acteurs d’un territoire, qui répondent à l’objectif de structuration de l’économie agricole et de mise en œuvre d’un système alimentaire territorial, qui 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, et qui répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l’agriculture durable et formalisés sous la forme d’un contrat entre les partenaires engagés ».

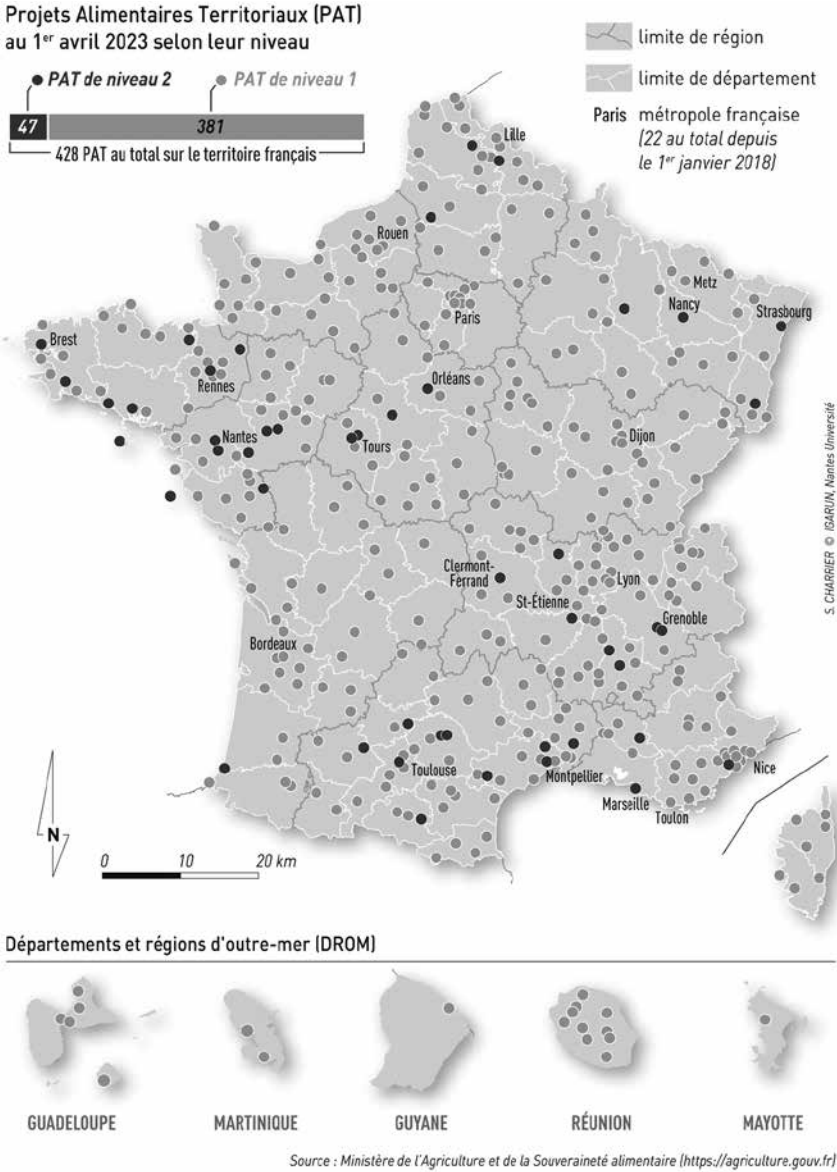
Le succès est au rendez-vous au regard des 428 territoires qui ont choisi d’engager une telle démarche au 1^{er} avril 2023 (fig. 1).

Selon Fouilleux et Michel (2020),

« alors que depuis des décennies, les échelons infranationaux ne jouaient plus aucun rôle dans la régulation des secteurs agricole et alimentaire, ils revendiquent de plus en plus leurs actions dans ces domaines à travers la mise en œuvre de politiques dites “alimentaires”, ce qui peut être lu comme une remise en cause indirecte de l’action publique étatique ».

Cet ouvrage collectif est né de la volonté de prendre de front la question de la territorialisation de la politique de l’alimentation et ses implications géographiques. En effet, depuis 2014, les expériences et les analyses sont devenues suffisamment robustes pour leur consacrer un ouvrage collectif original qui cherche à donner à voir et questionne les relations entre alimentation et territoire à travers les PAT.

Figure 1. – Projets alimentaires territoriaux reconnus par le ministère.



Alimentation et territoire

Depuis le chasseur cueilleur, le couple ancestral alimentation/territoire s'est distendu au point que « parler [aujourd'hui] de "territoires alimentaires" reste un abus de langage, car le système alimentaire repose toujours sur une mise en réseau de territoires multiples et imbriqués » (Soulard, 2020). À une période où

le pacte anthropologique de l'agriculture est toujours prégnant, repenser alimentation et territoire « est manifestement un de ces moteurs qui nous aideront à ré-atterrir » (*ibid.*).

Selon le même auteur, cette pensée mobilise le concept de système alimentaire de quatre points de vue. Le premier l'analyse depuis l'amont pour en distinguer la diversité des systèmes dont la combinaison fait la durabilité, mais aussi la spécificité du système agro-alimentaire localisé (SYAL), équivalent du système productif local industriel (SPL). Plus couramment cité, le deuxième l'étudie depuis l'aval en s'appuyant sur les définitions de Malassis (1993) pour qui « un système alimentaire est la façon dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps pour obtenir et consommer leur nourriture », ainsi que les définitions du système alimentaire territorialisé (SAT) de Rastoin et Ghersi (2010) et de Lamine (2012), qui incluent dans ce cadre les acteurs locaux et les dispositifs de politiques publiques et la société civile. Les deux autres points de vue sont de nature différente. Le troisième l'aborde au prisme du territoire, en fait de l'urbain et n'est pas exclusif des deux premières définitions que ce soit dans une version de méta-système alimentaire urbain, de paysage alimentaire (*foodscape*) ou encore de territoire d'approvisionnement alimentaire (*foodshed*) [Soulard, 2020]. Quant à la dernière approche, dans sa version mouvement alimentaire (*food movement*) comme de gouvernance alimentaire territoriale, elle s'attache à qualifier la gouvernance ou la politique alimentaire locale plus qu'elle ne définit conceptuellement le système alimentaire territorial.

Quel que soit le point de vue adopté, le constat de la recherche Dualine est partagé :

« Les sources sont consensuelles sur le constat : les systèmes alimentaires de type occidental, et *a fortiori* leur extension mondiale ne sont pas durables en termes de consommation de ressources, d'impacts sur l'écosystème et d'effets sur la santé (surpoids, obésité et pathologies associées) » (Esnouf *et al.*, 2011).

Il est imputé au système agro-industriel qui a conduit à la déconnexion cognitive du mangeur d'avec son alimentation (Bricas *et al.*, 2021). S'impose alors la nécessité de reconnecter territoire et alimentation, ce qu'on traduit souvent par la reterritorialisation du fait alimentaire, et de viser une transition agricole et alimentaire qui s'appuie sur des gouvernements locaux plus proches des habitants et citoyens, plus éloignés des grands verrous nationaux et mondiaux.

La pluralité de définition du système alimentaire rend compte de deux grands débats académiques mais aussi politiques. Le premier revient à questionner l'unicité ou la diversité du système alimentaire territorial, et à s'interroger sur le périmètre et les finalités d'une politique alimentaire territoriale. Existe-t-il à la manière du système alimentaire urbain, un méta-système territorial qui met en système et hybride des sous-systèmes divers voire contradictoires ? Est-ce le périmètre du PAT ? Dans ce cas, la géographie joue un rôle de premier plan. Ou le SAT ne désigne-t-il que le système fondé sur l'ancrage territorial de la

production ? A-t-on alors à faire à des systèmes étanches l'un de l'autre, voire exclusifs ? Le PAT doit-il prendre en compte le seul SAT ?

Le deuxième débat est celui de la différenciation entre un SAT et une politique alimentaire territoriale ou un PAT. Ce débat est éminemment politique puisque le ministère de l'Écologie (Loudiyi, 2020) et les régions, voire des organisations comme la Fr/FnCivam ou l'association Cap rural en Auvergne-Rhône-Alpes ont construit leur plaidoyer alimentaire en convoquant le SAT, plus exactement sa version durable, le SATD (Nougarèdes, 2022). En intégrant les politiques publiques dans le système alimentaire, on dépasse les limites des définitions fonctionnelles, mais on distend la politique agricole et alimentaire de la sphère politique et du modèle de gouvernement au risque de remplacer un silo par un méta silo. Et on réduit également la reconnaissance et l'autonomie du politique en mettant sur le même plan l'objet de la politique, le SAT et l'instrument d'action publique, le PAT. Pourtant « l'instrumentation nourrit aussi la réflexion sur les régimes politiques et les *policy styles* de façon transversale aux découpages sectoriels classiques » (Lascoumes et Simard, 2011).

La mise en controverse du référentiel agro-industriel par les acteurs et les chercheurs (Pahun, 2020a) est à l'origine de l'amendement PAT déposé par Europe Écologie les Verts (EELV) lors de la discussion parlementaire de la loi de 2014. Dans une France très marquée par son histoire agricole et rurale, le secteur d'action de l'agriculture domine la question alimentaire au point que Bonnefoy et Brand (2014) distinguent un prisme agri-alimentaire de la politique nationale de l'alimentation. En faisant glisser les frontières passées entre agriculture et alimentation, la mise à l'agenda national et local de cette dernière n'est pas la garantie de la prise en compte des intérêts du mangeur. Elle est plus souvent le signe d'une volonté de réancrer l'agriculture localement.

En moins de dix ans, le PAT sera devenu l'instrument privilégié de la territorialisation d'une politique nationale de l'alimentation régaliennne et unique, installée le 27 juillet 2010 par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) ainsi que de la politique agricole.

Le cadre de l'ouvrage : entre enjeux du PAT et état de l'art

Le croisement de l'état de l'art des travaux académiques antérieurs sur les PAT, des plaidoyers de plusieurs parties prenantes et les recommandations du rapport Marchand conduisent à distinguer cinq grands enjeux actuels liés au PAT : l'instrumentation de la territorialisation politique, la capacité intégrative de la politique de l'alimentation et du PAT, sa capacité transitionnelle ou transformative, la démocratie et la justice alimentaires ainsi que le territoire.

Le premier enjeu rassemble politistes, géographes et juristes et des réseaux nationaux d'acteurs toutes catégories confondues. Leurs travaux et plaidoyers en faveur de la territorialisation de la politique nationale de l'agriculture et de l'alimentation questionnent l'émergence de l'instrument PAT et investissent l'analyse de sa mise en œuvre, l'évaluation de son impact sur le territoire et celle

du dispositif dans son environnement institutionnel. Les angles d'approches et les points de vue sont très divers comme l'expriment les contributions de cet ouvrage. D'autant que la crise agricole a rebattu les cartes début 2024 alors que l'année s'annonçait stratégique avec l'adoption annoncée du pacte et loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOA), de la Stratégie nationale alimentation, nutrition, climat (SNANC) et l'effectivité de la planification écologique. Une invitation à toujours plus se saisir des instruments d'action publique.

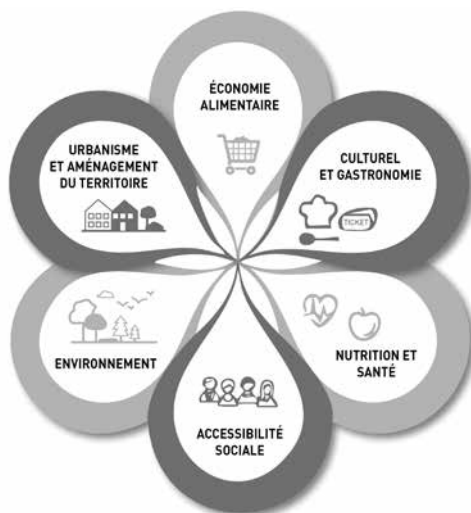
Renvoyant au second enjeu, la politique de l'alimentation est qualifiée d'intégrée pour nommer un processus de cycles d'intégration/désintégration marqués par le frottement entre les secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'environnement (Loudiyi, 2020) ou d'intersectorielle pour noter sa fragmentation, l'absence d'un référentiel commun et la prédominance du secteur de l'agriculture (Fouilleux et Michel, 2020 ; Pahun, 2020a ; Bonnefoy, 2020).

Le territoire est alors investi comme le lieu d'une intégration à même de dépasser les tuyaux d'orgue des politiques nationales ; pourtant, les analyses passées ont déjà montré que cette intégration n'était pas donnée en raison de verrouillages sociotechniques (Maréchal, 2019b), des effets de l'instrumentation (Hochedez *et al.*, 2022) ou du primat du prisme agri-alimentaire qui marginalise les dimensions environnementales (Bonnefoy, 2020) ou sociales (Corade, 2022). Si le mot « systémique » est devenu l'alpha et l'oméga de nombre de discours politiques et analyses académiques sur les PAT, il est rarement défini et semble désigner un horizon utopique. Les acteurs et leurs réseaux se réfèrent à différentes définitions. Certains privilégient celle fonctionnaliste du SATD centrée sur la chaîne alimentaire ; d'autres mettent en exergue un concept ou une notion englobante sans que l'on sache très bien ce qu'elle englobe et comment (par exemple gouvernance alimentaire, transition/résilience alimentaires ou encore démocratie alimentaire). Mais assez souvent est convoquée la définition proposée par le Réseau national des PAT (RnPAT). Fondée sur l'articulation dans un récit territorial de secteurs d'action publique, elle est issue des travaux conduits dans le cadre de Gouvalim (2008-2011)¹ enrichie dans le guide *Agir pour les agricultures des aires urbaines*² réalisé par Plante & Cité et Terres en villes pour aboutir à la définition stabilisée du RnPAT (fig. 2).

1. Projet financé par le Réseau rural français conduit par Terres en villes en partenariat avec l'APCA, la FnCivam, la FnCuma et Trame.

2. [<https://www.ressources.plante-et-cite.fr/KENTIKA-19182900124919001829-Guide.-Agir-pour-les-agricultu.htm>].

Figure 2. – La « marguerite » de la politique alimentaire territoriale.



Source : Plante & Cité.

Dans un troisième registre, la transition ou la transformation alimentaire est l'autre horizon politique annoncée des PAT tant d'ailleurs par le ministère de l'Agriculture que par celui de l'Écologie. Très liés à l'agronomie, les travaux sur l'agroécologie ont foisonné (Solagro, Parcel) guidant nombre d'acteurs territoriaux et de porteurs de PAT. Ils sont actuellement renouvelés par la mobilisation de l'écologie et du métabolisme territorial (Buclet et Donsimoni, 2020) et par le défi que représente la planification alimentaire, souvent réduite à la planification de la production agricole, voire à sa distribution. Pourtant, malgré divers bricolages, arrangements et autres hybridations locales entre acteurs, on est encore loin du compte (RnPAT, 2021b) comme en témoigne l'insuffisante prise en compte des enjeux environnementaux de la transition agricole et alimentaire tels que définis par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema)³ (biodiversité, climat, eau, air, paysage et sol). Ce constat renvoie à l'absence d'un référentiel partagé de la politique nationale de l'alimentation et au peu de prise qu'a le territoire sur un système mondial dominé par les grands acteurs économiques (Fouilleux et Michel, 2020). Le risque est alors de limiter l'action territoriale et le périmètre effectif du PAT à la création ou la consolidation d'un micro SATD en marge du système agro-industriel dominant.

Le quatrième enjeu combine gouvernance et justice sociale. Au carrefour de la fin des années 2000 et du début des années 2010, la gouvernance alimentaire était l'horizon affiché des acteurs et réseaux qui œuvraient à la mise à l'agenda politique une alimentation territoriale durable (International Urban Food Network ou IUFN, FrCivam, Terres en villes) et de la recherche dite militante. La réunion des

3. Dans le cadre de l'élaboration d'une méthode d'auto-évaluation environnementale du PAT réalisée pour le compte du Conseil général du développement durable (CGDD).

parties prenantes semblait à même d'impulser une autre politique. Selon certains, l'alliance entre producteurs et société civile devait même faire basculer le système. Depuis, l'action publique s'est trouvée revalorisée car ces acteurs ont dû constater la plasticité du système dominant, les limites d'initiatives alimentaires territoriales qui se voulaient éloignées des collectivités locales et le creusement des inégalités alimentaires. Ce dernier point en particulier a altéré l'approche « tout gouvernance » : les acteurs de la société civile impliqués dans les PAT ou des initiatives liées appartiennent à des catégories sociales à fort capital culturel et/ou économique tandis que les précaires alimentaires ou autres couches populaires tendent à être assignés à la simple posture passive du bénéficiaire. La révolte des gilets jaunes a aussi remis en cause l'entre soi de l'alimentation durable, creusant parfois la fracture entre ruraux et urbains, entre quartiers riches et pauvres. Enfin, le « tout gouvernance » est aussi contesté pour son manque d'opérationnalité lorsqu'elle n'arrive pas à déboucher sur un projet stratégique⁴. À la faveur des crises sociales exacerbées par la Covid et l'inflation, une telle justice et plus encore la démocratie alimentaire au périmètre plus large tendent à s'imposer dans le débat académique comme dans nombre de PAT. Les expérimentations de terrain, en majorité urbaines, se multiplient, les unes nourrissant souvent les autres. Par contre, analysant plus finement la gouvernance locale, plusieurs travaux renouvèlent l'approche du développement local en mobilisant les concepts d'intelligence territoriale (Janin et Landel, 2021) ou de capacitation individuelle ou collective (Mangin *et al.*, 2022).

Enfin, au centre du débat de la fin des années 2000⁵, la question du territoire est depuis assez peu explicitée dans les projets ou les travaux. À de rares exceptions près (Banzo *et al.*, 2022; Lailliau *et al.*, 2022), la question territoriale est plutôt abordée sous l'angle de la régulation politique de l'alimentation, de la spécificité des territoires institués (urbain, périurbain, rural) et des relations urbain/rural, et l'interterritorialité est étudiée sous l'angle de la réunion de territoires institués. La difficulté constatée d'impliquer dans les PAT les industries agro-alimentaires ou la grande et moyenne distribution et l'entrée par les filières ne semble pas remettre en cause de tels territoires. L'instrumentation semble avoir imposé son approche ou bien l'urgence de la mise à l'agenda de l'alimentation territoriale aboutit à reléguer au second plan les contradictions entre territorialité politique et territorialité d'acteurs, d'ailleurs peu évidentes à traduire en projet commun.

La finalité et la construction de l'ouvrage

Partenaires depuis le projet Pour et sur le développement rural (PSDR3) Dynamiques territoriales et foncières dans le rural en transition (Dytefort, 2008-2011), Christine Margetic et Serge Bonnefoy ont poursuivi leur collaboration durant les deux saisons du RnPAT (2015-2021) et à la faveur de la recherche-action du PSDR4 Formes urbaines et gouvernance alimentaire (Frugal,

4. Réactivant ainsi les débats récurrents sur la planification.

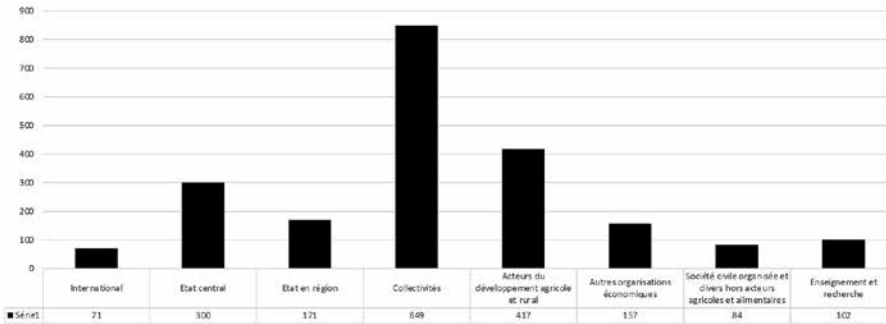
5. Voir notamment des entretiens de la Cité des territoires à Grenoble les 7 et 8 juin 2007 intitulés « Territoires Territorialités, territorialisation... et après? » (VANIER, 2009).

2015-2019). Le projet d'ouvrage collectif est ainsi le fruit d'un long compagnonnage. Il correspond à une envie commune d'interroger la dynamique des PAT pour déterminer si elle participe d'un effet de mode ou si la question alimentaire locale traduit une autre manière d'habiter son territoire, une autre manière de concevoir les rapports entre l'homme et son écosystème, voire de conduire l'action politique territoriale et de faire système.

L'ouvrage n'est ni le résultat d'une recherche-action cadrée, ni le produit d'un collectif partageant le même cadre théorique, la même analyse. Les codirecteurs ont fait le pari de la diversité des types d'auteurs, des points de vue et des formats, refusant de contraindre le projet à la manière des promoteurs de l'amendement PAT. Depuis plus de deux ans, 79 auteurs⁶ et 16 personnes enquêtées⁷ se sont impliqués dans ce projet hybride. Les rédacteurs ont répondu à un appel à texte diffusé le 21 mars 2022. Les 16 enquêtés ont répondu à des sollicitations directes.

De manière systématique, les réflexions portent sur la question des échelles et des acteurs. Elles interrogent la réalité d'une gouvernance multiniveaux entre le niveau national et les territoires locaux, en passant par les régions dont certaines accompagnent les initiatives (Occitanie ou Centre-Val-de-Loire), les départements (parfois porteurs de PAT) et surtout les communes et les intercommunalités. Mais en parallèle s'empilent des parcs naturels régionaux (PNR), des pays, des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'autres outils sur le même périmètre (Leader, Plan climat-air-énergie territorial ou PCAET). Cette complexité est schématisée sur la figure 3⁸ qui organise l'ensemble des acteurs cités dans l'ouvrage au niveau national.

Figure 3. – Histogramme des acteurs nationaux de la territorialisation de la politique de l'alimentation selon le nombre d'occurrences dans les contributions de l'ouvrage.



6. Cinquante-six chercheurs dont un collectif de chercheurs de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), trois agents de l'État, neuf agents des collectivités locales ou territoires de projet, huit représentants de la société civile et de ses réseaux, trois représentants d'organisations économiques dont deux agriculteurs et un consultant.

7. Six élus, six agents des collectivités locales ou de territoires de projets, trois représentants de la société civile, un représentant de chambre d'agriculture et un consultant.

8. L'ensemble des occurrences de chaque terme a été comptabilisé quand celles-ci étaient employées pour désigner l'organisation et non un espace géographique : exemples de la région, du département ou de la métropole. Les acteurs locaux ne sont pas pris en compte dans cet histogramme.

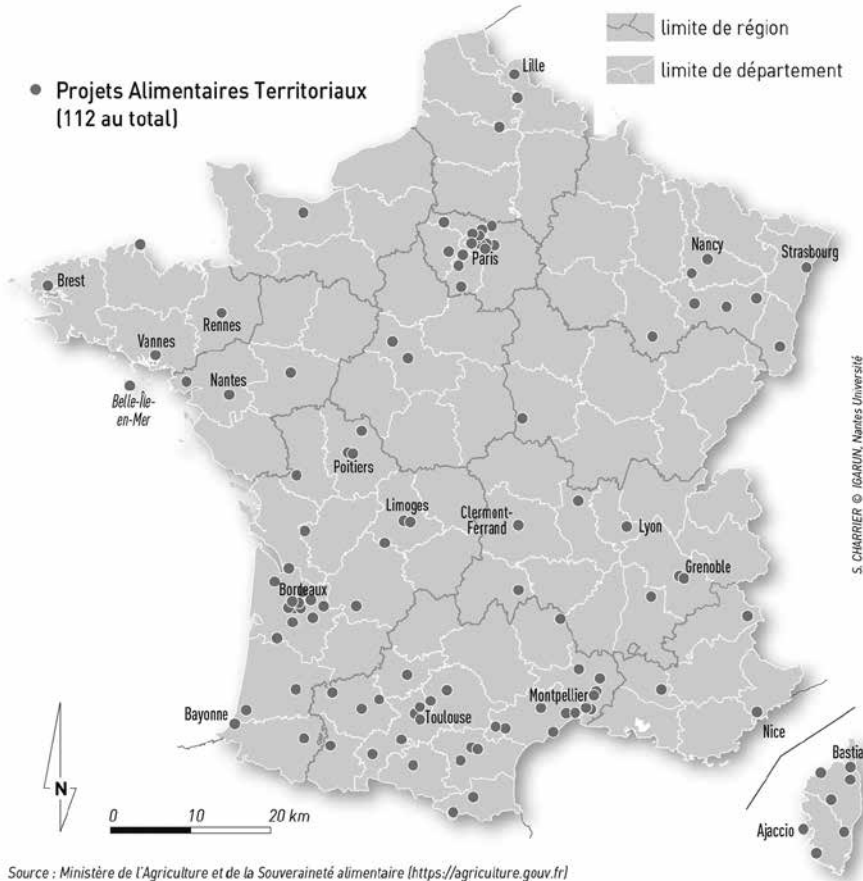
International	1. Organismes internationaux 2. Associations françaises à vocation internationale 3. Pays non européens 4. Pays européens
État central	1. Partis politiques 2. Instances nationales 3. Secteurs d'action publique 3.1. Secteur d'action de l'agriculture et de l'alimentation 3.2. Développement et aménagement du territoire 3.3. Secteur d'action de la santé 3.4. Secteur d'action du social 3.5. Secteur d'action de l'écologie 3.6. Secteur d'action des affaires extérieures
État en région	1. Secteur d'action de l'intérieur 2. Secteur d'action de l'agriculture et l'alimentation 3. Secteur d'action de la santé 4. Secteur d'action de l'écologie 5. Secteur d'action de l'éducation 6. Autres
Collectivités locales et territoriales	1. Collectivités territoriales 2. Réseaux nationaux de collectivités et territoires de projet ou assimilés
Acteurs du développement agricole et rural	1. Acteurs agricoles institutionnels 2. Autres acteurs agricoles et ruraux du développement agricole et rural 3. Acteurs agricoles et ruraux de l'alimentation
Autres acteurs de l'économie agricole et alimentaire	1 - Entreprises de l'économie agricole et alimentaires 2 - Autres acteurs économiques
Société civile organisée hors agriculture	1. Acteurs du secteur social 2. Acteurs de la consommation et de l'éducation au goût 3. Acteurs du secteur de la santé 4. Acteurs du secteur de l'écologie 5. Acteurs du secteur culturel 6. Fondations 7. Associations citoyennes territoriales 8. Réseaux sociaux
Formation et recherche	1. Organismes de coordination de la recherche 2. Organismes de recherches et grandes écoles liées au MASA 3. Organismes universitaires de recherche 4. Autres organismes de recherche

Réalisation : Bonnefoy.

Les auteurs et enquêtés questionnent ainsi la place des différents types d'acteurs dans la fabrication du dispositif PAT comme des PAT eux-mêmes. Étudier la gouvernance conduit également à renseigner la capacité du dispositif à produire ou non des politiques alimentaires systémiques, des politiques intégrées, aux différents niveaux territoriaux.

Les 112 PAT cités et abordés de manière plus ou moins approfondie dans les différentes contributions de l'ouvrage (fig. 4) sont représentatifs des territoires de PAT comme des structures porteuses. Si les ensembles urbains prédominent, on repère aussi de nombreux PAT ruraux.

Figure 4. – Localisation des PAT cités dans les contributions de l'ouvrage.



La communauté des auteurs des *Chemins des PAT* est consciente de l'urgence de faire évoluer le système alimentaire. Ses membres ont accepté de se confronter les uns aux autres et souhaitent échanger avec leurs futurs lecteurs. Le parti pris de la diversité et la volonté d'interpeller le lecteur hors des sentiers battus nous ont conduit à privilégier cinq grandes parties. La première décortique le dispositif, les attendus institutionnels et son appropriation actorielle; la deuxième donne à voir la diversité des territoires de PAT par exploration de leurs récits et gouvernances; la troisième approfondit la diversité des catégories d'actions; la quatrième apporte une évaluation intermédiaire; la cinquième questionne son horizon futur au regard de nouveaux défis.