



Mémoire pour l'obtention du
**Master Politiques de l'Alimentation et Gestion des Risques
Sanitaires.**

Mission réalisée du 15 mars 2021 au 31 août 2021 à Terres en Villes
sous la responsabilité de Marc Nielsen, Directeur

**LES ACTEURS ECONOMIQUES DANS LES
PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX**

*Le cas des acteurs agro-industriels de l'aval
dans les PAT infrarégionaux*

Mémoire sous la direction de Maxime Huré

Clotilde Pallier

Candidate au Master PAGERS

2020-2021

Sommaire

Sommaire

Remerciements	4
Liste des abréviations	5
Liste des figures	6
Introduction	7
I – Le PAT, un instrument en émergence : état des lieux sur les premières années	18
1. Les débuts difficiles des PAT	18
2. La COVID : un coup d'accélérateur pour les PAT	26
3. Une volonté des porteurs de PAT de sortir du cadre d'action circonscrit	32
II. La difficile intégration des acteurs agro-industriels de l'aval dans les PAT	37
1. Des acteurs agro-industriels qui ne sont pas les bienvenus dans les PAT	37
2. Le peu d'appétence des acteurs agro-industriels de l'aval pour les PAT	43
III – Les leviers d'intégration des acteurs agro-industriels de l'aval dans les PAT	51
1. Pourquoi les acteurs agro-industriels s'engagent t'ils dans les PAT ?	51
2. Comment engager les acteurs agro-industriels dans les PAT ?	57
3. L'hybridation des modèles économiques agro-industriels et alternatifs	64
Conclusion	71
Bibliographie	75
Sources	78
Table des matières	85

Remerciements

A Maxime Huré, pour m'avoir encadrée durant la rédaction de ce mémoire, pour sa disponibilité, pour ses conseils précieux et pour ses encouragements.

A Marc Nielsen, pour m'avoir accueillie chez Terres en Villes, pour m'avoir permis de mieux appréhender le sujet passionnant des PAT et des réseaux d'acteurs, pour m'avoir fait confiance dans la conduite des entretiens et l'animation d'une session de travail, pour m'avoir guidée et fait profiter de son expérience en matière de méthodologie d'étude.

A Paul Mazerand, pour sa gentillesse et sa disponibilité, pour toutes les précieuses informations, éléments de contextes et contacts qu'il a pu me fournir.

A mes collègues stagiaires pour leur gentillesse et les échanges d'informations précieux.

A Louise Macé, pour sa gentillesse.

A Gwenola le Naour, pour m'avoir permis d'intégrer ce Master et de découvrir l'univers des politiques publiques, pour sa bienveillance, pour sa disponibilité, pour ses enseignements passionnants et pour être intervenue dans le cadre d'un séminaire du RnPAT.

A Amandine Gauthier, pour m'avoir aidée à mieux appréhender l'analyse des politiques publiques et pour son soutien dans mon projet professionnel.

A Sébastien Gardon, pour sa gentillesse, sa disponibilité, sa bonne humeur, pour ses talents de vulgarisation et sa capacité à s'adapter à son auditoire et pour son soutien dans mon projet professionnel.

A l'équipe GEPP "maillage vétérinaire" pour m'avoir permis de rédiger mon premier rapport d'analyse des politiques publiques, pour son implication et sa bonne humeur.

A Sophie pour avoir aidé à la relecture de ce mémoire, pour son implication sans faille et pour ses précieux conseils.

A Damien, A Florian pour les mises en contact.

Aux ami.e.s des programmes pour leur soutien moral.

A tous les acteurs enquêtés pour leur disponibilité et leur gentillesse.

Liste des abréviations

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ADEPALE : Association des Entreprises de produits Alimentaires Elaborés
ADRESS : Agence de Développement Régional de l'Economie Sociale et Solidaire
AMAP : Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
ANIA : Association Nationale l'Industrie Agroalimentaire
AREA : Association Régionale des Entreprises Agroalimentaires
CGI : confédération française du Commerce de Gros et International
DGAL : Direction Générale de l'Alimentation
DGPE : Direction Générale de
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation et de la Forêt
EELV : Europe Ecologie Les Verts
EGA : Etats Généraux de l'Alimentation
GAL : Groupement d'Action Locale
GDA : Grande Distribution Alimentaire
LAAAF : Loi d'Avenir sur l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MIN : Marchés d'intérêt National
PAC : Politique Agricole Commune
PAT : Projet Alimentaire Territorial
PCAET : Plan Climat-Air-Energie Territoriaux
PETR : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural
PNA : Plan National de l'Alimentation
PNR : Parc Naturel Régional
PRAD : Plan Régional de l'Agriculture Durable
PTCE : Pôles Territoriaux Coopération Économique
RnPAT : Réseau National des Projets Alimentaires Territoriaux
SYAM : Système alimentaire du milieu

Liste des figures

Figure 1: Les maîtres d'ouvrage des 197 PAT au 31 décembre 2020	21
Figure 2 : Frise chronologique des événements majeurs et mesures législatives relatives aux PAT	29

Introduction

Éléments de contexte

La question de l'alimentation prend de plus en plus d'ampleur en France depuis les années 1990, au niveau sociétal et par conséquent politique. Si elle a longtemps été traitée en silos autour de l'économie agricole, elle apparaît aujourd'hui comme un sujet transversal capable de rassembler divers acteurs autour des problématiques de la reterritorialisation et de la résilience. Dans cet esprit de transversalité, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a dévoilé dans la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAAF) de 2014 un outil de co-construction de politiques locales de l'alimentation : le Projet Alimentaire Territorial (PAT)¹, dont le but est de structurer les filières alimentaires locales, en impliquant tous les acteurs du territoire.

Un recadrage économique de l'agriculture : la montée en puissance du modèle agro-industriel

L'alimentation est depuis longtemps un domaine d'action politique au travers des questions de sécurité alimentaire (Le Velly, Soulard, 2020). Pendant des siècles, elle a donc principalement été traitée par le prisme de l'agriculture, qui devait permettre de fournir un volume d'aliments suffisant pour nourrir la population. Toutefois, après la seconde guerre mondiale, le système alimentaire commence à se complexifier par la redéfinition de l'agriculture, jusqu'ici activité de subsistance, comme une activité économique à part entière. On assiste alors, dès les années 1960, à une vague de modernisation du secteur agricole visant à l'intégrer dans le système de marché et, par là même, à améliorer le niveau de vie dans les milieux ruraux et favoriser l'exode vers les villes. Cette mutation passe par une forte hausse de la productivité soutenue par la mécanisation, l'utilisation d'intrants chimiques et la montée en compétences des agriculteurs (Muller, 1984), avec un niveau d'études de plus en plus élevé. Les exploitations agricoles, telles qu'on les appelle désormais, sont non seulement capables d'assurer l'autosuffisance mais aussi d'exporter leurs surplus vers d'autres pays.

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

Dans le même temps, des filières autour de l'agriculture se structurent. Celle-ci devient le « maillon d'un vaste système technico-industriel très intégré à l'amont et à l'aval et piloté par la demande » (Carroué, 2013). A l'aval de la chaîne, l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution s'organisent pour répondre aux nouveaux modes de vie citadins dans lesquels "l'acte alimentaire" du client, achat et consommation, tend à se contracter (Philipon *et al.*, 2017). On assiste à un développement fulgurant puisqu'à l'heure actuelle l'industrie agro-alimentaire totalise plus de 70% des débouchés pour les produits agricoles². La distribution, quant à elle, représente aussi 70% des débouchés des denrées alimentaires (Carroué, 2013). L'entrée de ces nouveaux acteurs renforce le mouvement de globalisation de l'agriculture et de détachement du territoire (Billion, 2018). Les pouvoirs politiques eux-mêmes jouent un rôle de soutien et de préservation de ce système en l'institutionnalisant par le développement de standards d'hygiène et de qualité de plus en plus drastiques. Ceci a pour effet de marginaliser les modes de production traditionnels, moins professionnalisés. *In fine*, ces réglementations jouent un rôle de « réassurance » du consommateur envers le système industrialisé (Fouilleux, Michel, 2020).

Mais les déviances productivistes vont progressivement amener de plus en plus de producteurs et de consommateurs français à remettre en cause cette vision technocratique de la production agricole et de l'alimentation, jusqu'à atteindre un point d'orgue à la fin des années 1990 avec l'éclatement des premières crises sanitaires d'ampleur (Le Velly, Soulard, 2020), ainsi que des opérations coup de poing de producteurs agricoles acculés financièrement (Philipon *et al.*, 2017).

La publicisation du problème de l'alimentation : remise en question du système agro-industriel par les mouvements populaires

Dès lors, une majeure partie de la société française va commencer à questionner l'intensification du système alimentaire et, plus précisément, de l'agriculture. En plein scandale de la crise de la vache folle, l'IFOP réalise un sondage sur la confiance de la population envers son alimentation qui révèle que 70% des personnes sont « inquiètes ». Les enquêtes suivantes montreront que cette tendance s'installe durablement (Philipon *et al.*, 2017). En parallèle, une partie des agriculteurs, particulièrement ceux ayant des exploitations de petite et moyenne taille, commencent à réaliser que le système dominant les

² Selon la note de conjoncture 2021 de l'ANIA consultable à l'adresse suivante : https://www.ania.net/wp-content/uploads/2021/01/ANIA-Note-de-conjoncture-emploi_2021_13012021.pdf

piège dans une course à l'investissement permanent qui ne leur permet plus de dégager des profits économiques suffisants, les plongeant dans l'endettement (Philipon *et al.*, 2017).

Il s'opère une prise de conscience selon laquelle la question de l'alimentation ne peut plus se réduire aux simples aspects économiques. C'est un domaine qui touche tout le monde directement dans sa chair, ses cultures et ses relations sociales (Fouilleux, Michel, 2020). Des mouvements de citoyens et d'agriculteurs vont donc s'allier dans un «pacte social» (Pahun, 2020) pour faire émerger en France de nouvelles manières de produire et de distribuer les aliments dans la lignée des modèles déjà popularisés au Japon et dans certains pays d'Europe (Chiffolleau, 2019). Ils viennent remettre en cause une gestion néocorporatiste, dominée par les industriels et les syndicats agricoles majoritaires (Fouilleux, Michel, 2020) qui s'était lentement installée depuis l'après-guerre. Ces mouvements reposent sur la notion de relocalisation de l'alimentation et plus particulièrement des circuits courts, tels que l'emblématique collectif des AMAP (Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne) fondé en 2000. En raccourcissant la chaîne alimentaire, ils cherchent à garantir la sécurité des produits pour le consommateur, mais aussi la juste rémunération du producteur par la création d'un lien de confiance entre ces deux acteurs de la chaîne alimentaire. Elles agissent comme une force de relocalisation pour « compenser le phénomène de déterritorialisation » (Billion, 2018) engagé par les acteurs du système agro-industriel.

L'arrivée de nouveaux acteurs tels que la société civile dans les arènes de discussions autour de l'agriculture et de l'alimentation oblige les politiques à repolitiser le sujet de l'alimentation, qui avait été peu à peu technicisé et délégué aux industriels ou syndicats agricoles (Fouilleux, Michel, 2020). La préconisation de s'appuyer sur les circuits courts par le groupe de travail « mode de production et de consommation durable » lors du Grenelle de l'environnement en 2007 en marque les prémices (Philipon *et al.*, 2017). S'en suivra le plan Barnier en 2009 avec une définition officielle des circuits courts comme étant un circuit de distribution avec, au plus, un intermédiaire entre le producteur et le consommateur³.

La désectorialisation et la territorialisation des politiques de l'alimentation

A partir de la fin des années 2000, et sur fond de crise économique et environnementale, le cadrage politique autour de la question de l'alimentation s'élargit encore pour permettre de

³ Rapport du groupe de travail, circuits courts de commercialisation, Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Mars 2009, disponible sur : http://www.terroirs44.org/media/A1237/rapport_gt_circuits_courts_finalis-.pdf

sortir d'une action publique cloisonnée, aux effets potentiellement contradictoires. Elle devient en quelque sorte le « ciment » (Loudiyi, Houdard, 2019) par lequel des problématiques à visée « sociale, économique ou environnementale »⁴ peuvent désormais être abordées conjointement.

Les projets de lois vont alors se succéder avec tout d'abord la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 qui instaure le Programme National pour l'Alimentation (PNA). La finalité poursuivie est « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique »⁵.

En 2014, un outil novateur « au service de l'agriculture relocalisée », le contrat alimentaire de territoire est proposé *in extremis* pour ajout au projet de LAAAF par la députée EELV Brigitte Allain⁶. Il sera finalement adopté en tant que PAT, avec pour enjeu de répondre à la fois aux objectifs du PNA et du Plan Régional de l'Agriculture Durable (PRAD). Dans la droite ligne du mouvement de décentralisation, il marque une volonté de l'Etat de territorialiser les politiques publiques de l'alimentation. La prise en main par l'échelon territorial présente l'avantage de légitimer l'action publique par le biais de la proximité géographique mais aussi organisationnelle (Berthet, 2010). L'ancrage local suppose en effet une meilleure efficacité des dispositifs du fait de leur adaptation aux spécificités du terrain. D'autre part, le choix du mode projet de démocratie participative facilite la déssectorialisation de l'alimentation, par l'ouverture à d'autres secteurs que le secteur agricole, jusque-là favorisé (Poisnel, 2020). Le fonctionnement par gouvernance partagée permet en effet de regrouper autour de la table les divers acteurs de l'alimentation au niveau local. Dans sa formulation, la loi laisse une très grande flexibilité quant à la mise en place de cette gouvernance et au financement du PAT, ne mettant pas d'injonction à ce qu'il soit rattaché à

⁴ Consultable sur le site du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>

⁵ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-2019-2023-territoires-en-action>

⁶ Pompili B. et De Rugy F. (2014), Avec le contrat alimentaire territorial, les écologistes contribuent à inscrire dans la loi un outil au service de l'agriculture relocalisée, site de Brigitte Allain député EELV, disponible en ligne à l'adresse : <https://brigitteallain.eelv.fr/avec-le-contrat-alimentaire-territorial-les-ecologistes-contribuent-a-inscrire-dans-la-loi-un-outil-au-service-de-lagriculture-relocalisee/>

une quelconque administration. Toutefois, dans les faits, on constate aujourd'hui qu'une majeure partie des projets est pilotée par les collectivités⁷.

Présentation des questions de recherche

En se basant sur la revue de la littérature scientifique, des textes de loi et de la documentation produite par le Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux (RnPAT), nous avons dégagé deux postulats :

I - Tous les acteurs de la chaîne alimentaire sont concernés par les questions de résilience alimentaire, de par l'impact qu'ils génèrent ou du fait des répercussions sur leur activité.

II - L'alimentation est l'affaire de tous, la construction d'une stratégie de résilience territoriale engageante et efficace repose donc sur une vision commune et sur la co-construction impliquant toutes les parties prenantes.

Il ressort toutefois dans la littérature relative aux PAT que les acteurs économiques sont très largement absents de la dynamique (Billion, 2018). Si peu de travaux scientifiques existent encore sur le sujet, c'est une question qui fait beaucoup débat au sein du RnPAT. En effet, elle est ressortie à de nombreuses reprises dans les questionnaires et entretiens menés dans le cadre de notre mission de stage⁸. Une majorité des membres du réseau interrogés⁹, qu'ils soient acteurs de la recherche, porteurs de PAT ou membres de réseaux d'élus considèrent que les acteurs économiques sont incontournables dans la chaîne alimentaire. Ils préconisent donc, si ce n'est une coopération avec eux, tout au moins l'ouverture du dialogue. De nombreux acteurs des PAT, incluant les services de l'Etat¹⁰ souhaitent même les impliquer plus avant. Ainsi, bien que l'une des premières conférences organisées sur le sujet par le RnPAT en 2018 ait provoqué des débats idéologiques sur l'inclusion des agro-

⁷ 90,36% des PAT sont pilotés par des collectivités selon PATnorama N°2 publié par le RnPAT en 2021 disponible à l'adresse : <https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2021/07/rnpat-patnorama-n2off-juin2021-pap.pdf>

⁸ Voir partie méthodologie

⁹ La totalité des 22 interrogés lors des entretiens et 11 personnes dans les questionnaires de Février et avril 2021 diffusés par le RnPAT à ses membres

¹⁰ Intervention Frederika L'Huissier, DGAL, au séminaire "Quels avenir pour le RnPAT?" du 1er juillet 2021

industriels, les événements se multiplient aujourd'hui. Entre mai et juillet 2021, on note pas moins de 4 conférences organisées par divers organismes sur les modèles économiques¹¹.

Partant de ce constat, la problématique posée est la suivante :

Quels sont les freins et leviers à l'intégration des acteurs économiques dans les PAT ?

Les hypothèses émises pour répondre à la problématique sont :

Les freins : Il existe depuis quelques années une volonté de la part de l'Etat d'aborder la question de l'alimentation de manière plus transversale et moins corrélée à la chose agricole. Il semble toutefois y avoir une déconnexion entre ce qui est attendu au niveau national pour les stratégies alimentaires et ce qui est mis en place localement au niveau des PAT. L'alimentation est, en effet, un sujet nouveau pour les collectivités et ses enjeux ne sont pas toujours bien appréhendés. De plus, le champ d'action des PAT paraît circonscrit par les cloisonnements idéologiques entre milieux militants, économiques et politiques, et les cloisonnements administratifs entre les différents échelons des collectivités. Le manque d'interactions et de cohésion au niveau local empêcherait d'avoir une vision réellement systémique et d'embarquer tous les acteurs dans la co-construction d'une stratégie en faveur de la résilience.

Les leviers : La résilience alimentaire n'est pas qu'un sujet central pour la sphère publique, elle est aussi au cœur des préoccupations des acteurs agro-industriels qui, pour la plupart, commencent à opérer une transition, choisie ou contrainte, de leur modèle. Certaines personnes oeuvrant à l'animation des PAT ou au niveau des services déconcentrés de l'Etat en sont bien conscientes et promeuvent l'implication de ces derniers dans les PAT. Leur motivation et leur vision permettent d'effectuer de l'intermédiation (Nadou, Pecqueur, 2020) rassemblant derrière eux des acteurs et des réseaux de divers horizons et dépassant les clivages publics - privés. Il nous est de plus apparu de manière inductive, au cours des

¹¹ Conférence Structurer et consolider des projets alimentaires territoriaux économiquement viables par la Banque des territoires en mai 2021, PATLab sur les modèles économiques dans les PAT par le RnPAT en juin 2021, webinaire démarches alimentaires et développement économique par PQ-NA en juillet 2021, Restitution de stage « Enjeux de développement économique dans les démarches alimentaires et PAT de Nouvelle-Aquitaine » par PQ-NA en juillet 2021.

entretiens et séminaires, que leur bonne connaissance des différents acteurs pouvait aussi permettre d'ajuster les modes d'implication pour faciliter la co-construction.

Démarche méthodologique

La rédaction de ce mémoire s'est faite sur la base d'un stage effectué dans l'association Terres en Villes et ayant pour mission de définir des scénarii d'avenir pour le RnPAT. L'analyse de questionnaires envoyés aux membres en Février et Avril 2021, ainsi que la participation à quelques évènements organisés par le RnPAT, nous a rapidement permis, de manière inductive, d'entrevoir que la question de l'implication des acteurs économiques dans les PAT, par sa récurrence, était un sujet particulièrement problématique. Pour étudier cette problématique nous avons choisi d'adopter l'approche de sociologie de l'action publique qui se détache de l'analyse étato-centrée des politiques publiques pour s'intéresser aux interactions entre acteurs «agissant conjointement, dans des interdépendances multiples» (Commaille, 2019). L'entrée par les jeux d'acteurs convient en effet particulièrement pour l'observation du PAT en tant qu'instrument de droit mou (Bodiguel, 2020) qui repose sur la mise en place de gouvernances partagées au niveau territorial.

Afin de nous imprégner de cette problématique et de mieux comprendre le terrain d'étude, nous avons dans un premier temps effectué une revue de la littérature scientifique disponible sur les politiques de l'alimentation et plus particulièrement les PAT, le développement de l'alimentation de proximité et des circuits courts, les stratégies des acteurs de la filière agro-industrielle, l'action publique territoriale et enfin les réseaux d'acteurs et l'intermédiation. Nous avons par ailleurs consulté les publications de l'observatoire du RnPAT et les textes de lois officiels relatifs aux PAT et aux politiques de l'alimentation. Les quelques éléments de littérature que nous avons trouvés sur le sujet de l'implication des acteurs économiques, ainsi que les entretiens que nous avons menés dans le cadre de notre mission de stage, qui ont fait office d'entretiens exploratoires pour le mémoire, nous ont permis de délimiter le champ d'analyse en matière d'acteurs et de type de PAT.

Nous nous focalisons donc ici sur les acteurs agro-industriels de l'aval de la chaîne alimentaire, soit les coopératives conventionnelles, les logisticiens, les grossistes, les transformateurs et les distributeurs, qui nous apparaissent comme le maillon posant le plus question aux acteurs des PAT.

Nous écartons les agriculteurs, qui, bien qu'ils soient des acteurs économiques à part entière de la chaîne alimentaire, sont au cœur du dispositif PAT.

Nous choisissons aussi de laisser de côté les acteurs émergents de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui sont plus fréquemment intégrés aux PAT. Ceci s'explique d'une part par leur engagement *per se* dans les dynamiques de transition, recherchées dans les PAT et d'autre part par leurs besoins en financements qui les obligent à se rapprocher de financeurs publics. Par ailleurs, nous ne considérerons pas non plus les artisans transformateurs et restaurateurs de la chaîne alimentaire, qui sont pour la plupart très disséminés et peu organisés collectivement, rendant leur intégration difficile dans les PAT, bien que nous ayons observé quelques contre-exemples à Saumur ou dans l'Aude. Enfin, nous ne nous intéressons pas non plus aux acteurs de l'amont de la chaîne comme les producteurs d'intrants, si ce n'est au travers des coopératives, car ils ne sont à l'heure actuelle pas mentionnés dans les PAT.

Par ailleurs, nous nous concentrerons sur les PAT de niveau infrarégional. En effet, les quelques PAT portés à l'échelle régionale semblent au contraire très bien intégrer les acteurs agro-industriels. Selon les observations de Jeanne Pahun (Pahun, 2020), ils se baseraient sur des logiques de promotion de filières sur le simple critère de proximité géographique, supposé garantir une certaine qualité, et non sur les aspects réellement relatifs à la transition alimentaire. Ils s'attachent simplement à mettre en avant, en l'état, les filières agro-industrielles phares de la région.

Dans un deuxième temps, nous avons cherché à effectuer des entretiens exploratoires avec les interprofessions à l'échelon national (Association Nationale de l'Industrie agroalimentaire, Fédération du Commerce et de la Distribution, Confédération Française du Commerce de Gros et International) et les sièges des acteurs de la grande distribution, afin de mieux comprendre leurs orientations concernant la résilience alimentaire et leur connaissance du dispositif PAT. Cette tâche s'est avérée compliquée, corroborant les dires des chercheurs et des animateurs de PAT. Nous avons tout de même réussi, par des contacts privilégiés, à nous entretenir avec Interfel (Interprofession des fruits et légumes frais), l'AREA Occitanie (Association Régionale des Entreprises Agroalimentaires), l'ADEPALE (Association des Entreprises de produits Alimentaires Élaborés) ainsi que des employés des Groupes Carrefour, Agromousquetaires et un coopérateur Leclerc.

Parallèlement, dans une démarche hypothético-déductive, nous avons cherché à confirmer les principaux freins à l'intégration des acteurs économiques identifiés dans nos lectures. Nous avons pour cela utilisé les 23 entretiens semi-directifs menés auprès des membres du RnPAT dans le cadre de la mission de stage, incluant des têtes de réseaux nationaux, des porteurs de PAT et des acteurs de la Recherche. Bien que ces entretiens ne portaient pas exclusivement sur cette question, nous avons abordé la thématique de l'implication des acteurs économiques dans le cadre du RnPAT. Ces entretiens nous ont par ailleurs permis de manière inductive d'identifier des potentiels leviers à l'implication des acteurs agro-industriels et de sélectionner des PAT ayant des démarches intéressantes en ce sens.

Nous avons donc dans un dernier temps réalisé une deuxième série de 21 entretiens semi-directifs avec les différentes parties prenantes des PAT de l'échantillon sélectionné. L'objectif était de mieux comprendre comment ils étaient parvenus à collaborer et quelle était l'étendue de leur collaboration. Ces entretiens ont duré entre 15 à 83 minutes.

Dans notre sélection, nous avons choisi des zones et des PAT avec des caractéristiques et des enjeux variables, en vue d'observer si des leviers communs se dégagent ou si des spécificités émergent. Notre échantillon comporte des zones urbaines, périurbaines et rurales. Les PAT choisis ne sont pas tous au même niveau de maturité et ils sont portés par des collectivités différentes. Enfin, ils collaborent avec des types d'acteurs économiques eux aussi différents.

- Les PAT de la région Occitanie : la région est intéressante car elle possède une forte dynamique PAT, mais aussi de nombreuses entreprises de la transformation alimentaire, principalement de petite taille. La DRAAF (Direction Régionale de l'Agriculture, l'Alimentation et de la Forêt) y a par ailleurs engagé un partenariat avec l'AREA pour promouvoir les PAT auprès de ses adhérents.

Nous nous sommes plus particulièrement intéressés au PAT de Cauvaldor situé dans une zone rurale du Lot. Il développe notamment des interactions avec une multinationale du secteur de la transformation présente sur son territoire.

Nous avons plus brièvement étudié la collaboration du PAT de Montpellier avec la société de gestion du MIN (Marché d'Intérêt National) en vue de favoriser le maintien et le retour des agricultures sur son territoire; ainsi que le rôle de la coopérative de la Cavale dans le PAT de la Haute Vallée de l'Aude pour la structuration des filières fruits et légumes et viande.

- Le PAT de l'agglomération de Saumur : ce PAT situé en zone urbaine a été initié récemment et était encore en phase de concertation des acteurs lors de notre stage. Il présente une dynamique de collaboration très intéressante entre les différents organismes publics et privés agissant sur les questions de l'alimentation.
- Le PAT de la métropole du Havre : c'est un PAT « mature » dont les projets sont soit en phase opérationnelle, soit en phase de concrétisation. L'ensemble de ces projets intègre des acteurs économiques. Le territoire possédant de nombreuses cultures agricoles en majorité destinées à l'export à l'heure actuelle, il utilise la dynamique PAT pour dynamiser la réimplantation locale d'acteurs économiques de la chaîne alimentaire.
- Le PAT du Sud Yvelines : c'est un terrain particulier situé en zone périurbaine avec une production se focalisant sur les grandes cultures. Sa population a un niveau de vie bien supérieur à la moyenne nationale. Bien qu'ayant un long historique de travail sur les dynamiques de l'alimentation durable, le territoire n'a défini les axes stratégiques du PAT qu'à la fin 2019. Le PAT a cherché dès le départ à avoir une vision très systémique en prenant en compte les flux alimentaires entrants et sortants et en impliquant le maximum d'acteurs de la chaîne alimentaire possible.

Tous les entretiens réalisés ont été anonymisés et pour cette même raison de préservation de l'anonymat, certains verbatims ont été modifiés. Les modifications apparaissent entre parenthèses.

Lors de notre enquête nous nous sommes heurtés à quelques difficultés qui nous ont empêchés d'obtenir toute l'information espérée. De manière générale, il nous a été difficile d'organiser des entretiens avec les acteurs économiques du fait de leur emploi du temps chargé. Nous n'avons par exemple pas réussi à contacter de grossistes. Lorsque les entretiens ont quand même eu lieu, ils ont souvent été brefs (15 à 30 minutes). Par ailleurs, nous n'avons pas réussi à obtenir des rendez-vous avec des élus puisque le début du stage se déroulait en période électorale et la fin du stage durant les congés d'été.

D'autre part, pour les PAT en phase de concertation, les comptes rendus de réunions ne peuvent être divulgués du fait de la confidentialité des informations. Pour certains des PAT

analysés, il a donc été impossible de savoir si les discussions avec les acteurs économiques avaient finalement abouti à des projets viables.

Ce mémoire est organisé en trois parties distinctes. Dans une première partie, nous ferons un état des lieux de la démarche PAT sur les premières années d'existence, en détaillant les limites mais aussi les attentes et opportunités pour l'avenir. Cela nous permettra de mieux appréhender les enjeux qui conditionnent la participation des acteurs agro-industriels dans les PAT. Dans une deuxième partie, nous nous concentrerons sur notre premier axe de travail, soit les freins à l'intégration des acteurs agro-industriels de l'aval dans les PAT infrarégionaux. Nous étudierons d'une part, les raisons qui empêchent les porteurs de PAT d'intégrer certains acteurs économiques et d'autre part, les raisons qui font que beaucoup d'acteurs agro-industriels eux-mêmes ne cherchent pas à s'intégrer aux PAT. Enfin, dans une troisième partie, nous aborderons au travers d'exemples concrets, les leviers qui ont permis d'impliquer les acteurs agro-industriels dans certains PAT en termes de motivations et de méthodes.

I – Le PAT, un instrument en émergence : état des lieux sur les premières années

Malgré des débuts difficiles, la dynamique PAT paraît aujourd'hui bien enclenchée avec 197 PAT déployés sur 82 départements métropolitains et 6 territoires ultramarins¹². Cette tendance tend à se renforcer par la mise en exergue des problèmes d'alimentation pendant la crise de la Covid. Cependant, il semble qu'à l'heure actuelle l'envergure des projets et leur impact restent limités. Répondre à l'objectif établi dans le code rural de structurer l'économie agricole et le système alimentaire territorial (Bodiguel, 2020) nécessiterait donc d'engager des changements d'échelle qui supposent de dépasser certaines contraintes et cloisonnements existants entre les acteurs locaux.

1. Les débuts difficiles des PAT

L'action publique locale en matière d'alimentation s'est intensifiée à partir des années 1990 mais la production réglementaire a été relativement lente à se mettre en place (Bodiguel, 2020). Elle s'est finalement concrétisée par la promulgation d'un outil de démocratie participative aux contours flous: le PAT. Initialement peu encadré et peu supporté financièrement, il a mis quelque temps à s'imposer comme un instrument d'intérêt pour les collectivités et la qualité de son déploiement reste encore très hétérogène.

A. Entre cadrage politique et économique du problème de l'alimentation

Pour le Ministère de l'Agriculture, le sujet de l'alimentation est devenu une priorité depuis la fin des années 2000, qui transparaît désormais jusque dans son nom (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation). Au travers des PAT, l'Etat considère que la transition alimentaire doit s'organiser à l'échelle territoriale, dans une démarche économique et de long terme de restructuration des filières. L'objectif affiché est en effet de « relocaliser l'agriculture

¹² PATnorama N°2 publié en 2021 et consultable sur le site du RnPAT à l'adresse : <https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2021/07/rnpat-patnorama-n2off-juin2021-pap.pdf>

et l'alimentation dans les territoires »¹³ par la mise en œuvre de « solutions concrètes pour répondre à des problématiques locales »¹⁴.

Pour les collectivités, la mise à l'agenda de la question alimentaire est plus versatile. Certains territoires pionniers, principalement en zones urbaines, s'en sont rapidement préoccupés du fait du lien direct avec les problématiques foncières (Poisnel, 2020). Mais de manière générale, l'instrument PAT a originellement été plutôt délaissé par les élus de collectivités. Il ne faisait en effet pas l'objet d'une injonction de mise en place comme les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Schémas de cohérence Territoriaux (SCoT), ni d'incitations particulières. Ce sont donc des acteurs annexes tels que des Parcs Naturels Régionaux (PNR) ou des associations, qui ont dans un premier temps amorcé la démarche, y voyant une opportunité de faire valoir leurs revendications pour la transition alimentaire. Ces projets ont toutefois peiné dans un premier temps à embarquer les collectivités, dont le soutien était pourtant essentiel pour le déploiement tant en termes de moyens que d'intégration dans la stratégie de territoire. C'est ce dont témoigne cette ancienne chargée de mission PAT dans un PNR :

« Au moment où on faisait le diagnostic et qu'on posait la question aux maires de savoir si...voilà, quelle était leur vision de l'alimentation et qu'est ce qu'ils auraient souhaité pouvoir mettre en place sur leur commune, ou alors sur leur interco, ils disaient : Ben écoutez nous on ne va pas vraiment pouvoir s'engager là-dessus, parce que de toute façon, on n'est même pas sûrs d'être réélus, ou on ne se représente pas, ou ceci, cela. » (Entretien 39)

Toutefois, ces dernières années, le sujet de l'alimentation devient de plus en plus incontournable, même au niveau local. Des postes de chargé de mission alimentation commencent à fleurir dans les territoires, même si cela ne se traduit pas toujours par des actions très concrètes, comme le constate cette animatrice de PAT :

« Moi j'ai l'élue qui est particulièrement active et au courant de tout ce qui se passe, [...] mais j'ai entendu certaines collègues qui gèrent, on va dire des stratégies alimentaires, pas encore des PAT, mais en tout cas une stratégie alimentaire et qui

¹³ Consultable sur le site du MAA <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>

¹⁴ *Ibid.*

ont vachement de mal à se faire entendre et à développer des choses et comment et...ouais c'est très compliqué en fait parce que l'alimentation n'est pas une priorité à la base. » (Entretien 16)

La place et l'envergure des stratégies alimentaires dans les territoires sont donc fortement dépendantes de la sensibilité et de la conviction des élus locaux, mais aussi de leurs stratégies électorales. Ainsi, le sujet de l'alimentation peut aussi bien être évincé qu'instrumentalisé. Il peut servir de « monnaie d'échange » lorsque des coalitions doivent être mises en place entre les listes, ou de moyen de pression avec la menace de retrait de subventions (Fouilleux, Michel, 2020). L'alternance politique peut amener un élu à désavouer certains projets du PAT de son prédécesseur pour des raisons purement politiques, comme l'explique cette consultante :

« Il y a eu changement d'élu, il y avait une ou deux orientations qui avaient été modifiées, enfin modifiées, la cité de la mode et de la gastronomie, je crois qu'elle est passée à la trappe. [...] C'était un gros projet porté par le président de la communauté de communes et je pense qu'il ne faisait pas l'unanimité, à la fois sur la partie opportunité et sur la partie faisabilité. » (Entretien 43)

Lorsqu'elle se transforme en un objet de politique locale, l'alimentation prend donc un visage radicalement différent de la vision très technocratique des services de l'Etat, basée sur l'observation des flux et des systèmes alimentaires. Ainsi, des orientations pourront être prises davantage pour des questions « d'affichage » que pour leur réel impact. C'est ce que constatent certains consultants membres du RnPAT : « le PAT est perçu comme une finalité et pas comme un outil vers la résilience »¹⁵. L'élu, par manque de connaissances du système alimentaire et/ou par démarche clientéliste, peut en venir à prioriser des projets qui ne sont pas toujours pertinents, viables ou qui n'ont pas un réel impact sur le système alimentaire. Cet ancien agent de la DRIAAF, aujourd'hui consultant en stratégies alimentaires nous raconte son expérience:

« On a des demandes un peu farfelues, la dernière en date, c'était une commune du [territoire] qui dans son programme, le nouveau conseil municipal avait dit « On re-municipalise la gestion de la restauration », et puis qui nous disait « donnez-moi des

¹⁵ Intervention d'une consultante lors des rencontres de printemps du RnPAT, 8 avril 2021

arguments pour qu'on fasse ce qu'on a promis ». Donc, je lui ai demandé tous les éléments technico-économiques qui entouraient la resto co. Ils ont eu du mal à les sortir, parce qu'ils ne savaient même pas où aller les chercher. [...] la conclusion c'était en fait que leur restauration était très bien gérée. » (Entretien 41)

On note ainsi le développement de « projets phares » conduits par une majorité de collectivités, mais qui ne prennent pas forcément en compte les logiques économiques. Ceci participe à un phénomène d'homogénéisation des PAT et de décorrélation des problématiques territoriales, soulevé par plusieurs chercheurs interrogés :

« Je retrouve exactement la même chose que ce qu'ils faisaient dans les SCoT ou les PLUi il y a quelques années, c'est du copier-coller. » (Entretien 10)

Partant de ces constats, il n'est pas étonnant que le sujet de la sensibilisation et de la formation des élus aux problématiques de l'alimentation ait été identifié comme une priorité par une majorité des répondants au questionnaire diffusé par le Réseau National des Projets Territoriaux (RnPAT) en Avril 2021.

Au-delà des questions d'implication et de stratégie des élus, l'appropriation de l'instrument PAT par les collectivités amène des contraintes en termes de marge de manœuvre.

B. Des cloisonnements administratifs qui restreignent le champ d'action des PAT

La relégation des politiques de l'alimentation au niveau territorial amène des limitations administratives. Ces contraintes orientent le prisme par lequel les collectivités voient l'alimentation, les empêchant de développer une vision systémique. Elle restreint par ailleurs légalement le champ d'action.

Lorsque l'on parle de territoires administratifs, la circonscription à une zone géographique est bien sûr une contrainte forte. Elle rend difficile l'intégration de certains acteurs, particulièrement les acteurs économiques, qui peuvent « construire leur territoire » ou zone d'activité sur des périmètres bien plus étendus que les frontières administratives (Nadou et Pecqueur, 2020). Cette problématique est d'ailleurs soulevée par plusieurs animateurs de PAT, comme cette dernière :

« J'ai une élue qui est un peu à cran sur ces histoires de frontières administratives. Bref on n'est pas tout à fait d'accord là-dessus.[...] Moi je trouve ces acteurs super intéressants mais ça n'a pas l'air d'être son cas. Ils seraient venus chez nous, elle les aurait trouvés super intéressants aussi » (Entretien 12)

Aux limitations géographiques s'ajoutent celles du cadre de compétences légales. En effet, la compétence alimentaire n'étant pas définie comme une compétence légale des collectivités dans la loi NOTRe¹⁶, elles sont donc contraintes d'aborder le PAT dans le cadre de leurs autres compétences (Bodiguel, 2020).

On note que les PAT sont en majeure partie initiés à l'échelle infrarégionale, bien qu'il n'y ait pas de restriction dans la loi quant à l'échelon territorial de la collectivité en charge.

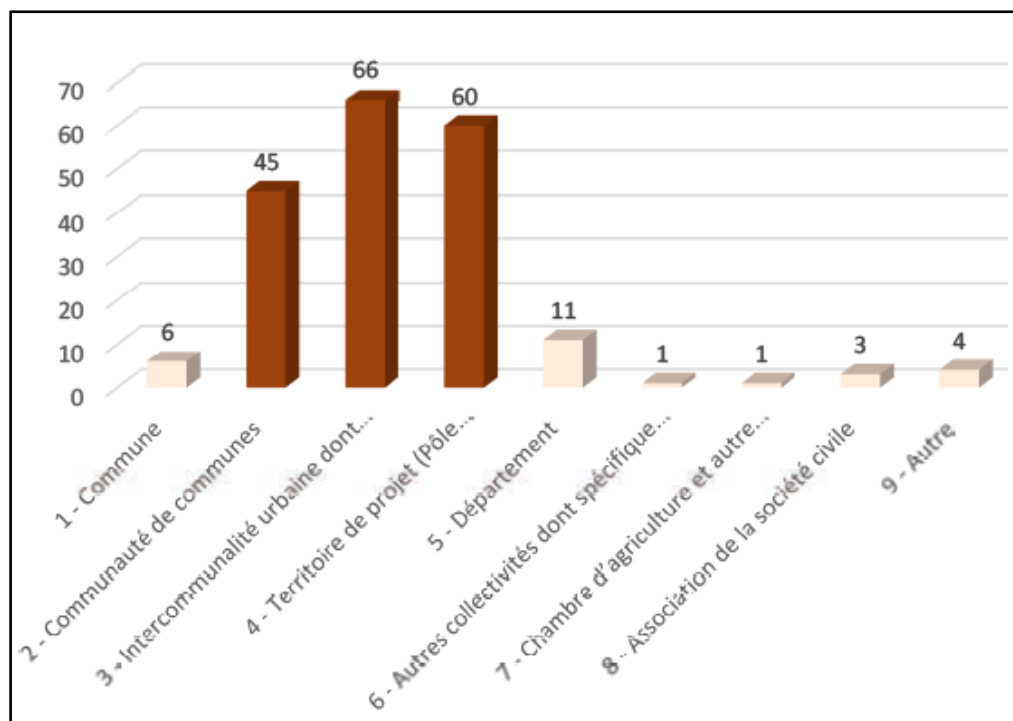


Figure 1: Les maîtres d'ouvrage des 197 PAT au 31 décembre 2020¹⁷

Or, ce sont les régions qui détiennent les compétences et budgets de développement économique, notamment en matière agricole, pour la structuration des filières.

¹⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

¹⁷ Extrait des travaux de l'Observatoire National des PAT piloté par Terres en Villes

La répartition des compétences économiques dans la Loi NOTRe

La loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a été promulguée le 7 août 2015. Elle est la dernière d'un triptyque visant à réformer la décentralisation. Elle fait suite à la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 2014, qui clarifie le partage des responsabilités entre collectivités et Etat et renforce les dynamiques urbaines, et la Loi relative à la délimitation des régions de 2015, qui redécoupe les régions pour plus d'égalité entre les territoires et renforce leur rôle en matière de croissance et d'emploi. La Loi NOTRe vise au « développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale »¹⁸. Elle clarifie les compétences légales respectives à chaque échelon de collectivité. Elle supprime notamment la clause de compétence générale des régions et départements qui leur permettait d'étendre leur domaine d'action au-delà de leurs compétences spécifiques. Elle place les régions comme « moteur du redressement économique du pays »¹⁹ et leur attribue la compétence exclusive de définition des régimes d'aides et leur octroi aux entreprises de la région (article I/ L. 1511-2 du Code Général des Collectivités Territoriale). Dans le domaine des interventions économiques, la seule compétence exclusive des intercommunalités est l'aide à l'immobilier d'entreprise (article L.1511-3 de la loi NOTRe). Elles peuvent par ailleurs subventionner les organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprise (article L.1511-7 du CGCT). Les subventions directes à la création ou à l'extension d'activité économique ne peuvent se faire qu'en complément d'aides régionales (article L.1511-2 du CGCT). Les départements quant à eux conservent très peu de compétences économiques, même s'ils peuvent s'en voir déléguer par les communes ou obtenir des dérogations des régions pour être co-financeurs.

Les collectivités porteuses en viennent donc à utiliser dans les PAT leurs compétences en restauration collective, urbanisation ou affaires sociales. Nombre d'entre elles se concentrent plus particulièrement sur la question de la restauration collective, qui est par ailleurs l'angle d'action priorisé par le PNA. Or, bien que cette entrée puisse représenter « un levier à disposition » pour améliorer l'accès à une alimentation de qualité (Fouilleux, Michel, 2020), plusieurs acteurs interrogés (*Entretiens 9, 12, 17, 22, 24, 41*) soulignent son caractère très

¹⁸ Source site du Sénat : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>

¹⁹ Citation extraite du site de l'ANCT : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre>

anecdotique dans le système alimentaire. En effet, malgré un marché de 4 milliards d'euros, tous établissements confondus, elle représente moins de 2% des débouchés pour les produits alimentaires (Philipon *et al.* 2017).

Des cloisonnements existent aussi au niveau des services de l'Etat et restreignent l'action des PAT. En effet, l'outil PAT est exclusivement rattaché à la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), séparée de la Direction Générale de la Performance Économique et environnementale (DGPE) en charge des filières agricoles « traditionnelles » et de l'industrie alimentaire. Cette division se répercute en région et la remarque d'un agent local de la DRAAF en charge des PAT illustre bien les relations qui peuvent avoir lieu entre les deux entités :

« Si, il y a des échanges [avec les services de développement économique]. On a pu être sollicités quand même pour avis. Mais ça s'arrête là. » (Entretien 29)

A ce titre, il est d'ailleurs intéressant de noter que cette scission transparaît jusque dans la LAAAF. En effet, l'article relatif aux PAT, même s'il traite de l'organisation de filières territoriales, ne se trouve pas dans la partie « Performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires » mais bien dans la partie « Politiques de l'alimentation et performances sanitaires ».

Au vu de ces contraintes administratives, on peut s'interroger sur les ambitions en termes d'impact sur la transition alimentaire pour les PAT, d'autant plus si l'on considère les faibles moyens alloués au dispositif.

C. L'envergure limitée des PAT due au manque de moyens

Une grande majorité des financements du MAA sont dirigés vers le soutien et le développement du système agro-industriel au travers des services de la DGPE, et ce, y compris sur les questions de transition. Ainsi, dans le volet transition agro-écologique du plan de relance annoncé en 2020 par le gouvernement, la majorité des mesures portent sur l'amélioration des infrastructures existantes en investissant dans le matériel et la recherche

et développement²⁰. C'est ce que constate cette chercheuse qui collabore avec les ministères sur les questions de résilience :

« Je travaille sur les stratégies d'accélération de l'alimentation durable et je vois bien actuellement les sommes qui sont envisagées, qui sont très importantes, mais on a beaucoup de mal à faire entendre qu'on n'aille pas que vers des solutions industrielles. » (Entretien 10)

Aucun financement spécifique n'était d'ailleurs attribué à l'origine dans le cadre des PAT. Ce n'est que depuis 2017, soit trois ans après leur institution, que des financements ont été incorporés aux appels à projets du PNA par l'intermédiaire d'enveloppes globales (englobant les PAT et autres projets) de 1 à 2 millions d'euros par an. Malgré cela, la recherche de financements reste un enjeu majeur pour les porteurs de PAT, comme le démontrent les réponses au questionnaire diffusé par le RnPAT en Février 2021²¹. Il semble exister plusieurs raisons à cela.

D'une part, les fonds alloués concernent seulement le financement de projets dans le cadre du PAT et non pas l'ingénierie d'animation²². Or, les projets de démocratie participative nécessitent une coordination particulièrement importante pour organiser les discussions (Poisnel, 2020). De ce fait, les territoires ont dû prioriser l'embauche de consultants pour réaliser les premières phases des PAT, plutôt que d'étoffer leurs équipes. On note ainsi que dans de nombreux cas, il n'y a pas d'agents dédiés exclusivement à l'animation des PAT. Cela entraîne des problèmes d'efficience qui retardent l'avancée des PAT, comme l'évoque cette chargée de projet alimentaire durable travaillant dans un territoire de Pays:

« C'est le département qui s'est positionné comme chef de file [du PAT] et en fait il y a une personne qui a cette charge-là, mais bien d'autres missions aussi dans son poste et donc elle n'a pas les moyens de vraiment rassembler, de faire avancer les choses concrètement et rapidement » (Entretien 14).

²⁰ Consultable sur le site du MAA à l'adresse

https://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20201007_DGPE_Presentation_mesures_generales_MAA_VDEF_cle848a36.pdf

²¹ 20 membres sur 47 mentionnent le manque de moyens dans les 3 plus gros points faibles des PAT

²² Selon le cahier des charges de l'appel à projet 2017-2018 du PNA consultable sur

https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/cahier_des_charges_aap_pna_2017_cle48818c.pdf

Cette même chargée de mission déplore donc le « *temps qui a été perdu sur les trois, quatre premières années* » en l'absence d'une gouvernance établie sur le PAT. Le recours systématique aux tierces parties n'est pas la solution pérenne pour maintenir les projets sur le long terme. En effet, comme le fait remarquer une consultante intervenant sur les PAT « *les consultants doivent accompagner à devenir autonome mais n'ont pas vocation à rester* »²³.

Finalement, l'impact attendu et réel des PAT, pourtant loué par le MAA qui leur attribue un « rôle moteur » dans le développement des territoires²⁴, est souvent questionné par les acteurs de terrain et dans la littérature scientifique (Maréchal *et al.*, 2018, Bodiguel, 2020). Il semble rester anecdotique en comparaison des projets de restructuration de filières engagés par les services de développement économique.

2. La COVID : un coup d'accélérateur pour les PAT

L'arrivée de la pandémie de Covid en 2020 n'a fait qu'accélérer la dynamique déjà enclenchée de remise en question du système alimentaire actuel par les citoyens. Elle a mis en exergue la complexité du système agro-industriel et ses failles en termes de résilience. D'autre part, les retombées économiques de la crise ont plongé un nombre important de personnes dans la pauvreté, les obligeant à avoir recours à l'aide alimentaire. Ce contexte exceptionnel a fortement relancé les débats sur les questions de reterritorialisation de l'alimentation, créant un effet d'aubaine pour les PAT.

A. Un regain d'intérêt des élus locaux pour l'alimentation

Depuis une dizaine d'années, la question de l'alimentation s'est graduellement frayée un chemin sur les agendas des élus locaux, particulièrement dans les zones urbaines. En effet, les enjeux liés à la préservation du foncier ont engendré des politiques agricoles de réinstallation des agriculteurs en zone périurbaine, qui ont elles-mêmes favorisé le

²³ Intervention d'une consultante aux rencontres de printemps du RnPAT, 8 avril 2021

²⁴ Consultable sur le site internet du MAA à l'adresse : <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>

développement de politiques alimentaires en lien avec les circuits courts et la rémunération des producteurs (Bonnefoy et Brand, 2014). L'exemple de la Métropole de Montpellier illustre très bien ce lien entre foncier, agriculture et alimentation au travers de sa P2A, politique agro-écologique et alimentaire. La chargée de mission de la Métropole sur ces questions confirme d'ailleurs que le foncier est un élément central :

« Nous on est vraiment dans une histoire de gestion foncière qui est très importante. Qui conditionne de fait aussi le reste. » (Entretien 33)

La tendance, qui se restreignait autrefois à quelques grandes métropoles, croît désormais de manière généralisée en réponse à la préoccupation grandissante de l'électorat sur les questions de l'alimentation et l'arrivée au pouvoir d'élus avec des sensibilités écologiques. C'est ce que constate ce consultant travaillant avec les collectivités :

« Les nouveaux élus veulent absolument se poser la question d'une alimentation durable, alors là c'est très spécifique au milieu urbain et péri-urbain, et bien évidemment c'est les champions des circuits courts [...] parce que c'est politiquement payant. » (Entretien 41)

La Covid semble bel et bien avoir eu un effet catalyseur sur cette dynamique, comme le souligne cette chargée de mission alimentation en Métropole qui fait face à un engouement inédit de la part des élus de son territoire pour les problématiques alimentaires :

« La crise Covid, malheureusement mais heureusement pour nous, moi je parle de tapis rouge, d'autoroute à projets. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, la question de l'alimentation, la qualité de l'alim, la résilience territoriale, c'est des sujets dont il y a 2 ans on n'en parlait jamais, mais jamais. Aujourd'hui, c'est des sujets qui viennent à l'oreille des élus très facilement, sur lesquels on nous demande de faire des propositions d'intervention d'actions. » (Entretien 19).

Cet engouement a notamment été cristallisé par l'annonce de l'allocation de financements spéciaux dans le cadre du plan de relance, ce qui a engendré un regain d'intérêt des élus locaux pour la question des PAT.

B. Un plan de relance pour les PAT

En décembre 2020, au sortir de la 1ère vague de Covid, le gouvernement français annonce un plan de relance exceptionnel de 100 milliards d'euros pour « redresser l'économie »²⁵. Il affiche notamment dans son volet « Transition agricole, alimentation et forêt » un objectif financé à hauteur de 400 millions d'euros afin d'« accélérer la transition agro-écologique pour donner accès à tous les Français à une alimentation saine, durable et locale ». Dans ce cadre, les PAT bénéficient d'une enveloppe dédiée de 80 millions d'euros. Il existe par ailleurs d'autres mesures non spécifiques qui peuvent entrer dans leur champ d'action comme le plan de soutien aux cantines scolaire, les mesures sur l'aide alimentaire ou les projets d'agriculture urbaine²⁶.

Si la somme de 80 millions paraît anecdotique au regard du budget global pour le volet agricole, alimentation et forêt (6%) ou même de celui alloué à la transition agro-écologique et alimentaire (20%), elle n'en reste pas moins 40 fois supérieure au budget PNA 2019-2020²⁷. La principale différence réside dans le financement d'investissements matériels et non-matériels à hauteur de 77 millions d'euros. On observe par conséquent une participation record à l'appel d'offre avec 60 candidats sur le premier volet et 140 sur le deuxième, contre 24 en 2019²⁸.

Toutefois, ce plan de relance comporte quelques limites dont certaines ont été soulevées par le RnPAT dans un courrier adressé au Ministre de l'agriculture en décembre 2020²⁹. Le caractère discriminant du processus pour les territoires ayant peu de moyens est notamment mis en avant. La publication du cahier des charges en Décembre 2020 assortie d'une clôture en Janvier 2021, n'a en effet pas facilité la tâche des petites équipes pour monter des dossiers d'émergence de PAT relevant d'une stratégie construite, comme l'explique cet agent de la DRAAF :

²⁵ Consultable sur le site internet du gouvernement à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/lancement-plan-relance-3-septembre-2020#>

²⁶ Consultable sur le site internet du MAA à l'adresse : <https://agriculture.gouv.fr/francerelance-le-volet-transition-agricole-alimentation-et-foret>

²⁷ Appel à projet PNA 2019-2020 de 2 millions d'euros consultable à l'adresse : <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-un-nouvel-appel-projets-pour-2019-2020>

²⁸ Chiffres donnés par une représentante de la DGAL lors de la conférence de la Banque des Territoires du 27 mai 2021.

²⁹ Consultable sur le site du RnPAT à l'adresse https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2020/12/rnpat-courrier-denormandie-plan-relance-4dec20.pdf?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=copie-de-newsletter-rnpat-n8-juillet-2020_19

« Y'en a qui vont pouvoir déposer, il y en a, ça risque d'être ric-rac au niveau des délais, parce que c'est vrai que quand vous avez un projet avec plusieurs structures c'est pas facile de le monter en un temps aussi court. » (Entretien 38)

Cette situation a d'ailleurs mené certains porteurs de projets à écarter des actions, pourtant centrales, pour lesquelles ils n'avaient pas eu le temps de mener d'études préalables³⁰. Le problème s'est aussi posé pour les PAT plus matures car il n'y a toujours aucun financement alloué à la partie animation, ce qui peut faire cruellement défaut dans les petites collectivités. Nombre d'entre elles déjà débordées par les actions en cours, n'ont donc tout simplement pas postulé à l'appel à projets, comme l'explique cette même agent de la DRAAF :

« C'est clair que là, on a un effet taille du territoire et les petites com com rurales ben aujourd'hui, je ne les vois pas. Je ne les vois pas, ni même sur le [volet financement] matériel [...] ils ont déjà des enveloppes et ils ont du mal à suivre tous les projets. » (Entretien 38)

On note par ailleurs que ce volet investissement matériel est corrélée à la labellisation officielle par les services de la DRAAF, excluant *de facto* les PAT qui n'en auraient pas fait la demande. Ceci dénote une certaine volonté des services de l'Etat de reprendre la main sur la dynamique PAT.

C. Le renforcement progressif de l'encadrement des PAT

Le MAA a souhaité dès le commencement faire du PAT un instrument très flexible, laissant une grande latitude aux territoires quant à son déploiement. L'article de loi relatif au PAT dans LAAAF, mentionne donc simplement quelques objectifs très globaux relatifs à la structuration de l'économie agricole et du système alimentaire territorial. Il suggère pour ce faire le recours aux circuits courts et à l'agriculture biologique, mais n'impose pas d'axes de travail particuliers. L'organisation de la gouvernance ainsi que l'ingénierie financière est laissée à la libre appréciation du territoire.

³⁰ Remarque d'une Cheffe de projet territorial – Conférence Atelier métiers du RnPAT.

On constate cependant depuis quelques années une tendance de l'Etat à recentrer la dynamique PAT sur des problématiques de restauration collective, d'accessibilité à l'alimentation et d'éducation alimentaire, au travers de « méta-instruments » incitatifs (Halpern *et al.*, 2019). Tout d'abord, en 2016, Stéphane le Foll, alors Ministre de l'Agriculture, annonce l'ajout d'une catégorie PAT, avec un cahier des charges spécifique, dans les appels à projets PNA. En 2017, après l'annonce des lauréats PNA, il introduit de plus une procédure de labellisation, qui permet aux territoires d'obtenir une reconnaissance officielle de leur PAT, là aussi sous couvert de répondre aux orientations du ministère. Cette dernière n'est toutefois pas corrélée aux financements. En 2018, la loi EGAlim³¹ est promulguée en conclusion des Etats Généraux de l'Alimentation (EGA), elle met l'accent sur la restauration collective comme levier de transition. Enfin 2020, le processus se formalise avec l'annonce du nouvel appel à projet PNA lié au plan de relance. Le statut de lauréat PNA, donnant automatiquement lieu à une labellisation pour les PAT émergents. Les projets candidats sont désormais tenus de s'inscrire dans les objectifs définis par la loi EGAlim.

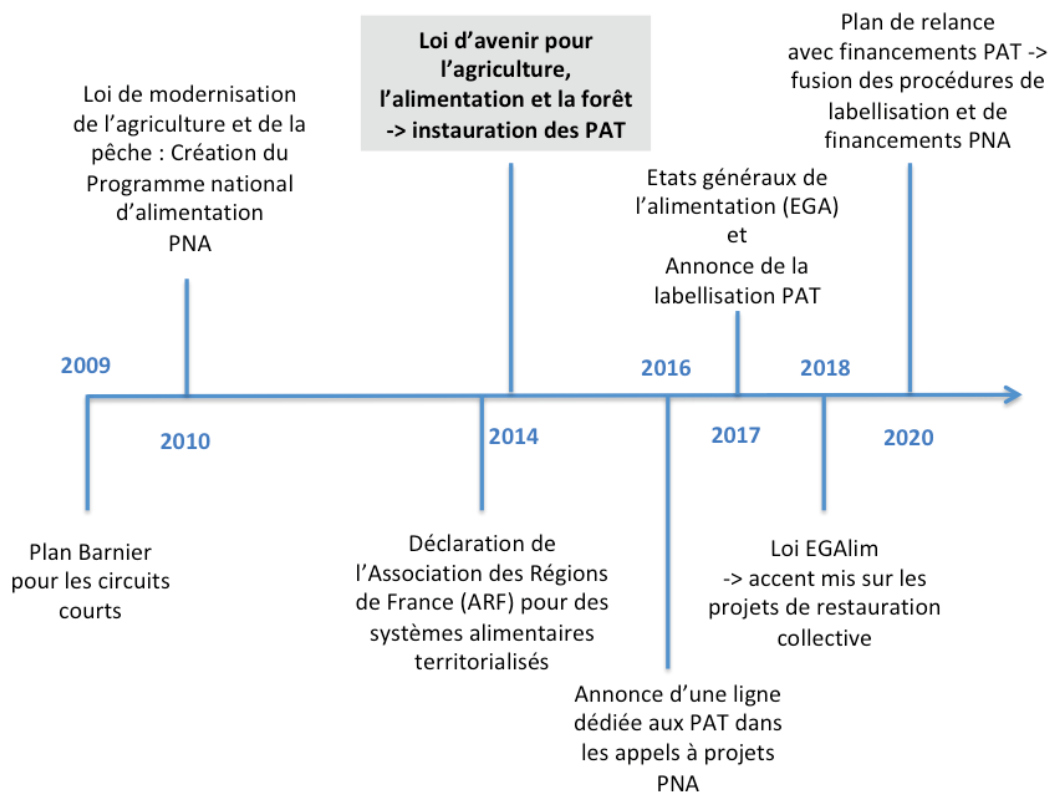


Figure 2 : Frise chronologique des événements majeurs et mesures législatives relatives aux PAT

³¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite EGAlim)

Bien que facultatives, ces démarches sont très attractives et presque indispensables pour les territoires. C'est ce qu'exprime clairement cette chargée de mission dans un PAT émergent:

« Initialement voilà, on voyait un peu ça, voilà, comme vraiment une démarche propre au territoire et puis là on se rend compte qu'on est obligé de demander la labellisation pour qu'il y ait derrière les appels à projets. [...] "Vous êtes libre de faire ce que vous voulez, mais bon vous faites quand même ce que nous on avait identifié comme enjeux". Ils [les services de l'Etat] ne sont pas mauvais mais bon voilà c'est un petit peu finalement contraint, alors que moi je voyais ça comme une démarche pleinement ouverte pour les territoires.» (Entretien 17).

Cette institutionnalisation progressive pourrait en partie s'expliquer par l'aversion au risque des décideurs publics (Howlett, 2014) ce qui les pousse à financer des projets relativement similaires à ceux ayant déjà démontré un succès, afin de sécuriser la dépense publique (Suire et Vicente, 2015). Ceci laisse présager selon certains acteurs une homogénéisation et un détachement des enjeux locaux, déjà observés par certains chercheurs :

« Il y a glissement des PAT vers des formes très normalisées, très semblables qui sont de moins en moins territoriales [...] il y a des normes, il suffit de cocher les normes pour espérer être un tant soit peu financé » (Entretien 10).

Cela semble aussi être une manière pour les services de l'Etat de circonscrire le champ d'action des politiques de l'alimentation afin qu'il ne rentre pas en concurrence avec les problématiques de filières agricoles. Pourtant, une ouverture du dialogue et un décloisonnement des politiques peuvent être espérés avec la création d'une gouvernance institutionnelle des PAT annoncée en 2021 et toujours en cours d'élaboration à l'heure de la rédaction de ce mémoire. Cette nouvelle institution se veut en effet interministérielle et regrouperait également des réseaux d'acteurs clés, tels que le RnPAT ou les réseaux d'élus. Elle permettrait notamment de mieux prendre en compte les remontées des territoires quant

à leurs attentes et leurs besoins pour le développement des PAT³². Ces attentes se traduisent aujourd'hui par la volonté d'augmenter l'impact des projets en suivant une démarche de transition du modèle existant vers une plus grande envergure.

3. Une volonté des porteurs de PAT de sortir du cadre d'action circonscrit

Les premières années de déploiement ont été l'occasion pour les PAT pionniers de prendre leurs marques sur un dispositif nouveau et peu balisé. Les projets sont donc souvent restés d'envergure assez modeste et peu opérationnels. Aujourd'hui, l'entrée en phase d'opérationnalisation des PAT « matures » les met face à des nouvelles contraintes: ils doivent réfléchir au changement d'échelle et s'affranchir des limites administratives, géographiques et politiques du territoire. Ce changement d'échelle passe par le développement de nouvelles collaborations entre niveaux territoriaux et avec les acteurs du secteur économique.

A. Vers des PAT plus systémiques et agissant pour la transition

Au début de la démarche, les PAT étaient en grande partie de nature agri-alimentaire, c'est-à-dire centrés sur la question agricole exclusivement³³. Les projets menés dans ce cadre s'inscrivent bien dans une dynamique de reterritorialisation de l'alimentation, mais viennent simplement se « superposer » aux filières existantes gérées au niveau régional. Pour certains acteurs, comme cet agent de la DRAAF, il s'agit très précisément de l'objectif poursuivi par les PAT :

« Le PAT il va travailler sur des micro-filières. On va travailler pour développer une micro-filière maraîchère qui va approvisionner la cantine et qui sera présente sur le marché du bourg principal, des choses comme ça. » (Entretien 29)

³² Intervention de Cédric Prevost, sous directeur à l'accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques (MAA), au séminaire "Quels avenir pour le RnPAT?" du 1er juillet 2021

³³ PATnorama N°1 publié en 2020 et consultable sur le site du RnPAT à l'adresse : <https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2020/07/rnpat-patnoraman1voff.pdf>

On constate toutefois depuis quelques années une recrudescence des PAT systémiques qui, jugés très minoritaires en 2017³⁴, représentent désormais 60% dans l'échantillon d'observation sélectionné par le RnPAT ³⁵. Ces PAT se veulent plus transversaux et englobent des thématiques plus larges telles que l'économie, l'environnement ou le social, afin d'impulser de réelles dynamiques de transition du système alimentaire³⁶.

Or, certains porteurs de PAT en phase d'opérationnalisation, comme cette chargée de mission en EPCI, constatent que l'échelle territoriale n'est pas pertinente pour mettre en place des projets ayant un impact réel sur le système alimentaire :

« Je sais bien qu'on ne réfléchit pas à des échelles...enfin une échelle d'agglomération ça n'a pas de sens sur ces questions alimentaires. Enfin, ça a du sens sur certaines actions mais pas...sur les filières c'est bien trop limité. » (Entretien 12)

La mise en place de projets plus ambitieux nécessite un changement d'échelle afin d'augmenter le champ de compétences des PAT infra-régionaux. Cela passe par la mise en place de collaborations (Bodiguel, 2020).

B. Un changement d'échelle par les collaborations interterritoriales

Le système alimentaire traditionnel est actuellement géré au niveau régional, bien souvent entre le conseil régional et les acteurs agro-industriels (Pahun, 2020). Afin de "démarginaliser" leur action, les PAT doivent mettre en place des collaborations avec les autres territoires et travailler sur des flux trans-territoriaux .

On note ainsi que certains territoires urbains font le choix d'une collaboration avec les territoires ruraux limitrophes pour approvisionner la ville en denrées alimentaires de proximité. C'est par exemple le cas dans la métropole Grenobloise ou la métropole de

³⁴ Rapport co-construire le projet alimentaire territorial - points de repère, disponible sur le site du RnPAT à l'adresse : https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2018/01/RNPAT2.2_PATReperePROVISOIRE_2017.pdf

³⁵ PATnorama N°2 publié en 2021 et consultable sur le site du RnPAT à l'adresse : <https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2021/07/rnpat-patnorama-n2off-juin2021-pap.pdf>

³⁶ 48% des PAT de l'échantillon du PATnorama sont classés comme "de transition"

Montpellier³⁷. Sur un autre plan, certains projets jugés stratégiques pour la structuration des filières alimentaires, comme la création d'une légumerie à l'attention de la restauration collective ou la création d'une plateforme logistique de circuits courts, peuvent nécessiter la collaboration de plusieurs territoires d'une même région ou l'implication de la région pour être viables, comme l'exprime ce consultant travaillant sur l'émergence de projets entrepreneuriaux dans les PAT :

« Parce qu'ils veulent tous faire une légumerie et quand tu es à Gisors et que tu as 15 000 habitants, ça ne sert à rien de vouloir faire une légumerie. La retombée de ça c'est qu'aujourd'hui Rouen, Caen, Le Havre, travaillent un peu de concert sur la réflexion pour avoir une légumerie mutualisée. » (Entretien 30)

Ce besoin d'échanges et de co-construction se traduit notamment par la consolidation de réseaux de soutien à l'échelle régionale, voire interrégionale (Bretagne-Pays de la Loire) en complément du RnPAT basé au national et qui agit plus comme un observateur de la dynamique globale. Ils sont principalement à l'initiative des services déconcentrés de l'Etat mais on y retrouve aussi des Groupements d'intérêt public (PQNA en Nouvelle Aquitaine) ou des associations (InPACT en Centre Val de Loire) qui peuvent donner des "colorations" particulières aux démarches. En effet, au delà des « connaissances synthétiques » relatives à l'ingénierie de projet, les réseaux véhiculent aussi des « connaissances symboliques », réservoir de croyances et de significations partagées (Tuitjer et Küpper, 2020) permettant de poser des bases communes. Ils agissent alors comme une force de structuration et d'optimisation des démarches individuelles de PAT, tout en les ancrant dans une dynamique plus globale qui favorise les collaborations inter-territoriales.

Les réseaux sont par ailleurs l'occasion de créer des « passerelles entre des logiques, des secteurs, des sphères, des intérêts, qui, parfois même, peuvent ne pas se connaître ou s'ignorer » (Nadou, Pecqueur, 2020). Ainsi dans le RnPAT, bien que les membres soient encore en majorité des collectivités (58%), il comporte aussi des acteurs du monde économique (24%) et dans une moindre mesure de la société civile et la recherche (9% et 9%), créant des possibilités d'ouverture du dialogue avec les acteurs agro-industriels.

³⁷ La métropole de Montpellier collabore avec les territoires voisins du Grand Pic Saint Loup et du Pays de l'Or dans le cadre de sa politique agroécologique et alimentaire. La métropole de Grenoble-Alpes a quant à elle développé un projet alimentaire interterritorial..

C. La place des acteurs économiques dans le changement d'échelle

La phase opérationnelle, et plus encore, le changement d'échelle d'une majeure partie des projets PAT nécessite l'usage d'outils professionnels. En effet, la proximité géographique entre le producteur et le consommateur ne suffit pas toujours pour qu'un circuit alimentaire existe (Billion *et al.*, 2016). Ainsi, il peut être nécessaire de mettre en place la logistique pour acheminer les produits ou la transformation pour les rendre consommables. Il est bien évidemment possible, et c'est l'option choisie par de nombreuses collectivités, d'investir dans de nouveaux outils propres tels que des plateformes logistiques, des cuisines centrales ou des abattoirs et de les faire gérer en régie. Dans cette situation, les animateurs peuvent rapidement se retrouver à faire face à des aspects qui ne relèvent pas de leur cœur de métier, ainsi que l'explique cette chargée de mission PAT :

« La grosse difficulté aussi sur la logistique, parce ce que c'est vraiment un peu le point un peu complexe aujourd'hui, c'est ce projet de se dire bah comment on arrive à en faire un modèle économique durable. Quelque chose qui en tout cas, serait soutenable pour le territoire et qui permettrait, voilà de durer » (Entretien 16)

Pour éviter ces contraintes, les porteurs de PAT peuvent faire le choix de s'appuyer sur des acteurs économiques ayant développé une expertise dans ces domaines. Il existe notamment des acteurs émergents, principalement issus du secteur de l'ESS, qui mettent depuis quelques années en place des solutions calibrées pour les nouveaux modes de production et de distribution. C'est le cas dans le domaine de la logistique où l'on voit apparaître des solutions informatiques clé en main, telles que la Charrette ou le Chemin des Mûres, pour les circuits courts. Mais même si ces structures peuvent être préférées par les porteurs de PAT pour leur caractère alternatif, leur viabilité sur le long terme est parfois questionnée par les chargés de mission PAT :

« Ces acteurs là [nouveaux acteurs de la logistique], moi je suis... On est partagé parce qu'on sait pas ce qui va marcher, on sait pas ce qui va pas marcher. » (Entretien 12)

Les animateurs de PAT peuvent donc être amenés à envisager une collaboration avec des structures plus établies du système agro-industriel, basées sur leur territoire ou à proximité, et qui possèdent l'avantage d'avoir des infrastructures bien implantées ainsi qu'une rentabilité démontrée :

«Ces équipements de triage, le tri optique, c'est super cher, ça ne peut être rentabilisé qu'avec des gros volumes, donc d'une certaine manière [coopérative locale] est incontournable pour ce type de choses là. Est-ce qu'il faut s'équiper de matériel plus artisanal qu'on pourrait avoir en groupement plus local ? On a quand même un peu l'impression que finalement si on fait de l'artisanal on va y passer des plombes. Ils vont y passer leur vie, ça va être finalement compliqué. » (Entretien 12)

La collaboration avec les acteurs traditionnels du système agro-industriel présente donc des avantages non négligeables en termes de praticité et de fiabilité et peut faciliter le changement d'échelle des PAT. Toutefois, même si elle est parfois souhaitée, cette collaboration n'est pas toujours évidente à mettre en place.

II. La difficile intégration des acteurs agro-industriels de l'aval dans les PAT

La loi relative aux PAT, bien qu'elle impose de la transversalité et une ouverture à tous les acteurs du territoire, ne définit pas bien les « contours et modalités » de cette collaboration (Bodiguel, 2020). Or, il existe des tensions historiques et une méconnaissance mutuelle des acteurs de la chaîne alimentaire qui rendent les discussions difficiles. Ces tensions sont « verticales » liées au partage inégal de la valeur ajoutée entre amont et aval. Mais elles sont aussi « horizontales » entre acteurs de même niveau ayant des positionnements idéologiques différents, tels que les modes de production ou de distribution. Dans ce contexte, les acteurs agro-industriels sont parfois plus ou moins volontairement écartés des PAT. De leur côté, ils ne voient pas toujours l'intérêt de participer au PAT qu'ils perçoivent comme des petits projets alternatifs, très politisés et qui ne les concernent pas.

1. Des acteurs agro-industriels qui ne sont pas les bienvenus dans les PAT

Bien que le code rural fixe comme objectif pour les PAT de « rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs » afin de structurer l'économie agricole et le système alimentaire territorial (Bodiguel, 2020), l'article de loi dans la LAAAF relatif à la gouvernance, ne mentionne pas clairement les acteurs économiques. Il évoque seulement les « autres acteurs du territoire »³⁸. De nombreux PAT font donc ainsi l'impasse sur ces acteurs souvent jugés polémiques par choix idéologique, par praticité ou par méconnaissance.

A. L'image sulfureuse des acteurs agro-industriels

Les acteurs agro-industriels de l'aval, grossistes, transformateurs, distributeurs, sont aujourd'hui fortement remis en cause par les agriculteurs et les consommateurs pour leur accaparement de la valeur ajoutée de la production agricole. Ceci est particulièrement

³⁸ Article L. 111-2-2 de la LAAAF

marquant pour la GDA qui, par sa position oligopsonistique, 6 centrales d'achat seulement en France³⁹, « déséquilibre le pouvoir de négociation » (Blanquart et Chanut, 2016). Elle est ainsi très régulièrement accusée de mettre sous pression les fournisseurs pour maximiser ses marges, bien que certains de ses acteurs, comme ce directeur de moyenne surface, soutiennent que les pratiques ont changé:

« Avant c'est vrai qu'on avait tendance à avoir cette image de la distribution qui était un peu mode, en mode rouleau compresseur, mais c'est une image qui est un peu datée. La relation commerciale a largement évolué et plutôt vers le bon. C'est à dire, moi je m'adresse pas de la même façon du tout à un producteur...ben par exemple on va dire à un maraîcher local qui va être sur des volumes de rayonnement, on va dire départemental, qu'à une coop ou à un gros faiseur avec une puissance financière importante. » (Entretien 35)

Plus amont de la chaîne de distribution, les grossistes font eux aussi l'objet d'accusations. Leur faible visibilité et leur rôle méconnu dans l'agrégation de l'offre alimentaire amènent certains à se questionner sur leur utilité et leurs intentions (Billon *et al.*, 2016). La remarque de cette consultante intervenant auprès des collectivités à propos de la collaboration avec les grossistes dans les PAT, en témoigne :

« Il faut qu'il y ait vraiment une éthique partagée. Si c'est pour uniquement dégager de la marge, et élargir l'offre. Et dessaisir un peu la production de la valeur ajoutée, c'est pas le but non plus. » (Entretien 43)

Au final, c'est bien souvent l'éthique des acteurs de la distribution, et celle des acteurs économiques du système agro-industriel en général qui est remise en question, du fait très certainement de leur manque de transparence. C'est une situation que regrette cet ancien agent des services déconcentrés de l'Etat, désormais consultant sur les problématiques de restauration collective, et convaincu du rôle essentiel à jouer pour ces intermédiaires dans la restructuration des filières :

« Moi, mon discours vis à vis des grossistes, c'est de dire : soyez transparents dans vos actes économiques. Ça, ils ont du mal. C'est à dire que effectivement, les grands

³⁹ Envergure, Leclerc, Horizon, Intermarché/Francap, Lidl, Aldi

acteurs privés je parle, ont du mal à être transparents et ils disent tout de suite "Ah ben on ne peut pas te donner d'éléments, parce que c'est le secret de nos affaires". » (Entretien 41)

Leur fonctionnement opaque, ainsi que leurs opérations parfois éloignées du territoire, à des niveaux régionaux ou nationaux, rendent donc difficile une identification au niveau local de ces acteurs agro-industriels. Il empêche par ailleurs l'installation d'une relation de confiance avec les autres acteurs, si centrale dans les dynamiques des circuits de proximité (Philipon *et al.*, 2017). C'est ce qu'exprime cette gérante de société à l'initiative de plusieurs projets dans le cadre d'un PAT et qui a fait le choix de ne pas collaborer avec la grande distribution :

« Alors, pour le coup, nous on aime trop la grande distri. On a vraiment choisi délibérément avec [nom de la société] de travailler uniquement avec des détaillants et on en est très contents. C'est hyper intéressant, il y a beaucoup d'échanges, beaucoup de passionnés etc., des vrais amoureux des produits et du coup, bon ben voilà, des vraies relations en fait, qu'on n'aurait pas eues, étant donné qu'on est une toute petite société, on n'aurait pas eu ces relations là si on avait travaillé avec la grande distri. Notre produit est quand même un produit de niche, la grande distribution c'est vraiment des produits de masse. » (Entretien 40)

Les acteurs agro-industriels sont ainsi souvent considérés « hors sol » des problématiques locales et mûs par des logiques purement économiques. Ceci dénote avec le caractère alternatif historiquement revendiqué par les acteurs de la dynamique de reterritorialisation.

B. La forte orientation alternative des PAT

Comme nous l'avons vu précédemment, la « formalisation juridique » de la question de l'alimentation s'est cristallisée autour des mouvements de citoyens engagés dans les années 2000 (Maréchal *et al.*, 2018). On retrouve ainsi dans la loi PAT une orientation alternative au système alimentaire dominant, qui promeut l'agriculture biologique et des circuits courts. Il n'est donc pas étonnant que les PAT mobilisent souvent des acteurs alternatifs, qu'ils soient agriculteurs, associatifs ou faisant partie du secteur de l'ESS, comme l'illustre ce président de coopérative concernant le PAT auquel il participe :

« La gouvernance du PAT n'a pas été prise par le PTCE. A tort ou à raison, peu importe, mais elle a été prise par un collectif de structures un peu alternatives, travaillant dans l'agriculture qui s'appelle la maison paysanne. » (Entretien 34)

Ces acteurs arborent bien souvent un positionnement militant, en opposition au modèle économique dominant qu'ils jugent comme ayant un impact négatif en termes environnemental, par le mode de production, et social, par la distribution inégale de la valeur (Philipon *et al.*, 2017). Leur philosophie locavore, basée sur la souveraineté alimentaire territoriale et le développement de l'agriculture biologique, tend donc à exclure *de facto* des PAT les acteurs des filières alimentaires conventionnelles moyennes ou longues, bien qu'elles soient à l'heure actuelle essentielles à l'approvisionnement alimentaire de nombreux territoires. On le constate par le discours de ce représentant d'un mouvement de la société civile oeuvrant pour le développement des circuits courts :

« Je pense que ce qu'il faudrait aussi arriver à faire, c'est que dans les PAT, il y ait un petit peu un modèle d'une exploitation agricole qui fonctionne en circuit court, sur lesquels...qui fait de l'accueil aussi, qui fait de la formation, qui soit un modèle économique » (Entretien 4)

Les acteurs agro-industriels de ces filières, qu'ils soient agriculteurs, transformateurs, transporteurs ou distributeurs sont considérés comme les « loup dans la bergerie » (Entretien 41) en tant que représentants d'un système alimentaire qu'ils essaient de réformer. Cela peut donner lieu à des altercations plus ou moins violentes dans le cadre des discussions relatives aux PAT. Cette chargée de mission PAT revient sur son expérience des débats relatifs à l'intégration de la Grande Distribution Alimentaire (GDA) dans les PAT :

« C'est quelque chose qui, quand j'avais participé à la rencontre en février à Paris, c'est quelque chose, qui était ressorti assez violemment en fait, je pense que c'est le seul point vraiment de désaccord entre tous les participants. Vraiment flagrant. » (Entretien 14)

Cette orientation pour les PAT est assez paradoxalement soutenue par un grand nombre de chambres d'agriculture, initialement pro filières traditionnelles longues du fait de leur

proximité avec le syndicat agricole majoritaire. Ces dernières ont en effet développé, devant la pression sociétale croissante, des services « diversification » traitant entre autres des circuits courts et de l'approvisionnement de la restauration collective (Philipon *et al.*, 2017). Elles peuvent avoir un positionnement très tranché qui met en déroute certains animateurs de PAT, comme s'en étonne cette dernière :

« On a eu une réunion la semaine dernière avec la présidente de la chambre qui nous a redit : Il faut que les cantines achètent directement des bœufs aux éleveurs locaux. [...] Moi je pense qu'il faut travailler avec les acteurs intermédiaires, et c'est ce qu'on fait en l'occurrence. Mais voilà, la chambre d'agriculture, elle a des discours un peu étonnant des fois par rapport à ça. C'est qu'elle est persuadée que la cantine va résoudre tout le sujet. J'exagère, hein. Mais vraiment des fois on est sur des postures comme ça. » (Entretien 19)

Les chambres d'agriculture sont, à quelques exceptions près, des acteurs incontournables dans les PAT⁴⁰. Lorsqu'elles agissent à un niveau infrarégional dans les PAT, elles semblent souvent supporter, voire pousser, même dans les régions de grandes cultures, un positionnement alternatif. Elles participent ainsi à maintenir un certain cloisonnement entre les acteurs des filières courtes et des filières longues.

C. Le biais de la sélection des acteurs des PAT renforcé par les collectivités

Nous avons vu que la grande majorité des PAT est aujourd'hui pilotée par des collectivités. Elles sont chargées de définir et d'identifier les acteurs prenant part à la gouvernance et aux concertations au sein du PAT qui peuvent facilement devenir « excluantes » (Poisnel, 2020) pour les acteurs économiques. En effet, les élus sont influencés par les attentes de leurs électeurs qui demandent de plus en plus une alimentation saine et respectueuse de l'environnement (Philipon *et al.*, 2017). Ils s'appuient aussi souvent sur les organismes référents en termes d'agriculture et d'alimentation, comme les chambres d'agriculture, portant une vision très agricole.

⁴⁰ D'après le PATnorama N°1 (page 9) publié en 2020 et consultable sur le site du RnPAT à l'adresse : <https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2020/07/rnpat-patnoraman1voff.pdf>

A l'échelle infrarégionale contrairement à l'échelle régionale, les relations entre acteurs agro-industriels et les collectivités sont assez limitées. Elles se cantonnent souvent, comme l'évoque un gérant de coopérative (*Entretien 34*) à la gestion de zones industrielles et commerciales qui entre dans les prérogatives des EPCI. Ces relations peuvent de surcroît s'avérer conflictuelles selon cette employée d'un réseau national travaillant avec les élus locaux :

« Les acteurs privés industriels c'est toujours un peu les grands méchants loups pour les collectivités » (Entretien 2)

Certains élus font ainsi le choix de tout simplement exclure volontairement certains acteurs des PAT comme c'est le cas pour la grande distribution en Centre Val de Loire⁴¹. Bien que la position tenue par la collectivité n'est pas toujours aussi radicale, l'exclusion de ces acteurs peut aussi se faire par omission. Ainsi, Camille Billion *et al.* (Billion *et al.*, 2016) décrivent une vision plutôt « simpliste » des collectivités sur le fonctionnement des circuits de proximité, qui occulte la présence d'acteurs intermédiaires entre producteurs et consommateurs. La situation est clairement observée par les adhérents de cette interprofession de produits frais :

« Nous on a des gens pour qui on travaille, des professionnels de la filière, ils regardent de manière assez interrogative les PAT, parce que... parfois même en se disant "mais qu'est ce qu'ils sont en train de nous pondre là les pouvoirs publics là, ils réinventent la poudre" [...] Et donc voilà qu'il y avaient parfois peut-être effectivement des déficits de connaissance de la filière. » (Entretien 22)

Au-delà du manque de volonté de travailler avec les agro-industriels et de la méconnaissance de leur fonctionnement, on observe aussi des difficultés de la part des collectivités à tout simplement entrer en lien avec eux et à les impliquer. En effet, de nombreux chargés de mission PAT évoquent que les acteurs de la transformation et de la distribution ne se mobilisent pas malgré les invitations envoyées :

⁴¹ Propos rapportés par un chargé de mission Terres en Villes relatif à l'intervention d'un élu durant une conférence organisée par le RnPAT.

« Oui, il y a un volet distribution. Par contre là effectivement...là en fait il y a moins d'acteurs de la distribution qui a été...c'est une des choses, effectivement, il y a un petit... un manque d'acteurs. Là aussi c'est peut-être par manque de temps ou d'autres soucis. En tout cas, ils ont été invités systématiquement, mais c'est vrai qu'il y a moins de il y a moins de réponses de leur part. » (Entretien 27)

Ils peuvent facilement en conclure que ces derniers ne voient pas d'intérêt à s'engager dans les PAT ou manquent de temps, même si bien souvent les démarches de prise de contact ne vont pas au-delà d'une invitation postale ou par voie électronique.

Par conséquent, au regard de la complexité d'engager ces acteurs, de la multitude d'enjeux identifiés et parfois du manque de moyens humains au niveau de l'animation des PAT, les projets pouvant impliquer des acteurs agro-industriels sont parfois relégués au deuxième rang, comme l'évoque cette chargée de mission :

« C'est un des enjeux de toute façon, le lien avec la grande distribution, ça fait partie des enjeux identifiés mais on en a un certain nombre, et celui-ci n'a pas été vraiment creusé. » (Entretien 33)

Toutefois, il faut bien se garder d'imputer les difficultés d'intégration aux seuls acteurs des PAT, on constate aussi un manque d'intérêt, voire même une réticence pour certains des acteurs agro-industriels à s'insérer dans la dynamique.

2. Le peu d'appétence des acteurs agro-industriels de l'aval pour les PAT

En réaction à la perte de confiance des consommateurs dans le modèle agro-industriel, ses acteurs ont mis en place de l'« innovation par assimilation de la critique » (Lepellier et Yount-andré, 2020) en modifiant leurs offres et leur processus pour y incorporer des éléments du modèle alternatif. Ils ne voient aujourd'hui pas la nécessité d'institutionnaliser ces démarches (Billion *et al.*, 2016) et tendent donc à ignorer ou observer de loin les dynamiques PAT initiées par les territoires. Si besoin, ces acteurs privilégieront plutôt une collaboration avec les institutions régionales qui sont leurs interlocuteurs de prédilection.

A. Des démarches de relocalisation déjà engagées

Le recentrage d'une partie de la population sur des modes de consommation « locavore » et en ligne avec les principes du développement durable ont obligé les acteurs agro-industriels à élargir leurs gammes afin de fidéliser ces clients (Blanquart et Chanut, 2017). Une majorité d'entre eux a donc mis en place des stratégies de « conventionnalisation » des démarches alternatives et de neutralisation des critiques par des démarches volontaristes (Fouilleux et Michel, 2020). Ils ont ainsi très largement adopté les produits biologiques, dont la dynamique originellement porteuse de revendications 'antisystèmes', ce qui a même mené à une institutionnalisation par la labellisation AB. Parallèlement, industriels et distributeurs, ont développé des standards volontaires propres (Filières Qualité Carrefour) ou transversaux à la profession (Marine Stewardship Council) pour affirmer leurs engagements en matière de responsabilité sociétale. Enfin, plus récemment, ce sont les mentions locales et équitables qui ont commencé à fleurir dans les linéaires, faisant écho aux valeurs véhiculées par des circuits courts.



Photo 1 : Exemple de produit 'équitable' disponible en GDA

Les acteurs de la GDA, même ceux opérant de manière très centralisée⁴², ont peu à peu adapté leurs pratiques pour donner plus de flexibilité aux magasins en termes d'approvisionnement local, comme l'explique ce franchisé :

⁴² D'après un entretien exploratoire avec un salarié du siège du groupe Carrefour qui décrit une stratégie du groupe de laisser plus la main aux magasins sur les questions d'approvisionnement.

« quand je vais aller m'approvisionner en direct, en local, ben forcément que cette marchandise là, je ne l'achète pas sur les entrepôts de l'enseigne mais c'est des choses qui sont claires, transparentes et prévisibles. C'est à dire que moi, je dois être capable de quantifier mes achats à l'année dans l'économie circulaire. Mon budget prévisionnel est calqué là-dessus, donc on est libres, à proprement dit, de fixer le cap. » (Entretien 35)

Bien que cette offre en produits locaux en GDA reste marginale (7-8% de l'offre de son magasin selon ce même directeur), en comparaison des magasins de producteurs par exemple, elle représente toutefois des volumes importants. Elle est donc un débouché pour les exploitations agricoles ou les transformateurs de taille moyenne capables de fournir un volume minimal, mais ne pouvant pas effectuer leur commercialisation eux-mêmes en circuit court.

Les grossistes ne sont pas en reste et développent eux aussi des assortiments locaux pour la restauration collective, comme l'exprime une représentante d'une interprofession de produits frais (*Entretien 22*). Les transformateurs, quant à eux, souvent décriés pour la non-transparence de leurs approvisionnements, proposent désormais des produits issus d'ingrédients français, avec parfois des portraits de producteurs en situation champêtre (Philipon *et al.*, 2017)

On observe de plus en plus une « hybridation » (Fouilleux et Michel, 2020) avec le rachat de certaines structures alternatives par des structures plus conventionnelles afin de diversifier leur modèle. C'est le cas par exemple de l'intégration du concept *Sens du terroir*, proposant une offre alimentaire locale en jardinerie, par le groupe InVivo, leader des coopératives en France (Philipon *et al.*, 2017). Une tendance que l'on constate aussi chez les industriels avec l'incorporation de petites marques « éthiques » par des groupes leaders, comme cela a été le cas entre Stonyfield farm, pionnier des yaourts biologiques, et Lactalis puis Danone⁴³.

Ces démarches des acteurs agro-industriels, menées de manière unilatérale, peuvent être taxées de *Greenwashing* comme l'exprime un chercheur travaillant sur les problématiques alimentaires (*Entretien 7*). Elles sont par ailleurs décriées par les courants alternatifs qui dénoncent un « affaiblissement de la portée critique du projet initial » (Fouilleux et Michel, 2016) portant des valeurs plus larges telles que la reconstruction du lien social.

⁴³ Historique de la marque consultable sur <https://www.stonyfield.com/our-story/timeline>

B. Une méconnaissance des PAT et des *a priori* sur la démarche

Les entretiens exploratoires avec les interprofessions de la transformation, ainsi que les équipes des sièges de la GDA, ont montré que les PAT ne sont pas connus des échelons nationaux. Le manque d'information ou d'intérêt de la part des acteurs agro-industriels nationaux et de leurs représentants peut s'expliquer par la quasi absence de communication autour de la démarche PAT de la part des services de l'alimentation du MAA qui délèguent cette fonction aux entités régionales. Un constat que corrobore cet agent de la DGAL :

« Au niveau national, en effet, je pense que les têtes de réseaux n'ont pas forcément l'info sur ce que c'est un PAT ou du moins s'ils savent, on ne leur montre pas assez l'impact économique que ça peut avoir. » (Entretien 23)

On constate tout de même que la démarche est un peu plus connue à l'échelon local, mais le PAT étant un instrument « *parfois pas très bien établi* », comme l'évoque une représentante des parcs nationaux (*Entretien 6*), il peut faire l'objet d'amalgames et de confusions de la part des acteurs agro-industriels territoriaux. Cette chargée de mission PAT évoque ainsi une vision parfois réductrice :

« Même si la thématique les intéresse, je pense qu'ils ne se sentent pas forcément concernés et c'est vrai qu'ils voient dans le PAT une démarche pour promouvoir les circuits courts et le Bio, et uniquement ça. » (Entretien 17)

Le rattachement à des enjeux à la fois alternatifs et politiques amène les acteurs agro-industriels à considérer les PAT comme une démarche superficielle. C'est le cas de cet entrepreneur coopératif de la distribution qui qualifie les circuits courts de « *sujet tarte à la crème* » servant à « *faire-valoir politique sans grandes ambitions derrière* »⁴⁴.

Il n'est d'ailleurs pas rare que les acteurs de l'industrie et de la distribution jugent comme relativement basses les compétences professionnelles des acteurs des PAT, entérinant l'image anecdotique de la démarche et expliquant le manque de volonté de s'y intégrer. Une

⁴⁴ Extrait d'un entretien exploratoire mené avec un directeur de grande surface

représentante du secteur de la logistique (*Entretien 32*) évoque la « naïveté » de certains acteurs alternatifs qui arrivent « *la fleur au fusil* » qualifiant les actions qu'ils mettent en place en termes de logistique de « *bricolage* ». Elle relève surtout la mauvaise appréhension de son secteur par le monde agricole et les associations :

« On a constaté qu'il y avait une méconnaissance respective entre les acteurs de la logistique et les producteurs qui eux ont tendance à considérer la logistique uniquement sous l'angle transport. Alors que la logistique, c'est d'abord une fonction, et que la logistique, c'est une fonction transversale dans l'organisation et ce n'est pas que du transport. » (Entretien 32)

Certains acteurs agro-industriels se sentent même stigmatisés comme l'évoque cette représentante d'un réseau de coopératives :

« Mais c'est vrai que quand on vous considère comme, n'étant, ne faisant pas bien comme il faut et que d'ailleurs, il faut même recréer un abattoir parce que celui que vous avez, ça ne va pas du tout. Vous avez du mal à vous sentir acteur et prêt à mettre de l'argent pour faire fonctionner le système quoi » (Entretien 3)

Finalement, il n'y a pas à l'heure actuelle d'incitation pour les agro-industriels à envisager une stratégie globale ou même à se positionner par rapport aux PAT. D'une part, il n'existe pas d'injonction législative à participer aux PAT, l'Etat ayant fait le choix du droit mou (Bodiguel, 2020). D'autre part, les acteurs agro-industriels ne se sentent pas menacés par les projets mis en place (Billion C., 2018). En effet, le risque qu'ils influencent les « choix de leur clientèle » (Dubuisson-Quellier, 2016) est réduit étant donné la visibilité et l'envergure limitées de la démarche PAT. En l'état actuel des choses, les PAT représentent donc plus une contrainte qu'une opportunité pour ces acteurs qui disposent déjà de moyens importants pour développer leurs projets propres.

C. Des synergies difficiles à trouver malgré la bonne volonté

Le PAT, en tant qu'instrument politique aux mains des collectivités, suit une démarche institutionnelle et progressive, pouvant s'étaler sur plusieurs années et faisant l'objet de

multiples validations. Elle est de surcroît affectée par les calendriers électoraux et la rotation des animateurs, comme cela a été le cas pour le PAT de Cauvaldor. Ce PAT, bien qu'initié en 2017, n'a commencé à réellement mettre en place des actions qu'en 2021. Cette relative lenteur s'oppose à la recherche d'efficacité des acteurs économiques dont les agendas sont souvent très chargés. Ces derniers optimisent le temps passé sur les projets en fonction de la valeur ajoutée qu'ils leur apportent.

Ainsi, même si certains acteurs agro-industriels ont fait le choix de s'impliquer dans la démarche PAT dans un premier temps, les modalités de fonctionnement peuvent les amener à se désengager plus ou moins rapidement devant le peu de perspectives et le manque d'opérationnalité. C'est ce que constate cette représentante d'une interprofession qui reporte les propos d'un de ses membres, grossiste :

« Elle m'a dit : mais moi j'ai fait quarante réunions [dans le cadre du PAT] et il n'en sortait rien, et puis ben j'ai pas que ça à faire, pour qu'au final il n'y ai pas grand chose qui sorte. » (Entretien 22)

Le problème d'implication des acteurs économiques dans les PAT ne relève donc pas toujours d'un manque d'intérêt de leur part pour les thématiques, mais plus d'un scepticisme quant aux moyens et ambitions. Dans certains PAT on constate un « enlisement institutionnel » (Maréchal *et al.*, 2018) avec une production limitée d'actions concrètes. Le PAT serait alors réduit à sa simple expression politique, comme l'exprime ce gérant de coopérative engagé historiquement dans la démarche du PAT de son territoire et qui le considère désormais plutôt comme « *un outil de communication, de sensibilisation* » :

« On est beaucoup dans l'affichage, on fait des réunions, on se réunit, on fait de la démocratie participative. On se tape dans la main, ce qu'on fait c'est bien. Mais il n'y a pas de hauteur économique. » (Entretien 34)

Pour les projets opérationnels, nombre d'acteurs industriels préfèrent ainsi utiliser leurs propres ressources ou s'appuyer sur les institutions régionales qui détiennent les moyens financiers dans le cadre de leur compétence de développement économique et leur laisse un champ d'action plus libre. On note ainsi des projets de structuration de filières locales animés par les services de développement économique des DRAAF dans certaines régions

qui regroupent des coopératives, des acteurs de la transformation et des acteurs de la distribution.

Le contrat agroalimentaire Occitanie 2020/2025

Le contrat agroalimentaire Occitanie est un contrat tripartite signé en novembre 2020 entre la Région, les services économiques de la DRAAF et un binôme représentant des entreprises (AREA et Coopération agricole). L'objectif poursuivi par ce contrat est de définir les actions pertinentes pour renforcer la compétitivité des entreprises, leur potentiel d'innovation ainsi que la valeur ajoutée générée sur le territoire. Elle souhaite « fédérer l'ensemble des acteurs régionaux de l'agroalimentaire, de la transformation au commerce de gros, autour d'un plan d'actions partagé » pour mener des actions collectives. La feuille de route prévoit notamment la mise en place d'un pacte d'union régional dont l'une des actions phares est « la création d'une filière d'approvisionnement régionale équitable »⁴⁵. La gouvernance du projet est partagée mais le pilotage, soit l'animation et les démarches de concertation, est laissé aux soins des représentants des entreprises (AREA et Coopération agricole). Les acteurs agro-alimentaires ont donc été dans ce cas identifiés par la DRAAF et la Région comme des moteurs pouvant effectuer de l'intermédiation avec les autres acteurs de la chaîne afin de « construire un pacte d'union régional entre les entreprises alimentaires, et tous les acteurs de l'agriculture à la distribution ». Il est à noter que les acteurs agricoles n'apparaissent dans les éléments de communication du contrat qu'au travers de la coopération agricole, le réseau représentant les coopératives. Il est donc probable que seules des structures agricoles plutôt conventionnelles et de taille relativement importante soient impliquées dans ce projet.

Il existe par ailleurs de multiples autres projets territoriaux ayant trait aux questions de résilience et de développement durable, avec des positionnements plus « économiques » et qui peuvent intégrer des volets alimentation durable. C'est le cas des Plan Climat-Air-Energie Territoriaux (PCAET) gérés par Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) ou les Pôles Territoriaux Coopération Economique (PTCE) portés par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

⁴⁵ Détails consultables à l'adresse :

https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/de_pliant_contrat_iaa_2020_cle4aa5e8.pdf

Ce large éventail de possibilités d'actions a tendance à marginaliser la politique de gouvernance alimentaire (Poisnel, 2020) entamée par les PAT. En effet, avec ses moyens limités, son fonctionnement institutionnel et son orientation alternative marquée, il lui est difficile d'emporter la faveur des acteurs agro-industriels. Il existe toutefois des exemples d'intégration réussie.

III – Les leviers d’intégration des acteurs agro-industriels de l’aval dans les PAT

Les PAT que nous avons choisi d’observer ont été particulièrement proactifs dans l’ouverture du dialogue avec les agro-industriels, grâce notamment à la forte mobilisation des animateurs et de leur réseau. Le mode d’interaction choisi, plus ou moins intégratif, semble toutefois déterminer le succès de la collaboration. On observe que les collaborations qui développent des projets d’ampleur avec les acteurs agro-industriels répondent à une double dynamique. D’un côté, la collectivité exprime la volonté de déléguer l’opérationnalisation des politiques alimentaires aux entreprises ayant des moyens et des compétences plus adéquates. D’un autre côté, certains acteurs agro-industriels prennent conscience que les stratégies de massification ne sont plus pertinentes face à la fragmentation de la consommation, et ils cherchent donc à créer des écosystèmes alimentaires ou « système alimentaire du milieu (SYAM)» (Chazoule *et al.*, 2018).

1. Pourquoi les acteurs agro-industriels s’engagent t’ils dans les PAT ?

Il y a différentes raisons qui peuvent pousser les acteurs agro-industriels à s’engager dans les PAT. Elles semblent toutes reposer sur des logiques économiques qui ont pu être identifiées chez les distributeurs par Blanquart et Chanut (Blanquart et Chanut, 2016). Elles relèvent de l’optimisation par la structuration et la massification, de la conquête de marchés et de la fidélisation pour assurer la résilience du modèle.

A. Une question de responsabilité sociétale et d’ancrage dans le territoire

Il est parfois difficile de relier les acteurs agro-industriels de l’aval à un territoire administratif, qui plus est celui d’un PAT qui peut s’avérer très restreint, de l’ordre de la communauté de communes ou même de la commune. Ceci est particulièrement le cas pour les grossistes ou les transformateurs ayant des zones d’activités étendues et raisonnant à l’échelle régionale voire nationale. Mais leur ancrage historique, par la présence de la maison-mère, ou économique, par la présence d’une usine, peut les amener à vouloir s’investir plus sur leur

territoire en matière de développement durable comme en témoigne ce gérant de coopérative particulièrement investi dans les projets de son territoire dont le PAT :

*« C'est une coopérative qui est territoriale, qui fait partie du patrimoine, on va dire, économique et culturel de ce qu'on appelle [nom du territoire] qui cherche quand même à avoir des domaines d'innovation plutôt tournés vers l'économie circulaire. »
(Entretien 34)*

La démarche peut aussi être intéressante pour des entreprises de taille plus importante. En effet, le PAT relevant du développement territorial peut être incorporé dans les stratégies de développement durable et de relations publiques, comme l'explique ce directeur de multinationale qui affiche l'ambition de sa société de soutenir l'économie locale :

« [La participation au groupe de travail PAT] s'est traduit[e] d'ailleurs par l'intégration d'éleveurs de poulets fermiers dans notre portefeuille de fournisseurs. Désormais, les poulets qui sont mangés à la cantine sont issus du PAT d'une certaine manière. [...] On achète plus cher, en local que si on achetait plus loin, mais c'est un effort qu'on veut faire pour le tissu économique local. » (Entretien 26)

Cette initiative permet d'une part de se rapprocher des collectivités et d'autre part de se différencier des autres multinationales n'ayant pas un ancrage territorial fort. Elle présente aussi l'avantage d'être attractive pour les salariés, qui font particulièrement défaut dans le secteur de la transformation agroalimentaire, comme le souligne ce consultant travaillant sur les problématiques de restauration collective :

« Le problème de l'agroalimentaire, le problème des petites unités de transformation alimentaire c'est la main d'œuvre, c'est pas du tout les approvisionnements. C'est paradoxalement plus les aspects compétences, formation initiale, formation continue qui sont la clé de l'industrie agroalimentaire. Et ça, ces sujets-là, on n'en parle jamais. Mais jamais. » (Entretien 41)

Ainsi, selon les chiffres de l'ANIA, il y avait en 2020 une pénurie de plus de 29 000 employés dans le secteur agroalimentaire en 2019⁴⁶.

L'implication des acteurs économiques dans les PAT, même au travers de leur démarche de développement durable n'est donc jamais totalement décorrélée d'opportunités économiques.

B. La recherche d'opportunités et de synergies économiques

Les acteurs industriels peuvent se conformer aux injonctions publiques lorsque celles-ci coïncident avec leur logique économique (Fouilleux et Michel, 2020), comme le souligne ce directeur de multinationale :

« Une entreprise ne fait pas pour faire plaisir à la DRAAF. Elle le fait parce que ce sont ses intérêts, soit économiques, soit pour assurer un sourcing durable, c'est ça aussi. » (Entretien 26)

Le PAT ne présente pas une injonction forte à agir pour les acteurs agro-industriels mais il peut être une source d'opportunités économiques et stratégiques. Ainsi, la relocalisation de l'approvisionnement représente un enjeu important pour les entreprises, non seulement en termes d'image mais aussi pour la résilience de leur activité. Pour un transformateur, le fait de réduire sa dépendance à l'importation ou aux filières longues permet de garantir un approvisionnement stable quel que soit le contexte sanitaire ou économique. Pour un distributeur ou pour un grossiste, il est désormais indispensable de pouvoir présenter une offre de produits locaux à ses clients.

Toutefois, les filières adéquates ne sont pas forcément présentes localement, comme l'explique ce directeur d'une multinationale de transformation qui cherche à rapatrier des productions fruitières :

« Sur la partie fruits, il n'y a pas ici, on n'est pas sur un...ça a existé dans le passé mais les vergers ont disparu. Il n'y a plus aujourd'hui ici de fruits qui peuvent

⁴⁶ Selon la note de conjoncture 2021 de l'ANIA consultable à l'adresse suivante https://www.ania.net/wp-content/uploads/2021/01/ANIA-Note-de-conjoncture-emploi_2021_13012021.pdf

approvisionner l'industrie. Parce que ça ne répond pas aux normes qui sont les nôtres. » (Entretien 26)

Et si elles existent, ces filières ne sont pas toujours facilement accessibles aux acteurs agro-industriels comme le souligne cette chargée de mission d'une Chambre du Commerce et de l'Industrie (CCI) locale qui rapporte les propos d'un gérant d'épicerie Bio :

« En fait ils disaient que les producteurs étaient absolument débordés et que c'était pas si simple d'en trouver de disponibles. Donc voilà, donc il y a des difficultés à ce niveau-là. » (Entretien 36)

Le manque de structuration des filières de proximité peut ainsi poser des problèmes d'ordre organisationnel pour les acteurs agro-industriels habitués à travailler selon des méthodes standardisées. Ce gérant de supermarché franchisé de la GDA évoque les contraintes qu'entraîne l'approvisionnement en direct par rapport au travail avec la centrale d'achat :

« Le producteur de salades, il va avoir...il préférera qu'on passe nos commandes, ben par exemple entre 8 et 10 heures. Le fournisseur de champignons, entre 6 et 7. Donc ça sous-entend d'avoir les personnes qui soient capables de s'adapter et de mettre les moyens aussi pour qu'ils aient le temps de s'adapter. » (Entretien 35)

Dans ce contexte, les PAT ont un rôle de facilitation à jouer pour la réimplantation des filières agricoles et la restructuration de l'offre locale. Et cela, bien au-delà des opportunités très anecdotiques, mais souvent mises en avant lors des entretiens menés, de rencontres organisées entre producteurs agricoles et acteurs agro-industriels lors des concertations PAT. C'est ce qu'évoque ce même directeur d'établissement :

« Ouais, c'est essayer de trouver des solutions pour mutualiser et mettre en relation tout ce petit monde pour essayer de mettre en place, un peu comme on sait le faire sur des villes un peu plus importantes sur des marchés de gros ou ce genre de choses. » (Entretien 35)

A l'inverse, pour les acteurs économiques de l'aval travaillant déjà avec des produits locaux, l'implication dans le PAT permet d'étendre leur zone d'activité. C'est notamment le cas d'un

grossiste de Rouen spécialisé dans la viande de vaches de race normande et partenaire dans le projet de développement d'une plateforme logistique dans le cadre du PAT du Havre.

Si dans les cas précédemment cités, la démarche relève plus d'un effet d'opportunité que d'une contrainte, pour d'autres acteurs intermédiaires inquiets, l'engagement dans la dynamique PAT semble indispensable pour la survie de leur modèle.

C. Une question de survie de leur modèle économique

La fonction de grossiste est peu connue et souvent mal appréhendée bien qu'elle ait historiquement joué un rôle important de structuration de l'offre agricole à destination des artisans, des épiceries et de la restauration. L'arrivée de la GDA dans les années 1960 a peu à peu évincé les intermédiaires tels que les grossistes en développant ses centrales d'achat propres. Aujourd'hui, les PAT menacent une autre part importante de l'activité économique des grossistes : la restauration collective. Souvent, ces derniers ne sont tout simplement pas envisagés comme des acteurs pouvant participer aux PAT du fait de l'orientation circuit court⁴⁷, voire vente directe. Mais aussi de leur peu d'ancrage territorial, comme l'évoque cette consultante travaillant sur l'ingénierie des PAT :

« Souvent on n'a pas les grossistes, c'est rare qu'on ait un grossiste sur les territoires étudiés, ça arrive, il y en a, mais c'est rare. [...] Les acteurs départementaux, ils peuvent être mobilisés, mais s'ils ont un ancrage sur le territoire. » (Entretien 43)

Les collectivités font plutôt le choix de mettre en place ou de financer de nouveaux outils tels que des plateformes logistiques pour structurer l'offre et la distribution de produits locaux.

La situation semble commencer à inquiéter les grossistes qui tentent de faire remonter leurs revendications via leurs organismes professionnels. Ainsi, la référente nationale restauration collective de la DGAL reporte avoir été contactée par la confédération française du Commerce de Gros et International (CGI) :

⁴⁷ Les circuits n'autorisent que un intermédiaire entre le producteur et le consommateur selon la définition officielle

« Les grossistes qui nous disent : Nous, on ne vient pas nous chercher. Nous on veut venir mais personne ne vient nous chercher. » (Entretien 23)

Ils passent aussi par les interprofessions pour faire porter leur message dans les instances représentatives des PAT. Cette interprofession de produits frais, interpellée par les adhérents de ces filières « traditionnelles », a ainsi fait le choix de rejoindre le RnPAT pour étudier les possibilités de s'insérer à la dynamique PAT :

« Donc nous c'est aussi ça qu'on veut porter comme message, comme éclairage auprès des porteurs de PAT et des collectivités, c'est qu'il faut pas s'enfermer dans un schéma tout direct, tout bio, tout circuit court et puis il ne faut pas non plus mélanger toutes les notions, la proximité c'est pas toujours la même chose que le local, que le direct, que le bio etc. Ça veut pas dire qu'il y en a un qui est moins intéressant, moins pertinent que l'autre, ce sont juste des choses qui sont différentes. Et donc voilà on pense aussi qu'on a sûrement une carte à jouer en termes de pédagogie d'explication et qui derrière, enfin l'idée, c'est aussi de contribuer à la réussite du projet. » (Entretien 22)

Ces organismes professionnels utilisent un discours du « registre de l'expertise technique » souvent employé par le monde économique (Poisnel, 2020) pour légitimer la présence des acteurs intermédiaires dans la chaîne alimentaire et leur utilité dans les PAT :

« On est une filière longue, une filière complexe. Parce qu'on a du produit qui est ultra-périssable, qu'on a une forte diversité dans les modes et lieux de production. [...] Et donc entre les deux, on a des intermédiaires qui sont des strates qui se sont structurées pour pouvoir justement apporter ce produit ultra périssable d'un bout à l'autre de la chaîne. [...] On a un maillon, qui est le maillon grossiste, où on a des vrais spécialistes de la logistique.» (Entretien 22)

Les acteurs industriels peuvent donc être amenés à s'intéresser aux PAT par opportunité ou par contrainte, mais la réussite de leur intégration dans les projets dépend ensuite de certains facteurs conjoncturels.

2. Comment engager les acteurs agro-industriels dans les PAT ?

Les acteurs économiques sont très éloignés du monde institutionnel qui pilote les PAT. Ils possèdent des logiques et des modes de fonctionnement très différents. La capacité à les intégrer de manière effective dans la démarche repose donc en grande partie sur les réseaux d'acteurs en présence et les relations interpersonnelles, ainsi que les compétences d'intermédiation et d'adaptation des équipes PAT.

A. L'importance du réseau et de la pluralité des équipes PAT

La présence d'acteurs économiques lors des ateliers de concertation est en général suggérée par les consultants. Toutefois, la sélection et la prise de contact avec ces acteurs est laissée au soin des animateurs PAT, comme l'évoque ce consultant étant intervenu sur l'un des PAT étudiés :

« Nous de notre méthodologie, on demande aux territoires de mobiliser les acteurs, en sachant qu'on les a identifiés en amont, avant. C'est à dire qu'on a vu avec eux, bon ben il faudrait qu'on ait des agriculteurs, il faudrait qu'on ait des artisans, il faudrait voilà... » (Entretien 25)

La représentativité des acteurs invités est donc fortement dépendante de la mobilisation et de la sensibilité de l'animateur de projet. Pour certains acteurs, une invitation par courrier électronique ou la publication dans un journal suffit à éveiller leur intérêt pour la démarche PAT. Dans le cas des acteurs agro-industriels, la rencontre en personne en amont est ressortie dans les entretiens comme un facteur déterminant pour déclencher l'intérêt. De ce fait, par facilité et par sensibilité, certains animateurs se rapprochent en priorité des acteurs qu'ils connaissent et avec lesquels ils ont l'habitude de travailler, résultant en des « concertations excluantes » (Pahun, 2020) plus ou moins volontaires qui tiennent à l'écart les acteurs agro-industriels :

« Ben c'est un choix dans le sens où quand même on a pas mal de structures de l'ESS sur le territoire qui agissent déjà pour l'alimentation, qui ont déjà fait des choses dans le passé là-dessus. Donc nous voilà, nous notre politique elle est quand même

ournée vers le faire ensemble et agir avec des acteurs qui ont déjà montré leur légitimité sur le territoire en terme d'alimentation et du coup le but c'est quand même, oui, de concrétiser des choses avec ces structures-là. » (Entretien 16)

Dans les PAT ayant réussi à mobiliser des acteurs agro-industriels, on constate donc que l'appui sur un réseau professionnel préexistant et les relations interpersonnelles sont souvent cruciaux. L'animateur peut utiliser son propre réseau, comme cela a été le cas dans le PAT Sud Yvelines où la personne de la Bergerie Nationale était déjà en contact avec de nombreux acteurs économiques du fait de ses missions préalables de suivi des apprentis dans leurs parcours professionnels. Il peut aussi passer par les interprofessions, comme cela est le cas dans le Lot où la DRAAF travaille avec l'AREA pour la promotion des PAT auprès des acteurs de la transformation. Toutefois, le succès de ces opérations est fortement dépendant de la conviction et de la capacité de ces organismes interprofessionnels à convaincre. La chargée de mission de l'AREA semble ainsi septique quant à la plus-value de la démarche pour les entreprises :

« On a fait une information là-dessus, mais après... Ça me fait penser d'ailleurs, que je devais recontacter le gars de la DRAAF pour lui demander s'il voulait qu'on refasse peut être une petite info, un petit webinaire sur ce dispositif. Mais voilà pour le moment, à ma connaissance, très peu connu et très peu utilisé par les entreprises. Après, je ne sais pas parce que souvent c'est porté par des métropoles etc. Alors, est-ce que ces organismes connaissent bien les entreprises et vont les chercher? » (Entretien 28)

En effet, les interprofessions sont souvent plus proches des institutions régionales qui déploient leur propre programme de structuration de filières de proximité en engageant les acteurs agro-industriels dans la création de marques locales. Nous avons pu le constater en Occitanie (Sud de France) et en Normandie (Saveurs de Normandie) par exemple. Dans le cas des PAT, la connexion des acteurs par un intermédiaire commun est donc nécessaire mais pas suffisante pour établir la confiance et permettre leur implication (Shapiro, 1987). Il est aussi essentiel que l'intermédiaire agisse comme un réel promoteur de la démarche afin de convaincre les acteurs agro-industriels de ses bénéfices.

Le PAT de Saumur illustre bien l'importance des relations interpersonnelles et de l'engagement. Sous l'impulsion de l'animatrice de PAT de l'agglomération, particulièrement appréciée, la chargée de mission de la CCI s'est investie dans le PAT et a incité les acteurs de la GDA de son réseau à participer aux concertations :

« [L'animatrice PAT. Elle est absolument adorable, elle est très motivée, donc elle sait emmener les gens. [...]] Moi, je l'ai fait tout à fait bénévolement [mobiliser mon réseau]. Et les CCI aujourd'hui n'ont plus les budgets pour pouvoir intervenir comme ça sur de...enfin parce que c'est plusieurs jours de travail quand même, donc je les fais parce que voilà, j'avais le réseau, j'ai eu l'autorisation, mais ça reste exceptionnel. » (Entretien 36)

Il est à noter que dans le cas de Saumur, l'alignement de vision, assez rare pour être souligné, entre les membres clés du territoire : Agglomération, Chambre d'agriculture, DRAAF et Région, a très probablement facilité l'installation d'une bonne entente entre les équipes et ainsi, la mobilisation d'une large palette d'acteurs.

Par effet d'entraînement, les acteurs économiques convaincus peuvent eux-mêmes devenir des promoteurs de la démarche comme cela a été le cas dans le Sud Yvelines ou à Saumur :

« En fait, le magasin de producteurs, on a eu cette idée-là avec mon oncle et la famille, mais aussi avec un maraîcher du coin, qui s'appelle [nom de la société], qui est bio, qui travaille très, très bien, avec qui on avait évoqué l'idée [...] et du coup il nous avait mis en relation tout de suite aussi avec la Bergerie Nationale. » (Entretien 40)

« la société qui gère le MIN est partenaire du PAT et très intéressée depuis le départ, et elle nous a aidés justement à toucher un peu des distributeurs, des acteurs qu'on n'aurait pas forcément quand même facilement. Donc ça ouvre un peu les choses. Et ensuite dans les coopératives aussi c'est pareil » (Entretien 37)

Le réseau est donc important pour toucher les acteurs agro-industriels, mais il ne garantit toutefois pas leur engagement effectif sur le long terme qui dépend notamment des qualités d'animation dans le PAT.

B. L'engagement « à la marge » des acteurs agro-industriels dans les PAT

La présence d'acteurs agro-industriels, ayant un registre de communication technique et économique, dans les groupes de travail requiert pour l'animateur d'adapter sa communication. Il doit être concret et assertif dans ses questions afin de permettre aux acteurs économiques d'être force de proposition et de maintenir leur intérêt. Certains animateurs de projet semblent y parvenir au vu du retour de cet acteur de la GDA invité dans le cadre du PAT de Saumur :

« Sur la durée, on verra comment ça peut se concrétiser et comment on peut le pérenniser, mais pour le moment, l'approche est bonne. » (Entretien 35)

Toutefois, cela ne suffit pas toujours à assurer un engagement sur le long terme. Les professionnels ne sont pas en mesure d'assister à toutes les réunions faute de temps, c'est le cas des deux acteurs de la GDA interrogés pour le PAT de Saumur qui n'ont pu se rendre au dernier atelier de concertation en Juin 2021. Dans cette concertation les acteurs économiques étaient donc seulement représentés par un artisan et un transformateur issu de l'ESS. les actions proposées n'étaient donc pas forcément reliées à leur centres d'intérêts directs⁴⁸.

Certains agro-industriels ne souhaitent donc tout simplement pas s'engager dans les concertations PAT qui sortent de leur cadre d'action habituel et requièrent un certain investissement en termes de temps. C'est le cas pour cette multinationale:

⁴⁸ Selon le compte rendu de la concertation, les propositions de création de magasins de producteurs ou de marchés de producteurs sont définis, sont plus appuyées que celle de "Créer un « MIL », marché d'intérêt local, lieu de centralisation pour l'approvisionnement en produits locaux pour les restaurateurs et / ou distributeurs",

« Mobiliser des ressources humaines pour participer à tous les groupes de travail, on n'a pas forcément les ressources pour ça et puis ce n'est pas dans la culture de l'entreprise. » (Entretien 26)

Cette dernière a donc choisi de rester « *partie prenante* » du PAT en se positionnant en tant qu'« *observateur attentif* ». Cette position est une manière de saisir les opportunités de collaboration qui se présentent, sans pour autant s'impliquer trop. Cela leur a notamment permis d'incorporer des fournisseurs de poulets de chair locaux dans l'approvisionnement de leur cantine. Un projet à la marge, qui, bien qu'il ne rentre pas directement dans le cadre du PAT, a été rendu possible par ce dernier. Le positionnement d'observateur est aussi une manière pour les acteurs agro-industriels de ne pas « *pratiquer la politique de la chaise vide* » et de montrer qu'ils ont un rôle à jouer dans la transition comme l'exprime un gérant de coopérative (Entretien 34). Ainsi, la multinationale n'exclut pas de s'engager plus dans le PAT en fonction des axes stratégiques choisis.

Mais une plus forte implication des agro-industriels majeurs dans les organes de gouvernance n'est pas non plus forcément souhaitée par les PAT. Bien qu'elle permette d'assurer une certaine parité dans les débats et les choix stratégiques, elle peut aussi entraîner des déséquilibres. C'est ce qu'exprime le chargé de mission 'alimentation responsable et durable' d'une association membre du RnPAT :

« Carrefour qui rejoint une gouvernance, je vous donne un exemple très concret, dans une communauté de communes, dans un parc naturel régional, c'est un tout le curseur politique qui forcément va avoir un revirement extrêmement important et c'est fait, le poids économique que Carrefour peut avoir sur un territoire. » (Entretien 11)

En d'autres termes, les acteurs agro-industriels pourraient utiliser leur « rôle éminent dans le système alimentaire » pour justifier « un statu quo » (Maréchal *et al.*, 2018) ou plus subtilement avoir recours au « déminage discursif » afin de recentrer les débats sur des « termes plus en phase avec le référentiel dominant » (Pahun, 2020).

Dans ce contexte, il peut être plus aisé d'engager les acteurs agro-industriels directement dans les phases opérationnelles, comme cela est le cas au Havre.

C. Une intégration par les projets plutôt que le projet

La dénomination de Projet Alimentaire Territorial est ambiguë puisqu'elle ne fait pas référence à un projet opérationnel, mais à un projet politique, soit une stratégie de territoire (Maréchal *et al.*, 2018). De ce fait, certains PAT choisissent d'adopter une position de chef d'orchestre et coordinateur du déploiement du projet politique. La maîtrise d'ouvrage ou même la maîtrise d'œuvre des projets opérationnels sont laissées au soin des acteurs économiques.

Ainsi, au Havre, le PAT a fait le choix de ne pas faire participer les acteurs économiques à la définition de la stratégie alimentaire et territoriale, qui reste à un niveau institutionnel et politique. En revanche, ils les incluent activement dans la phase d'opérationnalisation de cette stratégie. La métropole fait notamment de « l'intermédiation » (Nadou, Pecqueur, 2020), créant des ponts et des espaces de discussion entre les différents acteurs économiques du territoire dont elle a une vision relativement exhaustive grâce au projet de toile alimentaire⁴⁹. Elle privilégie une approche entrepreneuriale pour le développement des projets afin de faciliter l'implication des acteurs économiques, mais aussi et surtout pour s'assurer de la faisabilité et de la viabilité des projets sur le long terme, ce qui reste un challenge dans de nombreux PAT. Pour ce faire, les équipes du service de développement de la métropole s'appuient notamment sur un partenariat public-privé avec l'Agence Départementale pour le Développement des Entreprises Sociales et Solidaires (ADRESS) qui lui permet de bénéficier de compétences professionnelles du secteur privé qu'elle ne possède pas en interne (Alam, 2015), comme le souligne le chef de projet de l'ADRESS :

« Ils [la métropole] ont une liste, un peu, de contacts qu'ils connaissent par leur prénom et qu'ils savent appeler et tout ça, donc ça c'est très bien. Pas contre ils n'ont pas, enfin je n'ai pas encore vu, la vision entrepreneuriale, c'est à dire qu'ils ne vont pas dire : ah ben tiens, il manque tel truc, il faut tel type d'entreprise, tel modèle économique etc. Donc nous on va amener ça en fait, la plus-value entrepreneuriale. » (Entretien 30)

⁴⁹ Outil développé par l'agence d'urbanisme de la communauté du Havre qui répertorie les acteurs de la chaîne et les flux alimentaires sur le territoire, détails à l'adresse : <https://francevilledurable.fr/content/la-toile-alimentaire-outil-danimation-du-projet-alimentaire-territorial-de-la-communaute>

Le passage par des acteurs intermédiaires permet par ailleurs d'abaisser les coûts de transaction entre acteurs, car elle possède les codes des différents mondes et d'établir une relation de confiance (Nadou et Pecqueur, 2020). L'ADRESS a donc facilité l'implication des acteurs économiques en utilisant des méthodes et du vocabulaire du registre des entreprises telles que l'étude de marché, l'identification des besoins et le développement de modèles économiques. Ainsi, bien que les discussions n'est pas toujours été aisées, l'expérience en intermédiation de l'ADRESS a permis de surmonter les frictions :

« le monde agricole est compliqué, et que voilà, il y a un groupement de producteurs bio et conventionnel et un groupement de producteurs que bio et là, rien que là, il y a un gros challenge. Et après, il y a, comment dire, un grossiste. Pareil, qui répond à une autre façon de bosser encore. Et donc voilà, il fallait mettre ces trois acteurs-là d'accord sur des grands principes de fonctionnement ensemble. Et donc, nous voilà, on a des méthodes un peu de rapprochement des acteurs, en prenant en compte ce qu'on appelle nous la maturité coopérative des acteurs [...] à ce niveau-là c'était assez corsé, j'avoue. Les secteurs étaient quand même assez...comment on dit...antagonistes je pense. » (Entretien 30)

Le positionnement en retrait de la métropole et le passage par cet intermédiaire présentent par un double avantage. D'une part, elle contourne les restrictions en matière de compétences légales de la collectivité. D'autre part, elle se défait de contraintes légales liées aux principes d'égalité devant la loi et de la liberté du commerce et de l'industrie qui restreignent les relations entre collectivités et acteurs économiques (Bodiguel, 2020). Ainsi, dans le cadre de la fabrique à initiatives⁵⁰, le chef de projet précise bien que même si la « porte est ouverte à tout le monde », la pertinence des acteurs pour le projet entrepreneurial et leur capacité à collaborer prévaut sur la représentativité :

« On va se positionner comme si on était une entreprise, et on se dit avec qui on voudrait bosser et avec qui on pourrait bosser. [...] Et donc au final on a toujours, un, deux, trois acteurs, quatre, cinq parfois, clés sur le sujet qui vont se mettre autour de la table et donc là-dessus en fait ça va être une sorte de compromis qui va se faire. C'est un compromis qui se fait entre les acteurs, donc nous on accompagne cette prise de décision, avec une vision stratégique.» (Entretien 30)

⁵⁰ Pour plus de détails, se référer à l'encadré relatif à la fabrique à initiatives en 3ème partie

Ce fonctionnement très pragmatique présente des avantages pour les collectivités porteuses de PAT qui peuvent s'appuyer sur les compétences des acteurs économiques pour déployer la stratégie alimentaire sur laquelle elles gardent toutefois la main. Elle présente aussi des avantages pour les acteurs agro-industriels qui peuvent se concentrer directement sur les opportunités économiques apportées par le PAT, sans nécessité de prendre part au processus institutionnel.

3. L'hybridation des modèles économiques agro-industriels et alternatifs

Nous avons parlé de conventionnalisation des modèles alternatifs due à un phagocytage et au détournement de leurs pratiques par les acteurs du modèle dominant. Mais on constate depuis quelques années le développement d'une approche plus collaborative avec l'émergence de SYAM. Dans ce cadre, la création de partenariat à moyen et long terme est envisagée pour développer les circuits de proximité afin de « mettre au service de ces démarches les qualités de chacun »⁵¹. Les PAT présentent un cadre particulièrement pertinent pour la facilitation de la mise en place de ces systèmes, la présence des collectivités et l'ancrage territorial ayant été identifiés comme des vecteurs de succès dans les SYAM⁵².

A. L'appui sur des outils agro-industriels existants

Les financements dédiés à l'investissement matériel dans les PAT et annoncés dans le cadre du plan de relance sont limités et sont corrélés à une injonction d'innover et ne concernent pas les projets déjà bien installés⁵³. Ils serviront de manière générale à faire

⁵¹ Intervention de Mathieu Désolé, enseignant-chercheur à l'ISARA, dans la conférence PATLab 'les modèles économiques dans les PAT du 22 juin 2021 disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.youtube.com/watch?v=QIUnWbgT5-w>

⁵² *Ibid.*

⁵³ Propos rapportés de deux chefs de projet PAT lors des rencontres de printemps du RnPAT (Katie Alleman, Cédric Thiollet) du 8 avril 2021.

émerger des projets pionniers de petite envergure. La chargée de mission P2a de la métropole de Montpellier le confirme :

« dans le cadre du plan de relance l'idée c'est de pouvoir identifier des solutions ou de l'investissement en équipement qui puisse avoir un effet levier significatif pour le territoire et peut-être même auprès d'acteurs déjà identifiés, en fait. » (Entretien 33)

Mais elle souligne aussi l'importance de s'appuyer sur des éléments structurants pour développer ces multiples projets logistiques, de solidarité ou de développement économique. Dans le cas de Montpellier, la collaboration avec le Marché d'Intérêt National (MIN) revêt une importance capitale :

« le MIN pour nous c'est l'élément structurant, en fait, du point de vue de l'économie. » (Entretien 33)

Des liens historiques entre collectivités et MIN

Les MIN sont des marchés de gros, c'est-à-dire réservés aux grossistes et aux producteurs, auxquels l'Etat a attribué un statut particulier relevant du service public (Article L761-1 du Code de commerce). Ils ont pour objectifs de structurer l'offre de produits frais et d'assurer la qualité environnementale et la sécurité alimentaire. Les MIN peuvent être implantés sur des terrains appartenant à l'Etat, aux collectivités ou depuis plus récemment sur des terrains privés. Certains d'entre eux sont directement placés sous la tutelle de l'Etat, mais en règle générale les modalités d'aménagement et de gestion reviennent aux communes ou aux intercommunalités, qui peuvent déléguer cette compétence à un acteur privé (Article L761-2). C'est le cas du MIN de Montpellier situé sur un terrain appartenant à la collectivité mais dont la gestion est aux mains de la société Somimon-Mercadis. Il existe donc un lien historique entre les MIN et les collectivités qui favorise leur collaboration dans le cadre des PAT.

Le PAT peut ainsi bénéficier des infrastructures et équipements du MIN. Un espace dédié aux produits locaux a notamment été créé dont la centralisation des commandes et de

l'approvisionnement est gérée par l'association 'Producteurs d'Occitanie'. Une entreprise de transformation de produits locaux, Agriviva, s'est installée en complément.

La collaboration avec un acteur économique majeur permet par ailleurs d'obtenir le soutien de la région et donc de développer des projets de plus grande envergure comme l'explique la chargée de mission :

« La région Occitanie, elle est très mobilisée autour des questions d'alimentation, elle a une autre force de frappe que les Métropoles, évidemment, de par sa taille et sa capacité budgétaire et d'investissement. Donc les deux sont complémentaires, en fait. Donc c'est vrai qu'elle peut arriver par le biais des contrats de plan Etat-région, elle peut arriver à des financements sur le MIN, en termes d'équipements. » (Entretien 33)

Un cofinancement de la région a ainsi été demandé dans un cadre de restructuration du MIN qui bénéficiera indirectement au PAT par l'agrandissement de l'espace de transformation :

« L'enjeu aujourd'hui, c'est de passer à un step, à une échelle supérieure. Puisque là on parle de restauration scolaire, mais la restauration collective peut déjà intégrer les EHPAD, les crèches, pourquoi pas le CHU. Voilà, on pense à élargir un peu l'échelle pour permettre de structurer progressivement la filière et de permettre à des producteurs de passer à un niveau supérieur aussi en termes de production. Il faut savoir qu'il y a aussi un pôle de transformation sur le MIN, dans le cadre de la restructuration du MIN, l'idée c'est aussi de l'étendre et de pouvoir développer cette partie. »

Les MIN paraissent en règle générale très enclins à collaborer avec les PAT comme on peut le remarquer sur les PAT de Rouen, Toulouse, Bordeaux et de Saumur notamment. Mais il peut parfois être nécessaire de passer par un acteur tiers pour effectuer de l'intermédiation avec les acteurs agro-industriels.

B. Les rôles d'intermédiation des start-ups

Lors de la conférence PATlab de juin 2021 sur les modèles économiques dans les PAT, le 'serial-entrepreneur' Maximilien Rouer mettait en avant le rôle des start-ups dans l'intermédiation entre le monde agricole et les acteurs agro-industriels. Il évoquait notamment sa startup 'né d'une seule ferme' qui met à disposition des agriculteurs une unité de transformation laitière à la ferme et qui grâce à son partenariat avec Intermarché distribue les yaourts dans les magasins environnants.

Ce type de collaboration n'a pas été observée dans les PAT que nous avons analysés. Elle est toutefois envisagée par certains acteurs agro-industriels avec qui nous nous sommes entretenus, notamment sur les questions de logistique. En effet, la logistique est à l'heure actuelle un élément particulièrement bloquant pour le développement des circuits courts et de proximité et donc un enjeu majeur pour les PAT. Bien que des solutions alternatives spécifiquement destinées aux circuits courts se soient montées, elles peinent encore à trouver un équilibre économique, comme l'explique cette cheffe de projet d'un pôle de compétitivité logistique qui reporte les propos d'une startup pionnière dans ce domaine :

« Et c'est le retour aussi de [nom de la plateforme] qui disent bien que la partie co-voiturage, co-transports de produits agro-alimentaire c'est une activité accessoire, c'est absolument pas rentable et ce n'est pas ce qui fait les flux en fait. Ça reste du dépannage. » (Entretien 32)

De l'autre côté du spectre, les problématiques des circuits courts sont particulièrement mal appréhendées par les professionnels de la logistique, qui d'ailleurs dialoguent peu avec les acteurs alternatifs comme l'évoque cette même chargée de mission :

« Côté logisticiens en fait ce qui se passe c'est que eux ils n'ont pas de...ils comprennent pas en fait les...ils se heurtent aussi à un mur concrètement. Ils ne comprennent pas comment fonctionne un circuit court, parce que ça va quand même à contre-courant en fait de ce qu'on observe dans les circuits dit longs, traditionnels, où là tout est très normalisé, tout est très standardisé, organisé. » (Entretien 32)

Pour dépasser ces limitations et permettre la généralisation des circuits courts comme modèle de référence pour la distribution, le pôle logistique considère qu'une professionnalisation des pratiques est nécessaire afin d'assurer au-delà de la viabilité

économique, une responsabilité juridique et la sécurité alimentaire. Selon la chargée de mission, cette professionnalisation passerait par une hybridation des modèles et une mise en commun des compétences de chacune des parties prenantes, plutôt qu'une exclusion :

« En fait, il va y avoir une rencontre finalement entre le lourd, la grosse logistique quoi et puis ces acteurs un peu alternatifs [...] Et je pense que ça va être la rencontre entre les deux en fait et que cette rencontre, enfin même les trois avec les producteurs, et que de cette rencontre là on pourrait avoir des initiatives intermédiaires et qui pour le coup répondent vraiment aux enjeux quoi. » (Entretien 32)

Ce type d'hybridation entre le secteur agricole, les startups et les acteurs agro-industriels pourrait notamment être développé dans le cadre de l'émergence de projets de la fabrique à initiatives observé mis en œuvre par PAT de la métropole du Havre.

C. La co-construction de projets émergents avec les acteurs agro-industriels

Pour le développement opérationnel, les PAT se basent en général sur les propositions des acteurs du territoire dans une démarche d'appel à projets répondant aux axes stratégiques. Les projets sélectionnés peuvent être disparates, difficiles à articuler dans une stratégie globale et ne répondant pas totalement aux besoins identifiés. Ainsi dans le PAT du Sud Yvelines, les acteurs économiques avec lesquels nous avons échangé proposent des projets niches, telle qu'une unité de transformation de légumes lacto-fermentés ou un magasin de producteurs, qui répondront aux besoins d'une partie très réduite de la population et qui ne permettront pas ou peu de ré-équibler la balance des flux du territoire en termes d'approvisionnement alimentaire.

Au Havre, les équipes de la métropole ont utilisé le processus inverse avec le dispositif de la fabrique à initiatives.

La fabrique à initiatives

La fabrique à initiatives est un dispositif créé en 2010 par l'agence d'ingénierie Avise. Elle s'est donné pour but de développer l'ESS et l'innovation sociale en France. Cela s'inscrit dans un contexte de course à la compétitivité engagée depuis 2005 par les organismes publics et visant à mettre en place des instruments d'intermédiation pour produire de l'innovation sur les territoires (Nadou et Pecqueur, 2020). La fabrique à initiatives est ainsi financée par les institutions européennes et françaises. L'objectif poursuivi est de permettre à des structures locales, comme l'ADRESS en Normandie, d'accompagner l'émergence de projets dans les territoires. Le processus utilisé est de nature entrepreneuriale. La structure accompagnatrice part d'un besoin ou d'un enjeu clé identifié pour faire émerger des projets capables d'y répondre au mieux. Elle utilise pour cela des ateliers « d'intelligence collective » et une démarche prospective pour qualifier le marché et les opportunités. Sur cette base, elle effectue ensuite une modélisation socio-économique qui servira à la création d'une entreprise nouvelle. Elle identifie ensuite les partenaires pertinents pour porter le projet et facilite leur rapprochement, comme l'explique le chef de projet de l'ADRESS :

“on ne peut pas demander à des entreprises de fusionner, de créer une nouvelle boîte, il faut commencer par phases d'inter-connaissance, de première réponse à des marchés ensemble, etc, etc. qui fait que petit à petit peut se structurer une coopération durable.”

(Entretien 30)

La structure d'accompagnement soutiendra ensuite le déploiement du projet sur les premiers temps.

L'approche par la viabilité économique a très vite permis à l'ADRESS, qui travaille pourtant en règle générale avec des professionnels du secteur de l'ESS, de se rendre compte qu'afin de couvrir les besoins du territoire en matière de transformation et de logistique, il était nécessaire d'impliquer des structures du secteur agro-industriel. Le chargé de mission a notamment identifié que les acteurs alternatifs du territoire manquaient de compétences sur certains aspects :

« s'il n'y a que des groupements de producteurs qui veulent se positionner dessus mais qu'ils sont nuls en logistique, on va avoir tendance à leur dire : peut-être essayez de travailler avec quelqu'un d'autre qui est fort en logistique, parce que c'est peut-être un peu dangereux sinon. » (Entretien 30)

L'ADRESS a donc choisi d'impliquer un grossiste en tant que partenaire de plateforme logistique de produits locaux dans le but de 'professionnaliser' le projet. Il bénéficie par ailleurs désormais de l'appui d'un consultant en logistique. Cette diversité dans le consortium projet aurait permis, selon un chargé de mission du pôle de compétitivité logistique, d'obtenir la validation de la région en réponse à leur appel à manifestation d'intérêt.

L'autre contrainte rencontrée par l'ADRESS dans le travail avec les acteurs alternatifs est que ces derniers ne sont pas toujours assez « solides » pour supporter un projet entrepreneurial viable. C'est l'écueil qui a été identifié pour le projet de transformation locale de produits frais :

*« il y a eu un pic de néo-ruraux qui se sont installés en maraîchage, mais ça reste des surfaces petites, avec des acteurs récents, avec des moyens restreints, et donc disons qu'ils n'ont pas encore aujourd'hui une maturité suffisante, je veux dire pas intellectuelle, mais d'entreprise on va dire pour pouvoir se lancer dans la transformation co-portée, ou quelque chose comme ça. C'est trop gros pour eux. »
(Entretien 30)*

Dans ce dernier cas, une collaboration avec les acteurs agro-industriels de la transformation a aussi été envisagée mais n'a pas abouti, faute de trouver des synergies économiques satisfaisantes pour les deux parties :

« Là, on a eu un accueil mitigé, avec en fait des gens qui ont mis beaucoup de pognon dans des outils de transformation et qui ne sont pas très chauds de les partager, finalement. Ils veulent bien, ils ont dit ok, on veut bien, ils nous donnent la marchandise, on la transforme pour nos trucs. OK c'est leur business model. A la limite de faire un peu de transformation à façon, donc vous voyez ce que c'est, ils transforment tout pour le compte de quelqu'un d'autre quoi, mais très à la marge. Du coup, on a pu faire le lien avec un producteur je crois, qui aujourd'hui travaille avec un transformateur. » (Entretien 30)

Ce cas de figure nous rappelle bien que les acteurs agro-industriels peuvent être des vecteurs de professionnalisation et de changement d'échelle pour les PAT, mais les

entreprises sont aussi des indicateurs indirects de la viabilité économique des projets envisagés.

Conclusion

Pour conclure ce rapport, il nous paraît important de revenir dans un premier temps sur quelques éléments de contexte historique et politique expliquant les clivages existants aujourd'hui autour de l'alimentation. Ils sous-tendent, en effet, en grande partie les leviers et freins à l'intégration des acteurs agro-industriels dans les PAT.

La question de l'alimentation ne peut être traitée sans partir de la question agricole. Depuis l'après-guerre, l'agriculture est entrée dans l'ère du productivisme à grand renfort d'intrants chimiques et de mécanisation. Cette dynamique a favorisé l'émergence d'un système agro-industriel constitué de transformateurs et de distributeurs en aval de la chaîne. Si la grande majorité des agriculteurs a originellement adhéré au mouvement, une petite partie d'entre eux est restée sur des standards d'agriculture paysanne, utilisant pas ou peu d'intrants chimiques et vendant en vente directe ou dans la distribution spécialisée. Une scission du monde agricole s'est alors opérée en deux courants distincts et opposés : un courant dominant basé sur la massification et la standardisation et un courant plus marginal basé sur le traditionalisme et la proximité. Or, à l'aune des scandales sanitaires alimentaires et des revendications d'agriculteurs acculés par les dettes, un effet de bascule a commencé à s'opérer en faveur de l'agriculture paysanne.

Cette même scission s'observe au niveau du monde politique. Les collectivités régionales possèdent depuis la promulgation de la loi NOTRe les compétences légales en matière de développement économique et gèrent les financements européens de la Politique Agricole Commune (PAC). Leur proximité avec les institutions agricoles dominantes, Chambres d'agriculture et syndicats majoritaires, les incite à soutenir des stratégies en faveur du système agro-industriel, jusque dans leurs initiatives de développement de filières de proximité (Pahun, 2020 ; Poisnel, 2020). D'un autre côté, dans les collectivités infrarégionales, en particulier dans les collectivités urbaines, la question de l'alimentation a été abordée sous l'angle du foncier et du maintien des agriculteurs dans les zones périurbaines, les amenant rapidement à privilégier l'entrée alternative par les circuits courts. Cette approche est par ailleurs soutenue par une frange de plus en plus importante de

l'électorat en recherche d'un rapprochement avec le monde agricole. Le cadrage du problème de l'alimentation est donc multiple et fonction des enjeux des territoires. Il peut ainsi en résulter la mise en place de stratégies et d'« objectifs ambivalents, voire antagonistes » (Offner, 2006).

L'outil PAT insufflé par le parti EELV, possède de par le texte de loi une forte orientation alternative autour de la promotion de l'agriculture biologique et des circuits courts. Il a donc principalement été adopté par les collectivités à des échelons infrarégionaux, avec pour conséquence indirecte de réduire son champ d'action. En effet, dans ce contexte, son déploiement se heurte aux circonscriptions géographiques et administratives, mais aussi à des limitations financières. Les collectivités porteuses de projets commencent, après les premières années de déploiement, à entrevoir ces problématiques et à envisager un changement d'échelle afin d'initier un réel impact sur le système alimentaire. La collaboration interterritoriale est l'un des vecteurs de ce changement d'échelle. Mais certaines collectivités misent aussi sur la collaboration avec les acteurs agro-industriels pour s'affranchir des contraintes territoriales et de la circonscription aux problématiques de restauration collective et circuits courts engagée par le MAA.

Dans ce mémoire, nous avons donc tenté de lister les freins et leviers qui, à l'heure actuelle, permettent ou non l'implication des acteurs agro-industriels dans les PAT. Cette analyse se base toutefois sur un échantillon limité de PAT (14), particulièrement pour ce qui est des leviers (6). Le fonctionnement des PAT étant très spécifique à chaque territoire, l'approche ne permet peut-être pas de traduire toute la subtilité des jeux d'acteurs à l'œuvre, mais permet cependant de dégager certains éléments centraux.

Nous avons constaté que la place et le fonctionnement des acteurs agro-industriels dans le système alimentaire actuel est source de nombreuses polémiques autour des questions de santé et de répartition de la valeur ajoutée. L'orientation alternative et 'circuits courts' des PAT tend à exclure les acteurs agricoles conventionnels et les acteurs intermédiaires entre l'agriculteur et le consommateur. Leur activité est d'ailleurs souvent très mal appréhendée par les collectivités infrarégionales pour qui ils ne sont pas des interlocuteurs privilégiés.

Les agro-industriels, de leur côté, ont eux-mêmes développé des solutions pour faire face à la fragmentation de la demande en conventionnalisant les démarches alternatives et en relocalisant leurs approvisionnements. Ils voient donc souvent un intérêt limité à

institutionnaliser ces démarches. Le PAT est d'ailleurs perçu comme un instrument d'affichage politique, menant des actions marginales ou peu viables en comparaison de ce qui peut être mené au niveau de la région. Certains acteurs intermédiaires, comme les grossistes, se sentent toutefois menacés dans leur modèle économique et tentent, avec peu de succès toutefois, de s'insérer dans la dynamique PAT.

Malgré ce contexte peu favorable, nous avons pu identifier des PAT qui parviennent à impliquer les acteurs agro-alimentaires, grâce à la forte mobilisation des animateurs et de leurs réseaux. On constate toutefois que leur intégration sur le long terme se fait avec plus ou moins de succès.

Finalement, on observe que l'implication des agro-industriels dans les PAT dépend très fortement du positionnement de la collectivité et des institutions clés du territoire par rapport à la démarche PAT et aux objectifs poursuivis. Dans certains cas, le PAT est considéré comme un moyen de soutenir l'émergence à l'échelle territoriale d'un système parallèle au système alimentaire dominant et pouvant théoriquement permettre de le supplanter à l'avenir. Le PAT est alors utilisé comme un outil isolé, qui met en place ses propres projets opérationnels. Cela se traduit par le déploiement de micro-projets alternatifs et une forte implication des pouvoirs publics dans le développement opérationnel au travers d'investissements dans des infrastructures. Dans d'autres territoires, le PAT est envisagé comme un instrument de stratégie politique visant à impulser des changements au sein même du système alimentaire dominant par une hybridation avec le système alternatif. Les collectivités se placent alors en tant que chef d'orchestre et facilitateur par la mise en relation des acteurs territoriaux. La mise en place opérationnelle est laissée au soin des acteurs économiques et se traduit par le développement de systèmes alimentaires du milieu, entre circuits courts et circuits longs.

Il est important de noter le rôle essentiel de l'intermédiation dans la création de ces systèmes alimentaires du milieu qui regroupent des catégories d'acteurs souvent antagonistes. Ils permettent d'une part d'initier un intérêt pour la démarche du côté des acteurs économiques et d'autre part de les rapprocher. Dans le cas des PAT, ce rôle peut être pourvu, comme nous l'avons constaté par des interprofessions, des pôles de compétitivité, des structures d'accompagnement à l'entrepreneuriat ou tout simplement des acteurs économiques centraux et structurants du marché. Les collectivités ont elles aussi un rôle non négligeable en matière d'intermédiation, notamment sur la partie d'ingénierie financière.

Pour conclure, il semble que l'hybridation entre acteurs conventionnels et acteurs alternatifs puisse être une piste intéressante pour assurer un impact significatif des PAT en matière de transition alimentaire et de résilience. La collaboration avec des acteurs agro-industriels permet en effet aux PAT de dépasser les limites de leurs territoires et de leurs champs d'action. Ce sont par ailleurs des vecteurs pour instiller une "alternativisation" de la politique régionale. Toutefois, les collectivités doivent rester vigilantes sur le positionnement des acteurs agro-industriels dans les PAT. Elles doivent maintenir des rapports de force équilibrés afin d'éviter l'accaparement de la démarche par les acteurs agro-industriels, ce qui mènerait à un affaiblissement progressif de la portée critique des projets sur le système dominant.

Bibliographie

Alam T. (2015), Externalisation, extraversion et dépolitisation. La privatisation douce des politiques municipales de santé, *Collectivités, territoires et santé. Regards croisés sur les frontières de la santé*, L'Harmattan, Paris, 2015, Pages 357 à 386.

Berthet T. (2010), Focus - Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle, *Informations sociales*, 2010/1 (n° 157), pages 90 à 92.

Billion C. (2018), *Rôle des acteurs du commerce et de la distribution dans les processus gouvernance alimentaire territoriale*, Thèse d'Etat : Géographie, Université de Clermont Auvergne, UMR Territoire.

Blanquart C., Chanut O. (2016), Les évolutions de la distribution alimentaire, entre théorie des canaux et proximité, *Alimentation et proximité*, Patrick Mundler et *al.*, Collection Transversales, Educagri éditions, pages 385 à 403.

Bodiguel L. (2020), Partie II : Réflexion sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires, *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Collection Acteurs sociaux, Champ social.

Bonnefoy S., Brand C. (2014), Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire, *Géocarrefour*, 89 (1), pages 95 à 103.

Carroué L. (2013), Chapitre 4 : Les mutations de la sphère productive, *La France : les mutations des systèmes productifs*, Collection U, Armand Colin, pages 127 à 186.

Chazoule C. *et al.* (2018), Produire et échanger dans le cadre de systèmes alimentaires du milieu, des incertitudes aux partenariats, *Pour*, vol. 234-235, no. 2-3, 2018, pages 143 à 150.

Chiffoleau Y. (2019), Chapitre 1 : Comprendre le renouveau des circuits courts dans des modèles en crise, *Les circuits courts alimentaires*, Sociologie économique, Erès, 2019, pages 19 à 54.

Commaille J. (2019), Sociologie de l'action publique, *Dictionnaire des politiques publiques*, Collection Références, Presses de Sciences Po, pages 576 à 584.

Dubuisson-Quellier S. (2016), Chapitre 5 : Gouverner (par) les conduites des consommateurs. Le cas de la politique publique de consommation durable, *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

Fouilleux E., Michel L. (2020), *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Collection Res Publica, Presses universitaires de Rennes, 2020, Pages 11 à 45.

Halpern C. *et al.* (2019), Instrument, *Dictionnaire des politiques publiques*, Collection Références, Presses de Sciences Po, pages 321 à 330.

Howlett M. (2013), Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making, *Global Environmental Change*, Elsevier, No29 (2014), pages 395 à 403.

Loudiyi S. et Houdart M. (2019), L'alimentation comme levier de développement territorial ? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales, *Économie rurale [en ligne]*, 367 | 2019.

Le Velly R., Soulard C. (2020), Alimentation, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po., 2020, Pages 34 à 39.

Lepellier O. et Yount-andré C. (2020), Quand la défiance frémit, *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Collection Res Publica, Presses universitaires de Rennes, 2020, Pages 49 à 64.

Maréchal G. *et al.* (2018), Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ?, GREP, « Pour », 2018/2 N° 234-235, Pages 261 à 270.

Muller P. (1984), *Le technocrate et le paysan. Les lois d'orientation agricole de 1960-1962 et la modernisation de l'agriculture française 1945-1984*, Logiques Politiques, L'Harmattan, 2014.

Nadou F., Pecqueur B. (2020), Pour une socioéconomie de l'intermédiation territoriale. Une approche conceptuelle, *Géographie, économie, société*, Lavoisier, 2020/3 Vol. 22 | pages 245 à 263.

Pahun J. (2020), « Manger local », *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Collection Res Publica, Presses universitaires de Rennes, 2020, pages 181 à 198.

Philipon P. et al. (2017), *Et si on mangeait local ? Ce que les circuits courts vont changer dans mon quotidien*, Quæ, Versailles 2017.

Poisnel E. (2020), « L'alimentation, c'est nous », *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Collection Res Publica, Presses universitaires de Rennes, 2020.

Shapiro S. (1987), The Social Control of Impersonal Trust, *American Journal of Sociology* , Vol. 93, No. 3 (Nov., 1987), pages 623 à 658.

Suire R. et Vicente J. (2015), Récents enseignements de la théorie des réseaux en faveur de la politique et du management des clusters , *Revue d'économie industrielle [En ligne]*, 152 | 4e trimestre.

Tuitjer G., Patrick Küpper P. (2020), How knowledge-based local and global networks foster innovations in rural areas, *Journal of Innovation Economics & Management*, 2020/3 n° 33, pages 9 à 29.

Sources

Sources orales

Entretiens

Détail des entretiens menés dans le cadre de la mission de stage auprès des membres du RnPAT :

No	Qualité	Type d'organisme	Service	Nombre de personnes	Durée
Entretien 1	Secrétaire général / Conseiller santé et ruralités	Réseau d'élus	Urbanisme et commerce	2	61 min
Entretien 2	Chargée de mission	Réseau de territoires		1	30 min
Entretien 3	Coopération agricole	Réseau d'acteurs économiques		2	40 min
Entretien 4	Fondateur	Mouvement de la société civile		1	40 min
Entretien 5	Directrice de mission Ville durable	Réseau d'agences		1	40 min
Entretien 6	Responsable agriculture et alimentation	Réseau de territoires		1	26 min
Entretien 7	Enseignant-chercheur	Ecole d'ingénieurs		1	42 min
Entretien 8	Chargée de projets alimentation et biodiversité et chargé de mission	Réseau associatif (environnement)		2	36 min
Entretien 9	Enseignantes-chercheuses	Ecole d'ingénieurs		2	68 min
Entretien 10	Enseignante-chercheuse	Université		1	26 min
Entretien 11	Chargé de mission Programme Alimentation Responsable et Durable	Association		1	42 min
Entretien 12	Chargée de mission environnement - agriculture	Métropole	Service environnement	1	65 min

Entretien 13	Chargé de projets Gestion des milieux, Agriculture et Cadre de vie	Communauté de communes		1	26 min
Entretien 14	Chargée de projet alimentaire dignes et durable	Pays		1	26 min
Entretien 15	Chargée de mission agriculture et alimentation	Agglomération	Direction du Développement Économique et de l'Attractivité	1	33 min
Entretien 16	Chargée de projet alimentaire territorial	PETR Pays		1	65 min
Entretien 17	Chargée de projet Développement des filières économiques	Agglomération	Direction développement économique, enseignement supérieur, recherche et innovation	1	30 min
Entretien 18	Animatrice PAT	GAL		1	30 min
Entretien 19	Responsable agriculture et alimentation / Chargée de projet alimentation	Métropole	Direction Développement Economique et Agricole	2	60 min
Entretien 20	Chargée de mission Alimentation durable	PNR	Responsable du service Education, Culture et participation citoyenne	1	20 min
Entretien 21	Chargé de mission Qualité Alimentaire	Département	Direction Générale Adjointe Développement et Cadre de Vie	1	35 min
Entretien 22	Déléguée Régionale	Interprofession		1	58 min
Entretien 23	Référente nationale Restauration collective /	MAA	DGAL	2	59 min

Détails des entretiens menés sur l'échantillon de PAT sélectionnés pour leur collaboration avec des acteurs agro-industriels :

No	Qualité	Type d'organisme	PAT	Nombre de personnes	Durée
Entretien 24	Assistant communication	Réseau de coopératives	PAT No 1	1	65 min
Entretien 25	Conseiller en formation développement	Cabinet de conseils	PAT No 2	1	18 min
Entretien 26	Directeur développement durable et relations publiques	Entreprise de transformation	PAT No 2	1	25 min
Entretien 27	Chargé de mission Agriculture Agro-Alimentaire & Forêt	Communauté de commune	PAT No 2	1	48 min
Entretien 28	Responsable du réseau des entreprises	Interprofession	PAT No 2	1	26 min
Entretien 29	Chargé de mission PNA	DRAAF	PAT No 2	1	25 min
Entretien 30	Chargé d'accompagnement des Entreprises en Activité et du développement des programmes	Association (ESS)	PAT No 3	1	32 min
Entretien 31	Chargé de projet circuits courts, filières de proximité et restauration scolaire	Région	PAT No 3	1	17 min
Entretien 32	Cheffe de projet	Pôle de compétitivité	PAT No 3	1	33 min
Entretien 33	Chargée de mission Agroécologie et Alimentation	Métropole	PAT No 4	1	46 min
Entretien 34	Directeur général	Coopérative agricole	PAT No 1	1	41 min
Entretien 35	Directeur de magasin	GDA	PAT No 5	1	17 min
Entretien 36	Chargée de Mission Territoriale	CCI	PAT No 5	1	18 min

Entretien 37	Conseillère en Développement Territorial	Chambre d'agriculture	PAT No 5	1	21 min
Entretien 38	Cheffe du pôle alimentation	DRAAF	PAT No 5	1	23 min
Entretien 39	Ancienne chargée d'étude PAT	PNR	PAT No 6	1	46 min
Entretien 40	Fondatrice	PME (porteuse de projet)	PAT No 6	1	23 min
Entretien 41	Ancien chef de service PNA et agroalimentaire	DRAAF	PAT No 6	1	83 min
Entretien 42	Chargé de mission (dont PAT)	Etablissement public national	PAT No 6	1	56 min
Entretien 43	Consultante formatrice	Cabinet de conseil	PAT No 2	1	18 min
Entretien 44	Directrice de magasin	GDA	PAT No 5	1	15 min

Conférences

RnPAT (2021, Avril 8), *Rendez-vous de printemps*, [Séminaire], en ligne, <https://rnpat.fr/2021/04/14/revisionnez-les-rendez-vous-de-printemps-du-rnpat-le-pat-ses-atouts-ses-faiblesses-et-son-avenir-jeudi-8-avril-2021/>

RnPAT (2021, Mai 11), *PAT et compétences professionnelles – Séminaire de restitution de la formation «Concevoir et faire vivre les stratégies alimentaires de territoire»*, [Séminaire], en ligne, <https://rnpat.fr/2021/04/20/pat-et-competences-professionnelles-seminaire-de-restitution-de-la-formation-concevoir-et-faire-vivre-les-strategies-alimentaires-de-territoire-le-11-mai-2021-de-9h30-a-12h/>

Banque des territoires (2021, Mai 27), *Structurer et consolider des projets alimentaires territoriaux économiquement viables*, [Conférence], en ligne, <https://www.banquedesterritoires.fr/structurer-et-consolider-des-projets-alimentaires-territoriaux-economiquement-viables>

RnPAT (2021, 22 juin), *PATlab Les modèles économiques dans les PAT*, [Conférence], en ligne, <https://rnpat.fr/?s=pat+lab>

RnPAT (2021, 1 et 2 juillet), *Forum annuel du RnPAT : Quels avènements pour le RnPAT?*, [Séminaire], en ligne, <https://rnpat.fr/?s=avenir+du+rnpat>

Pays et Quartiers de Nouvelle Aquitaine (2021, Juillet 8), *Démarches alimentaires et développement économique*, [Webinaire], en ligne, <https://pqn-a.fr/evenement/pqn-a-webinaire-demarches-alimentaires-et-developpement-economique/>

Sources écrites

Littérature grise

RnPAT (2017), Co-contruire le projet alimentaire territorial - points de repère, consultable à l'adresse suivante : [https://rnpat.fr/wp-](https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2018/01/RNPAT2.2_PATReperePROVISOIRE_2017.pdf)

[content/uploads/2018/01/RNPAT2.2_PATReperePROVISOIRE_2017.pdf](https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2018/01/RNPAT2.2_PATReperePROVISOIRE_2017.pdf)

RnPAT (2020), PATnorama N°1, consultable à l'adresse suivante : [https://rnpat.fr/wp-](https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2020/07/rnpat-patnoraman1voff.pdf)

[content/uploads/2020/07/rnpat-patnoraman1voff.pdf](https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2020/07/rnpat-patnoraman1voff.pdf)

RnPAT (2021), PATnorama N°2, consultable à l'adresse suivante : [https://rnpat.fr/wp-](https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2021/07/rnpat-patnorama-n2off-juin2021-pap.pdf)

[content/uploads/2021/07/rnpat-patnorama-n2off-juin2021-pap.pdf](https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2021/07/rnpat-patnorama-n2off-juin2021-pap.pdf)

Textes réglementaires

Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (dite LAAAF)

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe)

Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite EGAlim)

Code rural et de la pêche maritime (Articles L. 1-III et L. 111-2-2)

Code de commerce (Articles L761-1 et L761-2)

Code général des collectivités territoriales (Articles L.1511-2 et L.1511-7)

Sites internet

<https://rnpat.fr/>

<https://agriculture.gouv.fr/>

<https://www.cauvaldor.fr/developpement-et-economie/agriculture-agroalimentaire-et-foret/projet-alimentaire-de-territoire/?L=0>

<https://www.saumurvaldeloire.fr/infos-demarches/pat>

<https://www.lehavreseinemetropole.fr/>

<https://fabriqueainitiatives.org/>

<https://adress-normandie.org/>

<https://www.entreprendre-montpellier.com/fr/la-politique-agroecologique-et-alimentaire>

http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/fileadmin/webmestre-fichiers/Recherche_developpement/PAT/Presentation_PAT_-_4_pages.pdf

<https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/Le-contrat-agroalimentaire>

<https://brigitteallain.eelv.fr/avec-le-contrat-alimentaire-territorial-les-ecologistes-contribuent-a-inscrire-dans-la-loi-un-outil-au-service-de-lagriculture-relocalisee/>

https://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20201007_DGPE_Presentation_mesures_generales_MAA_VDEF_cle848a36.pdf

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre>

https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/de_pliant_contrat_iaa_2020_cle4aa5e8.pdf

https://www.ania.net/wp-content/uploads/2021/01/ANIA-Note-de-conjoncture-emploi_2021_13012021.pdf

http://www.terroirs44.org/media/A1237/rapport_gt_circuits_courts_finalis-.pdf

<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/lancement-plan-relance-3-septembre-2020#>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre>

Table des matières

Sommaire	3
Remerciements	4
Liste des abréviations	5
Liste des figures	6
Introduction	7
I – Le PAT, un instrument en émergence : état des lieux sur les premières années	18
1. Les débuts difficiles des PAT	18
A. Entre cadrage politique et économique du problème de l'alimentation	18
B. Des cloisonnements administratifs qui restreignent le champ d'action des PAT	21
C. L'envergure limitée des PAT due au manque de moyens	24
2. La COVID : un coup d'accélérateur pour les PAT	26
A. Un regain d'intérêt des élus locaux pour l'alimentation	26
B. Un plan de relance pour les PAT	28
C. Le renforcement progressif de l'encadrement des PAT	29
3. Une volonté des porteurs de PAT de sortir du cadre d'action circonscrit	32
A. Vers des PAT plus systémiques et agissant pour la transition	32
B. Un changement d'échelle par les collaborations interterritoriales	33
C. La place des acteurs économiques dans le changement d'échelle	34
II. La difficile intégration des acteurs agro-industriels de l'aval dans les PAT	37
1. Des acteurs agro-industriels qui ne sont pas les bienvenus dans les PAT	37
A. L'image sulfureuse des acteurs agro-industriels	37
B. La forte orientation alternative des PAT	39
C. Le biais de la sélection des acteurs des PAT renforcé par les collectivités	41
2. Le peu d'appétence des acteurs agro-industriels de l'aval pour les PAT	43
A. Des démarches de relocalisation déjà engagées	44
B. Une méconnaissance des PAT et des <i>a priori</i> sur la démarche	46
C. Des synergies difficiles à trouver malgré la bonne volonté	47
III – Les leviers d'intégration des acteurs agro-industriels de l'aval dans les PAT	51
1. Pourquoi les acteurs agro-industriels s'engagent-ils dans les PAT ?	51
A. Une question de responsabilité sociétale et d'ancrage dans le territoire	51
	85

B. La recherche d'opportunités et de synergies économiques	53
C. Une question de survie de leur modèle économique	55
2. Comment engager les acteurs agro-industriels dans les PAT ?	57
A. L'importance du réseau et de la pluralité des équipes PAT	57
B. L'engagement « à la marge » des acteurs agro-industriels dans les PAT	60
C. Une intégration par les projets plutôt que le projet	61
3. L'hybridation des modèles économiques agro-industriels et alternatifs	64
A. L'appui sur des outils agro-industriels existants	64
B. Les rôles d'intermédiation des start-ups	66
C. La co-construction de projets émergents avec les acteurs agro-industriels	68
Conclusion	71
Bibliographie	75
Sources	78
Sources orales	78
Entretiens	78
Conférences	81
Sources écrites	83
Littérature grise	83
Textes réglementaires	83
Sites internet	84
Table des matières	85