



HAL
open science

Alimentation, État et territoires Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021)

Lola Guillot, Cécile Blatrix

► To cite this version:

Lola Guillot, Cécile Blatrix. Alimentation, État et territoires Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021). *Géographie, Économie, Société*, 2021, 23 (4), pp.437-459. 10.3166/ges.2021.0017 . hal-03945067

HAL Id: hal-03945067

<https://hal.science/hal-03945067v1>

Submitted on 18 Jan 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Alimentation, Etat, et territoires

Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014 – 2021)

L'article se rattache au dossier spécial « Lien urbain-rural ».

Discipline : Science politique

Résumé :

A partir de 2010 l'action publique en matière d'alimentation connaît de nombreuses transformations qui conduisent le Ministère de l'agriculture à se positionner fortement sur le sujet.

Dans ce contexte, la question de la territorialisation de la politique publique prend de plus en plus d'importance, et en 2014 un nouvel instrument est dédié à l'ancrage territorial de l'alimentation : les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Un dispositif de reconnaissance des PAT par le Ministère de l'agriculture est créé afin de valoriser ces initiatives et de contribuer à leur diffusion. L'article analyse les conditions dans lesquels les PAT se sont diffusés, et cherche à éclairer les raisons pour lesquels le dispositif de reconnaissance n'a pas permis jusqu'ici une large appropriation par les acteurs locaux. Le caractère urbain ou rural des territoires est discuté en ce qui concerne sa valeur heuristique pour comprendre l'intérêt des acteurs pour le dispositif.

Mots clefs : analyse des politiques publiques, politique alimentaire, projets alimentaires territoriaux, territorialisation des politiques publiques

Alimentation, Etat, et territoires

Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014 – 2021)

Créés en 2014 par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt¹, les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) s'inscrivent dans une volonté de « mettre en mouvement les territoires » en vue d'une alimentation plus durable. L'objectif fixé est ambitieux puisqu'il s'agit d'atteindre les 500 PAT en 2020². Une procédure de reconnaissance est mise en place à partir de 2017, afin de valoriser les projets existants et de favoriser l'émergence de nouveaux PAT en permettant aux porteurs de projets de bénéficier d'outils pratiques (guides, appui technique, mise en réseau d'acteurs). La reconnaissance d'un PAT par le Ministère de l'Agriculture l'autorise à utiliser le logo « Projet alimentaire territorial » du ministère pendant une durée de trois ans reconductible. Or début 2021 force est de constater une mise en œuvre des PAT très limitée, bien en-deça de l'objectif visé de 500 PAT pour 2020. Seulement 41 PAT³ sont reconnus à ce jour par le ministère, et le Réseau national qui a pris en charge l'accompagnement du dispositif ne recense qu'une centaine d'initiatives qui, reconnues ou non par le Ministère se revendiquent PAT pour toute la France⁴. Ainsi moins de la moitié des PAT ont sollicité la reconnaissance proposée par le Ministère.

Comment expliquer cette faible appropriation du dispositif, alors même que les initiatives locales d'acteurs publics ou privés autour de l'alimentation semblent proliférer (Chevallier, Dellier, Plumecocq & Richard, 2014 ; Praly, Chazoule, Delfosse & Mundler, 2014 ; Pokrovsky, 2016 ;

¹ LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

² Reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux. Notice. Lancement du dispositif de reconnaissance, 1er mars 2017, p.2.

³ Site du ministère de l'agriculture, consulté le 1^{er} mars 2021

⁴ Le site du RnPAT distingue 4 types de démarches : Lauréats de l'appel à projet PNA national ; Soutenus PNA régional ; Reconnu « PAT reconnu par le Ministère de l'Agriculture » (sic) ; Autre.

Cary, 2019) ? Pourquoi le dispositif de reconnaissance n'a-t-il pas permis aux Projets Alimentaires Territoriaux d'être davantage investis ?

La répartition des PAT étant loin d'être uniforme sur l'ensemble du territoire français, on peut se demander quels sont les contextes et les facteurs qui favorisent la demande de reconnaissance, d'un PAT sur un territoire. Le clivage rural/urbain est souvent évoqué à propos des PAT, qui sont tantôt considérés comme un outil pensé par les urbains pour les urbains (Masson, 2019), tantôt vus comme destinés aux seuls territoires comportant des espaces agricoles...

Le cas du dispositif de reconnaissance mis en place pour favoriser la diffusion des PAT, nous renvoie à des questionnements classiques en ce qui concerne l'évolution du rôle de l'Etat, et des relations entre le « central » et le « local ». Dans un contexte où les approches top-down et les instruments de type « command and control » sont considérés comme dépassés et inefficaces, comment l'État peut-il orienter et accompagner l'action publique locale dans le sens des orientations qu'il affiche ?

L'analyse proposée dans le présent article part du principe que la mise en œuvre d'un instrument tel que le PAT ne peut se comprendre qu'en articulant plusieurs dimensions :

- La genèse du dispositif doit d'abord être étudiée pour comprendre les enjeux liés à la création de cet instrument, notamment du point de vue de l'évolution du rôle du Ministère de l'Agriculture ces 15 dernières années et son positionnement par rapport aux autres ministères intervenant dans le domaine de l'alimentation.

- L'organisation des relations entre l'Etat et les autorités locales, et l'évolution de cette organisation, constitue une autre de ces dimensions-clé : la mise en œuvre du dispositif constitue un bon analyseur de ces relations. En effet, on assiste ces dernières années à une forme de re-centralisation⁵.

Selon certains auteurs, l'usage croissant du mot décentralisation depuis une quinzaine d'années

⁵ Renaud Epstein a bien étudié par quels processus et instruments néo-managériaux (appels à projets, agencification...) s'opère cette logique de recentralisation (Epstein, 2013). Celle-ci peut donner lieu à des résistances et des phénomènes de quasi « tutelles inversées » comme dans le cas des établissements publics fonciers étudiés par Jean-Baptiste Chabert (2016).

masquerait une progressive recentralisation marquée notamment par la diminution de l'autonomie fiscale des collectivités locales et par la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et régions (Dumont, 2020). Dans ce contexte, seules les Régions, les métropoles et les intercommunalités parviendraient à tirer leur épingle du jeu.

- Enfin, la création du dispositif PAT s'inscrit dans un contexte de remise en cause croissante de ce qui est souvent qualifié de « modèle agricole dominant » ou d' « agriculture conventionnelle ». Comme on va le voir, l'opposition entre dé-territorialisation et re-territorialisation est au cœur de ces débats.

Il existe encore peu de travaux sur les PAT en tant qu'instrument d'action publique. Notre analyse se démarque de la majeure partie des travaux académiques s'intéressant aux initiatives locales en matière d'alimentation. Il s'agit bien souvent d'études de cas, centrées sur l'analyse des processus de définition du contenu donné aux PAT, et cherchant à en mesurer la portée. Peu d'analyses cherchent à situer ces démarches dans le cadre de la politique publique nationale dans laquelle elles s'inscrivent⁶.

C'est ce à quoi cet article souhaite contribuer. Soulignons qu'il ne s'agit en aucun cas de prendre parti quant à la légitimité ou la capacité d'un type d'acteurs par rapport à un autre. Notre propos est de questionner ce qui se joue entre l'Etat central et le local, en considérant le cadre de l'action publique dans lequel s'insèrent des initiatives locales autour de l'alimentation comme un système de contraintes et de ressources avec lequel les acteurs doivent composer. Il ne s'agit donc pas d'étudier l'ensemble des initiatives en France en matière d'alimentation et de relocalisation de l'alimentation, mais bien de comprendre la capacité de l'Etat à susciter l'appropriation d'un instrument non juridiquement contraignant dans les territoires.

⁶ Parmi les exceptions, signalons la thèse récente de Jeanne Pahun (2020). Les quelques analyses existantes jusqu'ici intégrant cette dimension, se sont intéressées à la (ou à l'absence de) gouvernance des initiatives destinées à développer des formes de commercialisation directe des produits alimentaires (circuits courts) dans leur diversité, en France et en Europe (Prigent-Simonin, Hérault-Fournier, 2012 ; Jouen, Lorenzi, 2014).

Non obligatoires, susceptibles de contenus très divers que les acteurs locaux⁷ sont libres de définir en concertation, les PAT s'inscrivent dans la famille des instruments de type incitatif permettant la déclinaison locale d'orientations nationales. Ils s'apparentent au modèle du « gouvernement à distance » mis en évidence par Renaud Epstein (Epstein, 2013) : dans ce modèle, via le recours à des appels à projets et autres labels, (qualifiés par Epstein de « gouvernement par les honneurs ») l'État cadre fortement les pratiques locales sous couvert d'autonomie laissée aux acteurs pour s'approprier les outils proposés⁸.

Dans une première partie, on reviendra sur les conditions d'émergence de la politique publique nationale en matière d'alimentation. Plusieurs facteurs ont contribué à la mise à l'agenda politique de l'alimentation. La construction d'une politique dédiée à l'alimentation présentée comme relativement distincte de la politique agricole, renvoie à un contexte général de mise à l'agenda politique de l'alimentation, mais aussi aux enjeux auxquels est confronté le Ministère de l'Agriculture dans le contexte du débat des années 2000. Encore une fois, il ne s'agit pas de cautionner une vision stato-centrée de l'action publique, ni l'opposition usuelle entre État et local, mais de comprendre comment se recomposent les espaces de définition de l'action publique, comme y invitent un certain nombre d'auteurs (Douillet, Lefebvre, 2017).

Dans la deuxième partie, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux PAT et à la manière dont se met en place le dispositif de reconnaissance censé favoriser leur déploiement et leur visibilité, avec des résultats mitigés.

Enfin dans une troisième partie, le cas de l'Ile-de-France sera étudié pour documenter la signification accordée au dispositif de reconnaissance des PAT par les acteurs d'un territoire.

⁷ Selon les termes de la loi, les initiateurs de PAT, comme on le verra, peuvent être aussi bien des collectivités locales que des structures privées, mais dans les faits à l'échelle nationale ce sont en grande majorité des collectivités locales qui les mettent en place.

⁸ Ce modèle traduit le retour d'un État fort à partir de la fin des années 90, qui passe moins par un ancrage local de ses services que par l'imposition de normes depuis le centre.

1. Une politique publique du ministère de l'Agriculture en matière d'alimentation

En 2010, pour la première fois, l'article premier d'une loi sur l'agriculture est consacré à la politique publique de l'alimentation⁹. Cette loi crée le PNA, sur lequel le conseil national de l'alimentation est chargé d'émettre des avis, ainsi qu'un Plan Régional d'Agriculture Durable (PRAD) visant à inscrire l'agriculture dans le développement des territoires ruraux qui se substitue au document de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF). Ce dernier, créé par la loi d'orientation pour l'agriculture de 1999¹⁰, visait notamment à faciliter la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme mais n'avait vu le jour que dans moins d'une dizaine de départements (Vianey, 2015, p 108).

1.1 Mise à l'agenda de l'alimentation et réorganisation de l'Etat central

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 marque donc un premier tournant en inscrivant l'alimentation à l'agenda politique et affichant la volonté de constituer une politique publique¹¹ dédiée spécifiquement à cet enjeu. Cette évolution s'inscrit dans un contexte marqué par plusieurs caractéristiques.

En effet l'alimentation fait l'objet, en particulier durant la première décennie du 21ème siècle, de la mobilisation d'acteurs en faveur de son inscription à l'agenda politique aussi bien aux échelons supra-national¹², national¹³, que local¹⁴. A partir des années 90, la perte de terres agricoles est de

⁹ La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

¹⁰ Loi no 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

¹¹ On entend par là un programme de mesures présenté comme un tout cohérent visant à résoudre un problème public, et présentée comme relevant d'une même politique publique spécifique.

¹² On peut citer également la mobilisation du collectif Pour une autre PAC qui demande la transformation de la PAC en une PAAC (politique agricole et alimentaire commune), et les travaux de l'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food)... 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). le Pacte de Milan en 2015 ; développement notamment par la Via Campesina de la notion de souveraineté alimentaire ; agroécologie...

plus en plus identifiée comme un problème mondial, que ce soit à l'occasion de crises sanitaires à la fin des années 90 et au début des années 2000, de l'envolée des prix des céréales en 2007-2008, ou à la faveur de la prise de conscience du dérèglement climatique. Les perspectives scientifiques sur la sécurité alimentaire (Paillard et al., 2010 ; Esnouf et al., 2011) confortent le développement de cette préoccupation. À l'échelle européenne, au fil des réformes successives de la PAC, des acteurs se mobilisent en faveur d'une « Politique Alimentaire Commune » intégrant la question de la durabilité¹⁵.

Parallèlement à ce contexte de construction d'un nouveau problème public, d'autres types de préoccupations vont jouer un rôle dans la différenciation opérée par la loi de 2010 entre agriculture et alimentation. Selon une logique classique en sociologie des organisations, le ministère de l'agriculture se trouve à cette époque en position de devoir justifier son existence « en propre ». L'essentiel de la politique agricole se jouant à Bruxelles, l'idée de le fusionner avec d'autres ministères est en effet envisagée dans le cadre du processus de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) lancé en 2007 et la recomposition des administrations centrales à laquelle elle donne lieu.

La loi de 2010 intervient dans le contexte de mise en œuvre de la RGPP, qui crée le Grand ministère de l'Environnement. Or à l'époque le ministère de l'Agriculture échappe de peu à une fusion avec celui de l'Environnement et l'Équipement au sein de ce grand ministère¹⁶. C'est au cours de la

¹³ Voir par exemple la mission parlementaire Petel Potier, 2018.

¹⁴ La question de l'alimentation se traduit par le développement du mouvement des AMAP qui en une quinzaine d'année atteint le nombre de 2000 en 2015, et plus généralement du développement des initiatives de vente directe de produits agricoles aux consommateurs locaux et de circuits courts (Maréchal, 2008; Aubry et Chiffolleau, 2009). Elle surgit également dans le cadre de luttes contre des projets d'aménagement et d'équipement contribuant à l'étalement urbain et à l'artificialisation des terres (Notre-Dame-des-Landes, Europacity...). Plus généralement on observe que « Agriculteurs, collectivités locales, citoyens cherchent localement des solutions pour mieux gérer l'extension de l'urbanisation et le bâti agricole, remobiliser des terres en friches ou relocaliser l'approvisionnement alimentaire des villes » (Perrin, Nougaredes, 2020, p 7).

¹⁵ Voir par exemple l'avis du Conseil Economique et Social Européen de 2009 « les modalités de formation des prix alimentaires : du producteur au consommateur » ; Voir également en ce qui concerne les mobilisations d'ONG à l'échelle européenne : « Le rôle des ONG dans l'émergence d'une politique de l'alimentation durable », Azoulai, 2014.

¹⁶ Cette refonte de l'architecture ministérielle au niveau central et de la création de « grands ministères » intersectoriels a été imaginée en 2004 et décidée en 2007. La mise en place du premier gouvernement Fillon a en effet été marquée par la création de grands ministères : le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, le ministère du budget, des comptes sociaux, de la fonction publique et de la réforme de l'État ou le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) (Bezes, Le Lidec, 2010). Sur les

préparation de l'élection présidentielle de 2007 que les équipes de campagnes, et notamment celle de Nicolas Sarkozy, planchent sur différents *scenarii* de réponse à l'interpellation du Pacte écologique de Nicolas Hulot¹⁷. Le cas du Royaume-Uni inspire alors la piste d'un ministère rassemblant agriculture, aménagement et transports. Ce sont des considérations électorales qui conduisent à abandonner cette formule.

C'est dans ce contexte de réorganisation de l'État central mais aussi de l'État local qu'intervient la création au 1^{er} janvier 2009 des nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Leurs compétences étendues intègrent en particulier celles relatives à l'alimentation. La direction régionale assure désormais un rôle renforcé de déclinaison et de pilotage des politiques ministérielles et communautaires. La mise en application de la nouvelle politique en matière d'alimentation est assurée directement au niveau régional, considéré comme l'échelon le plus pertinent (Schnäbele, 2010). Dans le même mouvement, les Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) deviennent les Agences régionales de santé (ARS) en 2009 et sont chargées de l'exécution du Programme national nutrition santé (PNNS) sous l'autorité du préfet de région¹⁸.

Jusqu'en 2010 le ministère de l'Agriculture n'intervient que de manière très limitée sur la question de l'alimentation, à travers les questions de contrôle sanitaire, et à travers sa contribution au Plan national d'aide alimentaire. L'action publique en matière d'alimentation est éclatée entre plusieurs ministères, selon qu'il est question de santé (qualité sanitaire, nutritionnelle, technique... des produits), de déchets et de gaspillage alimentaire, d'environnement (qualité de l'eau et pesticides, biodiversité...) ou encore de l'accès à une alimentation de qualité en dépit des inégalités sociales (aide alimentaire).

origines multiples du « Grand ministère » de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, voir Lacoumes et al., 2014.

¹⁷ Invitant, notamment, à mieux prendre en compte les questions écologiques dans l'ensemble des politiques sectorielles et à instaurer un poste de Vice-Premier ministre en charge du développement durable.

¹⁸ Les agences régionales de santé ont été créées le 21 juillet 2009 par la loi n°2009-879 « Hôpital, patients, santé et territoires » et se sont substituées au 1er avril 2010, totalement ou partiellement, à sept organismes précédemment chargés des questions de santé.

Or comme on va le voir, la mise en œuvre des dispositions de cette loi de 2010 va être l'occasion de tenter d'affirmer un leadership du ministère de l'agriculture sur cette politique publique en cours de recomposition.

1.2 L'affirmation du pilotage du ministère de l'Agriculture dans l'élaboration du Programme national de l'alimentation (PNA)

Dans la loi de 2010, la mise en œuvre de la politique en matière d'alimentation repose sur un outil central, le Programme National de l'Alimentation qui doit permettre de compléter le Programme National Nutrition Santé (PNNS) porté par le ministère de la santé et de définir une politique nationale de l'alimentation ne se limitant pas à la politique nutritionnelle. Dans l'élaboration et la mise en œuvre du PNA, il apparaît que le ministère de l'Agriculture occupe rapidement une place centrale. Si onze ministères sont théoriquement concernés par les 16 domaines d'intervention du PNA, qui se présente donc comme un plan à vocation globale, c'est le ministère de l'agriculture qui anime et pilote son élaboration. Il est d'ailleurs identifié par le décret d'attribution du ministre comme « l'autorité administrative compétente de l'État » qui anime le comité interministériel de pilotage qui élabore le Plan¹⁹.

Le Plan est présenté publiquement en séance publique du Conseil National de l'Alimentation le 28 septembre 2010. Les services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture, les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, sont chargés de la déclinaison régionale du PNA à travers l'élaboration d'un Plan Régional de l'Alimentation (PRALIM). Par ailleurs à l'occasion de la création des DRAAF, les services régionaux de l'alimentation sont incités à constituer un réseau de partenaires et à élaborer des actions.

¹⁹ La préparation du PNA donne lieu à la publication en novembre 2010 d'un cahier de près de 80 pages, puis de deux circulaires aux printemps 2011 puis en 2013, ainsi qu'à l'allocation de moyens spécifiques (budget, personnels).

1. 3. La mise en œuvre inégale et limitée du PNA

La faiblesse des moyens et ressources consacrés au PNA est soulignée en décembre 2013 dans un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)²⁰.

Cette faiblesse des moyens humains et des ressources budgétaires dédiées au PNA souligne le statut ambigu de l'enjeu alimentation au sein du ministère de l'Agriculture, et la difficulté d'affirmer un positionnement sur ce sujet face à d'autres institutions, et ce tout particulièrement à l'échelon local.

Au niveau national, le suivi de la mise en œuvre du plan donne lieu à une mobilisation institutionnelle inégale selon les ministères concernés, qui ne met pas en cause le pilotage par le ministère de l'Agriculture. Après seulement deux ans de mise en œuvre, le PNA a déjà besoin d'être « revivifié », pour reprendre la formule utilisée en conclusion du rapport²¹.

Au moment où s'élabore la loi qui sera adoptée en 2014 qui donnera lieu au PNA 2 ainsi qu'aux projets alimentaires territoriaux (PAT), le bilan est donc très mitigé. Les plans régionaux pour l'alimentation (PRALIM) censés constituer un document d'orientation régional, sont inexistant.

2. Le « tournant » de 2014 et la création d'un nouveau dispositif : les Projets alimentaires territoriaux (PAT)

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) de 2014 marque le lancement du PNA 2. Cette loi crée les PAT, qui sont définis à son article 39²². Cette loi, souvent présentée comme un « tournant », affirme comme un axe fort l'ancrage territorial de l'alimentation. Aucune définition de « l'ancrage territorial » n'est cependant donnée dans la loi. Ce terme présente

²⁰ CGAAER, Mission d'expertise et d'appui du PNA, Rapport n°12150, décembre 2013, 57 pages.

²¹ Si ce rapport ne relève pas d'une démarche de recherche et donc ne constitue pas une analyse « scientifique » de la mise en œuvre du PNA, il n'en constitue pas moins une contribution robuste à l'évaluation de ce plan et comporte des informations difficiles d'accès (notamment en ce qui concerne la question des moyens).

²² I. - Après l'article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 111-2-2 ainsi rédigé : « 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. »

différents avantages : son caractère indéfini fait qu'elle est susceptible d'interprétations multiples. L'expression permet plus particulièrement de ne pas prendre parti dans le débat entre territorialisation / dé-territorialisation / re-territorialisation de l'agriculture. L'expression est neutre dans la mesure où elle ne véhicule aucun postulat implicite quant au « problème » agricole et à ses causes.

2.1 L'ancrage territorial, entre dé-territorialisation et re-territorialisation

Rappelons qu'en sciences sociales, la notion de territorialisation ne fait pas l'objet d'une définition unique stabilisée et renvoie à plusieurs acceptions selon les disciplines qui la mobilisent. En science politique, d'une manière générale elle est utilisée pour évoquer la reconnaissance du principe de différenciation de l'action publique selon les caractéristiques des territoires (logique de localisation de la définition et du traitement des problèmes publics) (Duran Thoenig, 1996 ; Douillet et Lefebvre, 2017)²³.

Dans le domaine de l'agriculture et l'alimentation, la notion de territorialisation renvoie à des enjeux beaucoup plus spécifiques, et à des tendances et objectifs en tension : dé-territorialisation de l'agriculture d'une part, et volonté de re-territorialiser l'agriculture, d'autre part. Les facteurs de dé-territorialisation et de la re-territorialisation ont donné lieu à un ensemble d'analyses de la part des sociologues et des géographes, analyses bien présentes en particulier dans les ouvrages de Bertrand Hervieu (2001). La tension actuelle entre ces deux logiques doit être resituée dans le cadre d'un processus historique long, marqué par une évolution du statut de la terre : patrimoine familial à protéger sous la III^{ème} République, elle devient après la Seconde Guerre Mondiale un « outil de travail » à utiliser le plus rationnellement possible (Hervieu, Purseigle, 2013, p.147). On assiste alors à un processus de délocalisation-concentration-standardisation avec des produits

²³ La territorialisation renvoie ainsi aux logiques de subsidiarité conduisant à décentraliser un certain nombre de compétences et à organiser l'État local (administration déconcentrée) en cohérence avec ces logiques de décentralisation, et à l'idée de partir des territoires pour définir l'action publique pour permettre de dépasser les logiques sectorielles (territoires de projets). La territorialisation de l'action publique marquerait ainsi la fin d'une gestion publique standardisée.

susceptibles d'être fabriqués à peu près n'importe où. Ainsi « le lien qui unissait une production agricole et un territoire devient de plus en plus ténu » (Hervieu, Purseigle, 2013, p 151). Laurent Rieutort montre que le développement de nouvelles approches territoriales à partir des années 90 correspond au développement d'approches critiques du modèle productiviste et de l'intensification constante de l'utilisation du travail et de la terre, qui contribuent également à la remise en cause de la distinction rural/urbain. Il met en évidence les différentes formes que peuvent prendre les interrelations entre l'agriculture et l'organisation territoriale (Rieutort, 2009). Gisèle Vianey montre bien comment, après cette longue période au cours de laquelle le foncier était considéré comme une ressource inépuisable, des mesures visant à freiner la consommation des terres sont imaginées à partir des années 90. Afin de limiter le grignotage des espaces agricoles, plusieurs lois vont tenter d'articuler politiques d'aménagement et politiques agricoles. Mais les outils mis en place resteront peu utilisés (Serrano et al., 2021 ; Serrano, Vianey, 2007), et le bilan n'est guère concluant : au total, on constate une « opposition entre la volonté de territorialiser l'agriculture dans un souci d'aménagement de l'espace, de durabilité, de relocalisation et d'échanges, et celle de renforcer l'approche sectorielle et de filière de l'agriculture, pour gagner les marchés régionaux et internationaux, donc de dé-territorialiser cette agriculture de marchés » (Vianey, 2015, p 109).

C'est dans ce contexte d'appel, de la part de nombreux acteurs, à un changement de paradigme de la politique en matière d'agriculture, que s'inscrit l'adoption de la loi en 2014.

2.2 La création des PAT : un dispositif mis en oeuvre dans un contexte de fortes recompositions de l'organisation territoriale

Le PAT apparaît comme un nouvel instrument à disposition des DRAAF pour mobiliser les acteurs et décliner les orientations du PNA en renforçant son « ancrage territorial ».

Le cadre juridique permet à un vaste éventail d'acteurs d'initier un PAT, qu'ils soient publics ou privés. En pratique dans leur analyse des 27 PAT reconnus existants en 2019²⁴, Darrot et al. indiquent que le portage est le plus souvent assuré par un établissement public "intercommunal" (Métropole; Communauté de communes; Communauté d'agglomération) (Darrot et al., 2019, p 42).

Or très rapidement des réformes structurelles bouleversent le paysage politico-administratif local et l'organisation de la décentralisation. La loi NoTRE redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale²⁵. Elle confie de nouvelles compétences aux Régions²⁶ et organise une spécialisation des échelons. Cette volonté de spécialiser les compétences de chaque type de collectivité locale se traduit par une réforme d'importance avec la suppression de la clause de compétence générale. C'est donc dans le cadre d'une organisation territoriale profondément remodelée que les PAT doivent se déployer, sans que des compétences spécifiques ne soient attribuées pour ce faire à aucun des niveaux de collectivités locales. L'organisation de la décentralisation ne définit pas de compétences claires en matière d'alimentation. Darrot et al., soulignent « 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 » (Darrot et al., 2019, p. 47).

Les analyses de la mise en œuvre des PAT sont encore rares. Damien Montégu distingue les projets agri-alimentaires, et les projets systémiques ou transversaux. La grande majorité des PAT sont de type agri-alimentaire et visent à structurer une économie agricole et ses filières en créant de la valeur ajoutée (Montégu, 2018). Le PAT de Tours métropole étudié par Serrano et al. (2021) entre par exemple dans la catégorie des PAT agri-alimentaire. Il est qualifié par les auteurs d' « occasion manquée pour générer un développement territorial en usant de l'alimentation comme levier » ; « En écartant les questions qui clivent : bio/pas bio et le sens donné au « local », elle s'est privée

²⁴ Rappelons qu' il y a aujourd' hui 41 PAT labellisés

²⁵ Loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁶ La loi dote notamment la Région d'un document prescriptif de planification en matière d'aménagement du territoire, en remodelant le schéma régional d'aménagement de développement du territoire (SRADT) issu de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 afin de le transformer en SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) (article 10).

d'une réflexion sur les enjeux et la valeur ajoutée (pas seulement économique) du local » (Serrano, Tanguay, Yengué, 2021, p 55). Selon le rapport précité qui propose un état des lieux et l'analyse dressés en 2019 (Darrot et al., 2019), les PAT résultent d'une institutionnalisation progressive des dynamiques sociales alternatives qui produit une assimilation du référentiel dominant. Leur mise en œuvre traduirait une forme de normalisation de ces alternatives qui sont intégrées dans les dynamiques agricoles et politiques plus conventionnelles.

Globalement les PAT ne remettent pas en cause le principe de la « coexistence » des modèles agricoles qui est affirmé en 2003 par la Commission Européenne et repris dans le cadre de la politique de Stéphane Le Foll²⁷ en faveur de l'agroécologie²⁸.

Les analyses existantes des PAT s'attachent donc, on le voit, à en comprendre la portée transformatrice. Ici c'est le dispositif de reconnaissance qui nous intéresse en tant que tel, dans la mesure où il nous renseigne sur la conception des rôles respectifs de l'Etat et des acteurs locaux dans l'action publique en matière d'alimentation.

2.3 Le dispositif d'appel à reconnaissance des PAT : un faible portage politique

Comme nous l'avons déjà souligné, le dispositif PAT renvoie à la fois à une logique de territorialisation et à la volonté de mobiliser les acteurs d'un territoire dans un cadre concerté.

Au sein du Ministère de l'agriculture, c'est la DGAL (direction générale de l'alimentation), qui porte le PNA car c'est cette direction qui est historiquement en charge des questions liées à l'alimentation, en particulier les questions de qualité sanitaire des aliments.

²⁷ Ministre de l'agriculture du 16 mai 2012 au 17 mai 2017 sous la présidence de François Hollande

²⁸ 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.

Il faut attendre début 2017 pour que le dispositif de reconnaissance des PAT par le ministère soit mis en place²⁹. Selon la notice de présentation du dispositif, la reconnaissance des projets alimentaires territoriaux « s'inscrit dans la feuille de route ministérielle destinée à soutenir le développement des PAT et vise à donner à ces démarches une plus grande légitimité ». Il s'agit « d'identifier et de recenser les démarches PAT au sens des articles L. 1-III et L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime ; d'en assurer la visibilité aux niveaux régional et national ». Paradoxalement, alors que, comme on l'a vu, le Ministère s'est affirmé comme pilote du PNA puis des PAT, on observe au moment où ce pilotage semble acté sans qu'il soit contesté, un faible portage politique du dispositif par le Ministère.

La procédure d'instruction des demandes de reconnaissance décrite dans l'instruction de la circulaire de mars 2017 prévoit que les dossiers soient réceptionnés par la DRAAF de la région de dépôt du projet. Ils sont ensuite instruits par une instance d'évaluation multidisciplinaire régionale pilotée par la DRAAF, qui transmet ensuite les dossiers de candidatures accompagnés des avis à la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL). La décision définitive de reconnaissance des projets est actée par le ministre, et transmise au Préfet de Région concerné pour notification au porteur du projet reconnu. Les dossiers ne sont donc pas étudiés par l'administration centrale du ministère, cette mission étant attribuées aux DRAAF. Or comme on le verra à propos de l'Ile-de-France, il apparaît que la préparation des DRAAF à la prise en charge de cette nouvelle mission n'a pas été prévue.

Le rôle d'accompagnement des PAT qu'aurait pu jouer le Ministère est rapidement pris en charge par une structure ad hoc créée à l'initiative de l'association Terres en ville et de l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture). Le financement de leur action est obtenu dès 2015 dans le cadre d'un projet MCDR (Mobilisation collective pour le développement rural) du

²⁹ Une notice présentant le dispositif de reconnaissance est publiée le 1^{er} mars 2017. Les modalités sont fixées par la circulaire DGAL/SDPAL/2017-294 relative au dispositif de reconnaissance des projets alimentaires territoriaux (PAT) en date du 30 mars 2017.

Réseau Rural Français³⁰. Bien que le ministère organise un suivi en lien avec les DRAAF, c'est ce réseau qui se positionne rapidement comme le « pilote » plus ou moins auto-proclamé du dispositif. Ce financement du Réseau national des PAT (RnPAT) ne relève donc pas du PNA, ni de la direction en charge du PNA.

Si la promesse du ministère était un dispositif permettant la mise en valeur, la mise en réseau et le partage d'expériences entre acteurs territoriaux, ce rôle est aujourd'hui assuré par le réseau national des PAT (RnPAT). C'est donc sur le site du RnPAT que l'on trouve une base de données donnant le plus de visibilité aux PAT reconnus qu'aux démarches se réclamant des PAT.

Ici, la comparaison avec une autre démarche de même type (les appels à reconnaissance d'agendas 21 locaux pilotés par le Bureau des Territoires du ministère de l'Ecologie)³¹ fait apparaître un faible portage politique par le ministère de l'Agriculture et l'absence de stratégie d'accompagnement des territoires pour les inciter à s'approprier le dispositif. Le dispositif de reconnaissance n'est pas instruit dans le cadre d'un appel publicisé à l'échelle nationale (cas des Agendas 21 locaux) et fonctionne en grande partie sur la base de demandes de reconnaissance suscitées par les DRAAF.

La visibilité des PAT reconnus par le ministère reste très limitée. Sur le site internet du ministère, elle se résume à un simple inventaire. Au sein de la DGAL, on souligne le manque d'effectifs et de moyens pour travailler sur les PAT.

Cette faible communication du ministère autour des PAT est donc surprenante car contradictoire avec l'objectif du dispositif de reconnaissance tel qu'exposé dans la notice de mars 2017 et la circulaire correspondante, à savoir donner une plus grande légitimité et visibilité aux démarches initiées dans les territoires.

³⁰ Le RnPAT est géré par la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et qui dépend elle-même de financements du fond européen agricole pour le développement rural (FEADER), c'est-à-dire le second pilier de la politique agricole commune (PAC).

³¹ Les deux dispositifs relèvent dans une certaine mesure d'une même théorie du changement : par l'effet levier, mise en réseau et mobilisation des acteurs d'un territoire autour de la construction collective d'un projet pour ce territoire. ; Facultatif, incitatif il est initié dans un premier temps sur la base d'appels à projets puis, une fois que la démarche est suffisamment connue, d'un dispositif de reconnaissance qui n'est pas accompagné de financement. Comme les Agendas 21 locaux, les PAT peuvent être initiés par n'importe quel type de territoire et aucun échelon n'est privilégié *a priori*. Voir la thèse d'Adrien Ponrouch (Ponrouch, 2008).

Cette faible visibilité du dispositif n'est guère compensée par la communication des acteurs locaux concernés. En effet, Darrot et al. soulignent que « plus de la moitié des «PAT officiels» communiquent assez faiblement sur leur engagement (...) (Darrot et al. 2019, p.73). Là encore le contraste est frappant si l'on compare le portage et la communication qui accompagnait le dispositif d'appel à reconnaissance des agendas 21 locaux.

2.4 Une mise en œuvre inégale et limitée

Le moteur de recherche proposé sur le site du RnPAT distingue 4 catégories selon que les projets sont (1) Lauréat de l'appel à projet PNA national (2) Soutenus PNA régional (3) Reconnu « PAT reconnu par le Ministère de l'Agriculture » (4) Autre , soit 27 PAT de la catégorie (3) en 2019, ce chiffre passant à 41 PAT reconnus en mars 2021³².

Sur la carte des PAT labellisés (fig. 1), on peut voir :

- Au total, le nombre limité de PAT labellisés,
- Une forte disparité territoriale, avec 11 PAT en Occitanie et 6 PAT en Nouvelle Aquitaine, et aucun PAT en Normandie, en Ile-de-France, et dans les territoires ultramarins.

Le fait que les bénéfices de la reconnaissance ne soient pas évidents à saisir permet d'expliquer en partie la relative désaffection pour le dispositif de la part des acteurs locaux.

La mise en place d'un PAT est, de surcroît, potentiellement « coûteuse » en temps et en énergie du fait du caractère extrêmement complexe de la mobilisation de financements. L'analyse de l'ingénierie financière des PAT faite par Damien Montégu pour le RnPAT souligne bien cette complexité et montre l'impossibilité de financer un PAT dans son ensemble, qui oblige à diversifier ses sources de financement. Chacune de ces sources de financement possibles comporte des critères et des procédures spécifiques souvent assez lourdes. Au total l'ingénierie du projet est complexe et peu accessible à des collectivités disposant de moyens humains limités.

³² Ce qui correspond au chiffre annoncé sur le site du ministère le 11/03/2021 : <https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial#acc0>

Le faible nombre de PAT au regard du nombre de collectivités locales d'importance en France, atteste cependant que le fait de disposer de tels moyens ne suffit pas pour qu'on s'engage dans cette démarche.

Au sein du RnPAT, la dimension « marketing territorial » du dispositif est soulignée, avec l'idée que les bénéficiaires seraient de nature « politique », au sens d'une rentabilité électorale de la démarche : « *On a quand même des retours positifs de nos membres mais j'ai l'impression que c'est plus des objectifs de marketing territorial, vendre son territoire. On est reconnu PAT, donc ça veut dire qu'on travaille, on a un vrai PAT. Comme on sait que ça n'apporte rien financièrement mais c'est plus politique, les élus, ils pourront mettre ça dans leurs candidatures.* »³³

L'analyse du déploiement du dispositif des PAT dans l'ensemble des régions françaises nous a permis de disposer d'une « *global picture* » et de mettre en évidence des grandes tendances. A la lumière de ces éléments, nous allons à présent nous intéresser au cas de l'Ile-de-France afin d'approfondir l'analyse et de proposer des hypothèses explicatives de l'appropriation ou non du dispositif.

3. Fonctionnement et caractérisation des PAT comme instrument d'action publique : le cas de l'Ile-de-France

En dépit d'une pluralité d'initiatives, il n'existe aucun PAT reconnu par le ministère en Ile de France. Un bilan bien loin de régions comme l'Occitanie (11 PAT reconnus par le ministère³⁴) ou encore la nouvelle Aquitaine (6 PAT reconnus).

La Région Ile-de-France, région abritant la capitale, de par sa centralité politico-administrative et économique, présente des spécificités qui la rendent difficilement comparable aux autres régions. Dès lors, toute recherche prenant comme cas d'étude la région Ile-de-France suscite immédiatement

³³ Entretien Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) - RnPAT, 25 juillet 2019

³⁴ Nombre répertorié sur le site du Réseau National des PAT, référencement en cours d'actualisation à l'heure où nous écrivons.

des réserves et interrogations, tant le cas de l’Ile-de-France est spécifique, d’un point de vue administratif et politique – la place de l’État en Ile-de-France et la complexité de l’organisation territoriale francilienne³⁵ sont souvent soulignées –, que sur les plans démographique, géographique et urbanistique.

Du point de vue de l’analyse du (non) recours à un dispositif, le cas de la région Ile-de-France est en réalité particulièrement intéressant car il permet de mieux comprendre les raisons de l’absence de demandes de reconnaissance des démarches existantes. D’autre part, ce terrain d’étude permet d’obtenir un éclairage différent sur le dispositif PAT, qui a tendance à être étudié principalement de point de vue des PAT « vitrines », « qui marchent ».

En matière d’agriculture, la région Ile-de-France comporte d’importantes surfaces agricoles, dont la qualité est souvent soulignée. Cet élément est d’ailleurs pointé chaque fois qu’un projet d’aménagement et d’infrastructure vient grignoter des terres agricoles, qu’il s’agisse du Triangle de Gonesse (projet Europacity) ou du plateau de Saclay (Campus sur lequel doit déménager la plus célèbre école d’agronomie française...).

Les données relatives à l’occupation du sol recueillies dans le cadre de l’enquête Teruti, montrent que l’Ile-de-France, qui peut dans les représentations être associée à Paris et son agglomération, comporte en réalité une proportion importante de surfaces agricoles (48%) avec en 2018 : 589 252 hectares, avec en première position le département de la Seine-et-Marne (343 583), puis des surfaces nettement inférieures en 93 874 ha dans les Yvelines, 88 707 ha en Essonne, 60 756 ha dans le Val d’Oise³⁶.

Alors comment comprendre l’absence de PAT dans cette région en 2020 ? L’analyse fait apparaître qu’au-delà du bilan d’une absence de PAT reconnu, l’identification des initiatives conduites en matière d’alimentation donne lieu à des inventaires pluriels, selon que l’on se réfère aux données du RnPAT ou aux démarches mises en avant par la DRIAAF (DRAAF francilienne). Ainsi, les collectivités « poids lourds » que sont la Ville de Paris, le Grand Paris et la Région Ile-de-France

³⁵ Voir à ce sujet Gerardin, 2018. Etudiant la région Ile-de-France dans le cadre d’une analyse de la mise en place du chef de filât des Régions en matière d’énergie-climat, il souligne, parmi les spécificités les plus marquantes sur le plan juridique, la création en 2016 de la Métropole du Grand Paris en tant qu’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à statut particulier, elle-même composée d’établissements publics territoriaux. Il ne s’agit pas du seul élément de complexité : citons notamment le statut de Paris. « *A priori*, cette Région dispose d’un avantage institutionnel comparatif au regard de ses homologues hexagonaux via la maîtrise d’outils spécifiques comme le syndicat des transports d’Ile-de-France, l’établissement public foncier régional ou le SDRIF ». (Pasquier, 2016, p. 344).

³⁶ En ce qui concerne la proportion de surfaces exploitées en bio ou en conversion, En 2010 on comptait un total de 178 exploitations, et une surface totale en certifié bio ou en cours de certification s’élevant à 15 948 hectares. (cf Agence Bio/OC ; Agreste 2010).

n'apparaissent dans aucun de ces deux inventaires bien qu'elles aient chacune engagé des démarches de façon cloisonnée et sans chercher à s'inscrire dans le dispositif ministériel³⁷.

3.1. Une absence de PAT reconnus et une identification des initiatives partielle pour l'Ile-de-France

Bien qu'aucun PAT ne soit reconnu par le ministère en Ile-de-France (IDF), la DRIAIF³⁸ évoque sur son site internet neuf démarches³⁹, tandis que sur le site du RnPAT, cinq projets franciliens apparaissent – non reconnus mais identifiés.

Comme le montre la carte des initiatives se revendiquant PAT en Ile-de-France (fig. 2), deux PAT sont localisés au sein ou en bordure de départements de la petite couronne (respectivement, n°2 dans le Val de Marne et n°5 en Essonne mais proche de la limite avec Hauts de Seine) ; les trois autres sont plus à proximité d'espaces ruraux et agricoles, dans le Val d'Oise (n°1), dans les Yvelines (4) et en Essonne (3). En revanche, il est frappant de constater que dans le département le plus vaste et riche en terres agricoles (Seine et Marne) on ne trouve aucun PAT à ce jour.

La partie agricole de l'IDF ne semble pas être favorable au déploiement de PAT, avec une majorité de son activité consacrée aux grandes cultures céréalières tournées vers l'exportation et dont les acteurs concernés ont peu d'intérêt à la relocalisation. Rappelons que la production de céréales occupe une place prédominante dans l'agriculture francilienne, et capte une grande part des aides, avec une part limitée des produits finaux consommés en Ile-de-France, les filières aval des grandes

³⁷ Les entretiens mettent en avant un sentiment de ne pas être concerné par le dispositif PAT : pour la non présence de terres agricoles sur le territoire pour la Métropole du Grand Paris ou encore pour une indépendance vis à vis de l'Etat, d'un point de vue politique et financier pour la région Ile-de-France. Ces deux collectivités disposent pourtant d'un plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire pour la région et d'une stratégie alimentaire métropolitaine pour la métropole dont les actions et organisations sont similaires à ce que l'on peut trouver dans des PAT. À cela nous pouvons ajouter le plan alimentation durable de la ville de Paris, qui organise prochainement ses propres Etats généraux de l'alimentation.

³⁸ Équivalent de la DRAAF pour l'Ile-de-France

³⁹ Ce site était en cours d'actualisation au moment de la réalisation de notre campagne d'entretiens, il semble que cette mise à jour soit toujours en cours. Les chiffres mentionnés ici sont donc ceux qui sont accessibles sur le site au 1^{er} mars 2021.

cultures s'insérant dans des systèmes de commercialisation et de transformation plus vastes que la région⁴⁰.

Pourtant l'alimentation des franciliens et notamment de la capitale, est au cœur de nombreuses initiatives. La ville de Paris elle-même a élaboré un plan alimentation durable, organisé une conférence de citoyens et prochainement ses propres Etats généraux de l'alimentation, mais visiblement sans souhaiter s'inscrire dans le dispositif national.

Il semble donc que le dispositif soit peu attractif et/ou adapté à l'ensemble des territoires, et de façon encore plus marquée en Ile-de-France. Les entretiens réalisés auprès de différents acteurs impliqués dans des projets alimentaires territoriaux sur l'ensemble du territoire semblent pointer des inégalités territoriales fortes quant à la mise en place de ce dispositif ministériel. En effet, pour citer l'un d'entre eux :

« les métropoles tirent leur épingle du jeu, elles ont un staff important, des agences sous la main et des capacités d'ingénierie... les territoires ruraux n'ont pas ça, il faut bien souvent des élus motivés qui peuvent y consacrer du temps personnel »⁴¹

Le cas de l'Ile-de-France montre cependant que l'existence d'une métropole importante sur le territoire régional ne garantit pas une mobilisation du dispositif⁴². Cette idée que les PAT sont un dispositif plus adapté aux territoires urbains et aux collectivités disposant de moyens conséquents ressort en effet régulièrement. Il semblerait qu'il faille chercher d'autres explications quant à cette absence de PAT reconnu en Ile-de-France.

⁴⁰ DRIAAF, Paris et l'agriculture francilienne, 2014.

https://www.prefectures-regions.gouv.fr/content/download/13262/91786/file/paris_et_agriculture_francilienne.pdf

⁴¹ Entretien Terres en villes - RnPAT, 31 juillet 2019.

⁴² A ce jour, 1^{er} mars 2021 sur 22 métropoles (au sens de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014), 16 disposent d'un PAT

3.2 Une labellisation perçue comme peu attractive et contraignante

Comme sur l'ensemble du territoire national, l'absence de demande de reconnaissance renvoie au peu d'intérêt de cette formule pour les acteurs du territoire francilien: ainsi selon cet acteur du PAT de Saclay porté par Terre et Cité, la reconnaissance ne présente que peu d'intérêt :

« Question : Vous avez obtenu la reconnaissance ?

Enquêté : Non mais on s'en fiche parce qu'on nous a donné le droit de s'appeler projet alimentaire territorial. On n'a pas le droit d'utiliser le petit logo que personne ne connaît et si on voulait utiliser le petit logo que personne ne connaît il faudrait remplir un dossier de cinquante ou soixante pages, donc voilà.

Question : Donc quel intérêt à la labellisation ?

*Enquêté : Inexistant. »*⁴³

Un des responsables du RnPAT évoque pourtant l'existence de « bons élèves » trouvant malgré tout un intérêt à la reconnaissance :

*« A contrario, il y a les bons élèves qui sont bien conscients que ça n'apporte pas de financement supplémentaire mais qui se disent « c'est un moyen de valoriser mon projet, de le mettre en avant, de le légitimer en disant il y a le logo qui va bien du ministère »*⁴⁴.

Comment comprendre la coexistence de deux points de vue aussi contradictoires en apparence ? Si l'on rapporte les points de vue à ceux qui les émettent, on peut penser que les acteurs verront d'autant moins d'intérêt à solliciter une reconnaissance de leur démarche, qu'ils bénéficient déjà d'une légitimité et d'une crédibilité solide sur cet enjeu.

Le fait que Terre et Cité ne voie pas la nécessité de solliciter la reconnaissance du Ministère pour son PAT du Sud-Ouest de la métropole parisienne (sur le plateau Saclay) peut se comprendre ainsi si l'on considère que cette association constitue un acteur associatif particulièrement bien établi,

⁴³ Ce qui révèle au passage une méconnaissance de la procédure d'appel à reconnaissance puisque c'est un dossier de l'ordre d'une dizaine de pages qui doit être transmis. Entretien Terre et Cité, PAT du Sud-Ouest de la métropole parisienne, 4 juin 2019.

⁴⁴ Entretien APCA- RnPAT, 25 juillet 2019

interlocuteur associatif privilégié des collectivités et institutions publiques, et omniprésent sur tous les appels à projets concernant le développement de ce territoire.

A ce stade de l'analyse, il apparaît donc que l'intérêt ou non de la reconnaissance pour un type de territoire (rural ou urbain) n'existe donc pas *en soi*. Il dépend de la position de l'acteur dans le jeu territorial et de sa légitimité à se positionner comme moteur/rassembleur sur la question de l'alimentation. Cette conclusion nous semble pouvoir être généralisée au-delà du cas de l'Ile-de-France et suggère une grille d'analyse du développement des PAT intégrant une réflexion poussée sur l'organisation du pouvoir local et d'identification des enjeux en termes de légitimité pour les différents acteurs dans leurs interactions. Un autre aspect doit cependant être intégré dans l'analyse, qui concerne cette fois non pas les initiateurs potentiels de PAT, mais les services déconcentrés en charge du dispositif.

3.3. Un dispositif national sensible à la manière dont les DRAAF se l'approprient ?

Les entretiens auprès de différents agents de la DRIAAF (DRAAF francilienne) illustrent la manière dont a été accueillie la nouvelle responsabilité qui leur a été confiée. N'ayant pas été associé à l'écriture de la circulaire, ils se retrouvent en position de devoir répondre à des questions pour lesquelles ils n'ont pas de réponse, n'ayant reçu aucune formation particulière à ce sujet :

« [le ministère] nous a dit maintenant, vous pouvez labelliser les PAT, faites la promotion de cet outil, sans nous expliquer ce que c'était réellement. Nous, on reçoit une circulaire qui était quand même assez floue et derrière maintenant, on vient nous dire : « oui mais, il n'y a pas de PAT sur notre territoire, ce n'est pas coordonné, ce n'est pas ci, ce n'est pas là ». Mais enfin, la manière dont c'est arrivé fait qu'on n'a pas pu avoir une autre approche de celle qu'on a eue. On était même embêtés quand les gens venaient nous voir. On nous dit on

veut faire un PAT, on ne comprend pas bien le PAT dans la circulaire. Nous non plus ! On n'a pas été associés à son écriture. »⁴⁵

Le responsable du pôle alimentaire-nutrition-agroalimentaire est connu, d'après plusieurs entretiens, pour être particulièrement actif dans différents projets, et avoir un avis assez tranché sur la question des PAT. Son critère le plus important pour définir un PAT pose une hypothèse sur la faiblesse du dispositif en IDF :

« Disons que la limite que je me suis donnée, c'est qu'à minima, le territoire abrite le monde agricole. Et je m'interdis de faire des PAT dans les milieux urbains en fait. »⁴⁶

Selon cette conception, et même si près de la moitié de la surface de l'Ile-de-France est constituée de terres agricoles, nombre de collectivités franciliennes sont de fait exclues du dispositif. Qu'on soit en accord ou non avec cette nécessité d'espaces agricoles dans le périmètre territorial d'un PAT, il convient de constater que c'est une interprétation particulière du dispositif qui n'est pas un critère défini par la loi. Le flou autour de la définition des PAT amène tout naturellement à ce que les acteurs déterminent leurs propres définitions qui varient ainsi d'un territoire à l'autre⁴⁷.

Ce critère de « ruralité » et de présence de « monde agricole »⁴⁸ traduit la conception de ce que doit être un PAT qui est porté en Ile-de-France, et permet de mieux comprendre la difficulté à trouver des territoires et des acteurs à la fois éligibles selon cette définition, et désireux de s'engager dans ce type de démarches. Cette définition exclut de fait la ville de Paris et la petite couronne. L'exclusion du périmètre potentiel des PAT, de tous les territoires 100% urbains au sein du territoire francilien, conduit donc à limiter fortement le déploiement du dispositif, paradoxalement réservé aux acteurs du monde agricole les moins susceptibles d'être intéressés par les PAT (pour une majorité tournée vers les marchés nationaux et internationaux). De plus, les entretiens auprès d'autres acteurs comme la métropole du Grand Paris révèlent cette même vision du PAT qui ne

⁴⁵ Entretien DRIAAF, 27 août 2019.

⁴⁶ Entretien DRIAAF, 27 août 2019

⁴⁷ Selon un agent de la DGAL, mars 2021: «...dans ce genre d'initiatives où ça implique énormément les acteurs, aussi bien institutionnels que les acteurs économiques, les associations, il y a souvent des questions de personnes, la motivation des personnes, aussi bien dans l'administration que chez les acteurs en face ».

⁴⁸ au sens de Hervieu, Purseigle, 2013 ; Hervieu, Mayer, Muller, Purseigle, Rémy, 2010.

pourrait être mis en œuvre sur ce type de territoire. Ce sont alors des plans qui portent d'autres noms (plan alimentation durable de la ville de Paris par exemple) et qui ne s'inscrivent pas dans la démarche nationale et ses outils de coordination, qui voient le jour.

La déclinaison inégale du dispositif est donc à comprendre en lien avec l'interprétation portée par les acteurs du territoire concerné, en particulier par les acteurs en charge du dispositif au sein des DRAAF. L'analyse des configurations locales des acteurs locaux mobilisés et de leurs relations, et d'une manière générale la compréhension du fonctionnement du système d'acteurs et des rapports de force, sont nécessaires pour comprendre les conditions de la diffusion des PAT, et la coloration qui leur sera donnée sur un territoire donné.

Conclusion

L'analyse de la genèse du PNA et des PAT permet de mettre en évidence la volonté du Ministère de « garder la main » sur cette politique. Ceci peut contribuer à expliquer les résultats des travaux récents soulignant que le potentiel subversif des PAT est rendu largement inopérant lors de leur mise en œuvre, les PAT s'inscrivant au final, que cela soit voulu ou non, en affinité ou en compatibilité avec le modèle agricole dominant (Pahun, 2020 ; Serrano et al., 2021).

C'est bien l'Etat, mais l'Etat local (administration déconcentrée) et plus particulièrement les DRAAF, qui sont chargés de porter la mise en œuvre des PAT à l'échelle régionale. Il résulte du fonctionnement du dispositif, une mise en œuvre à la fois limitée et très contrastée en termes de conception de ce que doit être un PAT.

L'analyse de la mise en œuvre de ce dispositif en Ile-de-France confirme cette absence de vision partagée de ce que doit être un PAT, et en illustre les effets : la mise en œuvre du dispositif donne lieu, dans cette région, à une interprétation excluant les territoires urbains. En restreignant le champ d'application du dispositif aux seuls territoires intégrant des espaces ruraux où le « monde agricole » est présent, la déclinaison du dispositif en Ile-de-France traduit une conception de ce que doit être un PAT, mais aussi de ce qui, et ceux qui, relève(nt) du « monde agricole ». Ainsi, les

projets d'agriculture urbaine ne sont pas considérés comme susceptibles de s'inscrire dans le cadre d'un PAT du fait d'une conception restrictive de ce qu'est l'agriculture. On peut pourtant penser que reconnaître ce type de PAT pourrait justement permettre de questionner le lien entre espaces agricoles et territoires fortement urbanisés et, *in fine*, la relation entre aménagement du territoire et politique agricole.

Au total, qu'il s'agisse de l'Ile-de-France ou de l'ensemble du territoire national, la diffusion est très inégale. Le caractère urbain ou rural des territoires ne constitue pas une variable explicative pertinente et notre analyse vient contredire les thèses selon lesquelles les PAT auraient été conçus pour et par les villes.

Au moment où nous finalisons cet article dans le contexte de la crise sanitaire de la COVID 19, l'annonce de l'allocation par le plan de relance de 80 millions d'euros aux PAT constitue un tournant faisant évoluer sensiblement l'intérêt pour le dispositif, et peut-être sa portée. En effet, la DGAL n'alloue ce budget qu'aux seuls PAT reconnus (ce qui n'était pas le cas pour les budgets PNA précédent) et décide à présent de « labelliser » automatiquement les PAT lauréats de l'appel à projet du PNA. Ceci change considérablement la donne puisque, dès le 30 mars 2021, le ministère a publié une liste de 65 nouveaux PAT labellisés⁴⁹, la DRIAAF annonçant quant à elle le 13 avril 2021, 4 PAT labellisés en Ile-de-France et 5 « à venir ». La conditionnalité de l'aide, réservant l'allocation de budgets aux seuls PAT reconnus a suscité un regain d'intérêt pour le dispositif de reconnaissance. S'il est encore trop tôt pour mesurer les effets de cette actualité sur la situation décrite dans cet article, il sera intéressant de poursuivre notre analyse, sachant que ce financement reste exceptionnel, limité à la seule année 2021 et au financement de projets, et qu'il n'est pas prévu de renforcer l'accompagnement en augmentant les effectifs des DRAAF ou de la DGAL afin de renforcer l'accompagnement.

⁴⁹ <https://agriculture.gouv.fr/france-relance-65-nouveaux-projets-alimentaires-territoriaux-selectionnees>

Annexe 1 : méthodologie et matériaux

Cet article présente les résultats d'un des volets du projet PSDR Cap-Idf sous la responsabilité de Ségolène Darly et Romain Melot. Gouvernance foncière de l'agriculture de proximités en Ile-de-France *Volet de recherche 5. « Concertation locale et projets d'aménagements »*

Dans le cadre de ce volet, les matériaux recueillis étant mobilisés et analysés dans le présent article sont :

- Analyses de rapports officiels et des débats parlementaires autour des politiques alimentaires territoriales.
- Analyse des pratiques de concertations dans le cadre de la construction des Projets alimentaires territoriaux en Ile-de-France

37 entretiens semi-directifs ont été conduits par ***** auprès de différents acteurs locaux et nationaux impliqués dans les projets alimentaires territoriaux.

Correspondant à l'analyse de la politique publique nationale, d'une part, et à l'analyse des politiques alimentaires en région Ile-de-France, d'autre part, ces entretiens ont été réalisés entre 2016 et 2021 auprès de différents acteurs impliqués dans ces politiques : agents de structures publics (ministères, services déconcentrés de l'Etat, collectivités locales), des élus (locaux, nationaux, collaborateurs) ou encore des salariés d'organismes privés (associations de développement agricole, représentants d'intérêts, têtes de réseau, syndicats agricoles, bureaux d'étude). Des entretiens ont été réalisés auprès des acteurs en charge de la coordination du dispositif PAT : RnPAT, (Terres en Villes, Assemblée permanente des chambres d'agriculture - APCA), DGAL, Ancien directeur de la communication du Ministère.

Au-delà de ce volet 5 du projet PSDR Gouvernance foncière de l'agriculture de proximités en Ile-de-France, l'analyse s'inscrit dans le cadre de la thèse de doctorat de ***** (soutenance à venir fin 2021), qui a donné lieu à un total de 70 semi-directifs.

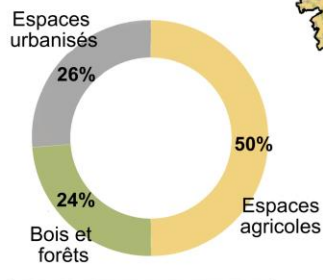
*****, directrice de thèse de *****, a contribué à la construction du cadre théorique ainsi qu'à la rédaction de l'article. La comparaison de l'appel à reconnaissance PAT avec le dispositif d'appel à reconnaissance des Agendas 21 locaux s'appuie sur une de ses précédentes recherches (*****, 2010).


Annexe 2 : figures



Fig. 1 : carte des PAT labellisés d'après le site du RnPAT (mars 2021) - pas de PAT labellisé dans les DOM TOM

Répartition de l'occupation du sol en 2017 (en %) en Ile-de-France
 Carte réalisée à partir de la carte de l'Institut
 Paris Région, MOS 2017



 PAT franciliens répertoriés sur le site du RNPAT - avril 2021 (aucun n'est labellisé)

- 1 : PAT de Cergy Pontoise et du Vexin français
- 2 : PAT de Grand Paris Sud Est Avenir
- 3 : PAT de la communauté de communes du Pays de Limours
- 4 : PAT du Sud Yvelines
- 5 : PAT du Sud-Ouest de la métropole parisienne

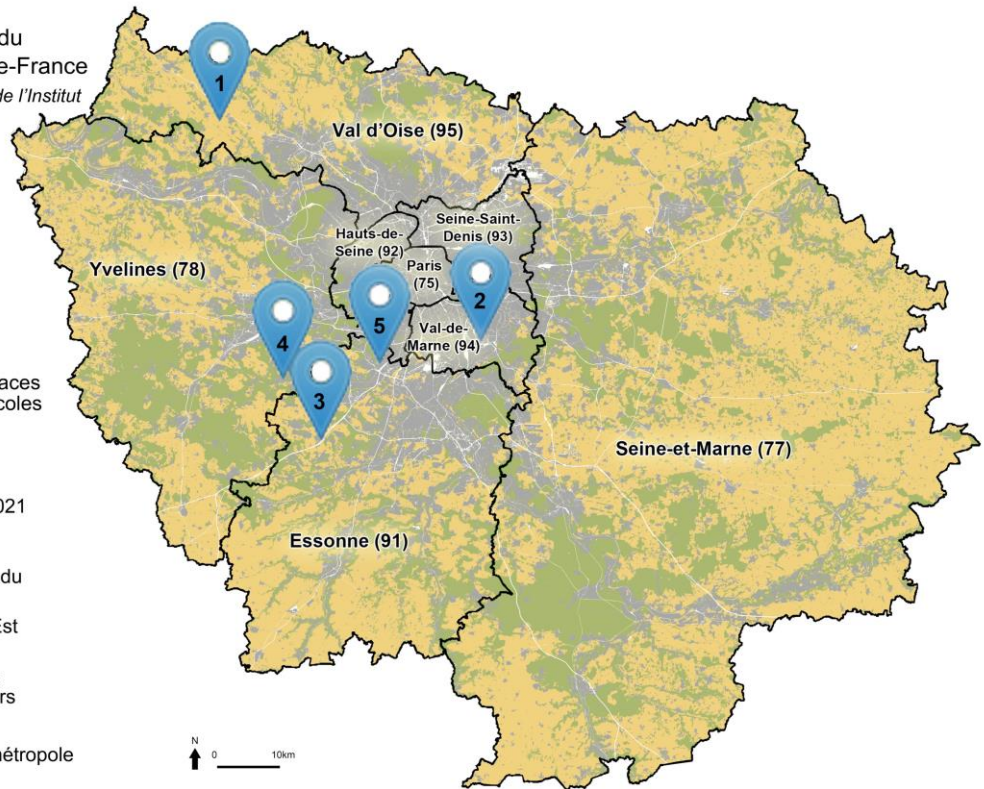


Fig. 2 : Carte des initiatives se revendiquant PAT en Ile-de-France, répertoriés sur le site du RnPAT en avril 2021

Bibliographie

- Aubry C., Chiffolleau Y., 2009. Le développement des circuits courts et l'agriculture péri-urbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles. *Innovations agronomiques*, 5, 53-67.
- Azoulai L., 2014. Le rôle des ONG dans l'émergence d'une politique de l'alimentation durable, Mémoire de fin d'études AgroParisTech.
- Bezes P., Le Lidec P., 2010. L'hybridation du modèle territorial français: RGPP et réorganisations de l'État territorial. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 919-942.
- Blatrix C., 2010. L'évaluation de la gouvernance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 : Un travail de recherche complémentaire aux retours d'expérimentation. Rapport pour le Commissariat Général au Développement Durable – Bureau des Territoires.
- Bellanger E., Fourcaut A., Flonneau M., 2007. Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, *Historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Créaphis.
- Bréger T., 2019. Pour une action des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique des systèmes alimentaires, *Droit rural* n° 469, Janvier 2019, étude 3
- Cary P., 2019. Consommer autrement... sans changer les institutions. L'exemple d'une coopérative de consommateurs lilloise. *Géographie, économie, société*, vol. 21(3), 231-250.
- CGAAER, 2013. Rapport n° 12150, Mission d'expertise et d'appui du Programme national pour l'alimentation (PNA), CGAAER, décembre 2013
- Chabert J., 2016. Construire la politique foncière en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1974 – 2014), Analyse des interactions au sein d'une action publique, Thèse de doctorat en science politique, sous la direction de J.-P. Gaudin, Aix-Marseille Université.
- Chevallier M., Dellier J., Plumecocq G., Richard, F., 2014. Dynamiques et structuration des circuits courts agroalimentaires en Limousin : distance institutionnelle, proximités spatiale et relationnelle. *Géographie, économie, société*, vol. 16(3), 339-362.
- Darrot C., Maréchal G., Bréger T., 2019. Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) en France : état des lieux et analyse, Rennes.
- Douillet A-C., Lefebvre R., 2017. *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris : Armand Colin.
- Dumont G.-F., 2020. Quel aménagement du territoire ? Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation. *Les Analyses de Population & Avenir* 27, n°9, p. 1-18.
- Duran P., Thoenig J. C., 1996. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 580-623.

Epstein R., 2013a. La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État, Paris : Presses de Sciences Po.

Epstein R., 2013b. Les trophées de la gouvernance urbaine, Pouvoirs locaux, n°37, p. 13-18.

Epstein R., 2015. La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. L'Année sociologique, 2(2), 457-482.

Esnouf C., Russel M., Bricas N., 2011. Pour une alimentation durable : Réflexion stratégique DuALIne. Versailles, France: Éditions Quæ.

Gérardin N., 2018. Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Ile-de-France en matière climat-air-énergie, Thèse de doctorat en sciences sociales, AgroParisTech/Université Paris Saclay, sous la direction de Cécile Blatrix, soutenue le 25 mai 2018.

Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P., 2014. L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets. Paris : Presses de Sciences Po.

Hervieu B., Viard J., 2001. L'Archipel Paysan. La Fin de la République agricole. La Tour d'Aigues Editions de l'Aube.

Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F., Rémy J., 2010. Les mondes agricoles en politique : De la fin des paysans au retour de la question agricole. Paris : Presses de Sciences Po.

Hervieu B., Purseigle F., 2013. Sociologie des mondes agricoles. Paris : Armand Colin.

Honta M., Haschar-Noé N., 2011. Les politiques préventives de santé publique à l'épreuve de la territorialisation : l'introuvable gouvernance régionale du Programme national nutrition santé en Aquitaine, Sciences sociales et santé, Vol. 29, n°4, pages 33 à 62.

Jouen M., Lorenzi F., 2014. La dimension territoriale et politique des circuits courts alimentaires : représentations et enjeux dans le débat européen sur la politique agricole commune Sciences, Eaux et Territoires, vol. 1, n°13, pp. 12-19.

Maréchal G., 2008. Les circuits courts alimentaires : Bien manger dans les territoires. Dijon cedex, France : Educagri éditions.

Mason R., 2019. Élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial en zone rurale peu dense, Mémoire de fin d'études AgroParisTech.

Montégu D., 2018. L'ingénierie financière des Projets Alimentaires Territoriaux, Rapport d'étude RnPAT / Terres en villes, février 2018, 292 pages.

Olivier F., 2012. Le renouveau du paysage institutionnel, in Prigent-Simonin A.H., Hérault-Fournier C. (eds), Au plus près de l'assiette. Pérenniser les circuits courts alimentaires, Paris :

Quae, pp. 199-213.

Pahun J., 2020. L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises. Science politique. Université Paris-Est.

Paillard S., Treyer S., Dorin B., 2010. Agrimonde : Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050. Versailles, France : Éditions Quæ.

Pasquier R., 2016. Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française. Revue internationale de politique comparée, 3(3), 327-353.

Perrin C., Nougarede B., (dir.), 2020. Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice, Avignon, Cardère, 360 p.

Pokrovsky A., 2016. Le rôle de la proximité dans le travail institutionnel : enseignements du réseau Slow Food. Géographie, économie, société, Vol.18, n°4, pp. 551-568.

Ponrouch A., 2008. Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités. Suivi-évaluation et adaptation du SD21000, Thèse de doctorat en sciences de la terre et de l'environnement, sous la direction de Christian Brodhag, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne.

Praly C., Chazole C., Delfosse C., Mundler P., 2014. Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires. Géographie, économie, société, vol. 16(4), 455-478.

Prigent-Simonin A.H., Hérault-Fournier C. (coord.), 2012. Au plus près de l'assiette : pérenniser les circuits courts alimentaires, Quae/Educagri éditions.

Rieutort L., 2009. Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture, L'Information géographique, vol. vol. 73, no. 1, pp. 30-48.

Schnäbele P., 2010. RGPP et modification de l'organisation et de l'action d'un service déconcentré régional. Revue française d'administration publique, 136(4), 999-1001.

Serrano J., Tanguay C., Yengué J-L., 2021. Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire. Le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire, Economie rurale, 375, janvier-mars 2021, pp. 41 – 59.

Serrano J., Vianey G., 2007. Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ?

Vianey G., 2015. Politiques d'aménagement et outils fonciers des politiques agricoles depuis les années 1960 : des résultats contradictoires. In : Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.),

Paoli J.C. (ed.). Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens. Montpellier : CIHEAM. p. 97-114 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72).