



LE PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL

UN PROTOTYPE POUR DE NOUVELLES POLITIQUES PUBLIQUES ?



Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été institués par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (dite LAAF) du 13 octobre 2014. Fondés sur une démarche facultative partenariale et transversale, ils incitent les acteurs publics et privés à co-construire leur stratégie pour l'établissement d'une politique partagée résolument novatrice dans ses objectifs et ses moyens : relocaliser l'agriculture et l'alimentation sous la houlette d'un acteur territorial chargé d'assurer la rencontre et l'acculturation des diverses parties prenantes.

Dans toute la France et à toutes les échelles territoriales, cette dynamique en faveur de l'agriculture locale et de l'alimentation de qualité a connu un succès immédiat, consacré par la loi Egalim (2018) et par la place réservée aux PAT dans le plan de relance (2021). Cette réussite, accentuée par la crise sanitaire, illustre une inflexion des politiques publiques en faveur d'outils plus souples et plus participatifs.

UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Alors que les politiques publiques sont nécessairement pilotées par des collectivités, le dispositif du PAT est ouvert : n'importe quel acteur peut porter un PAT. Dans les faits, 40 % des PAT sont pilotés par des collectivités ou territoires de projets (département, intercommunalité, commune, pôle métropolitain, parc naturel régional, pays...), 30 % d'entre eux relèvent d'une équipe agri-alimentaire (Chambre d'agriculture, association de consommateurs...) et 30 % d'une gouvernance partenariale.

Catégories d'acteurs citées dans la loi LAAF comme parties prenantes d'un PAT



Avec cette configuration souple, plus de 20 % des projets ont associé les habitants dans une démarche participative. Les grands absents de ces panels sont souvent les acteurs de la transformation et de la distribution. À l'inverse, un PAT sur un territoire peut lancer de nouveaux liens avec les universitaires locaux notamment pour l'élaboration du diagnostic. Le PAT se révèle comme un catalyseur d'une meilleure connaissance des acteurs entre eux et, partant, d'une plus grande cohérence des politiques publiques.



UN DISPOSITIF FACULTATIF ET ALLÉGÉ

« Les projets alimentaires territoriaux (...) sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. (...) »

CHIFFRES-CLÉS

- **210** PAT répertoriés en France
- **1 PAT pour 185 000** habitants en moyenne
- **49 %** des PAT couvrent des territoires de moins de 100 000 habitants

Source : RnPAT, 2021

151 PAT financés par le ministère de l'Agriculture depuis 2014:

- Hauts de France : 16
- Normandie : **6**
- Bretagne : 8
- Pays de la Loire : 9
- Centre-Val de Loire : 5
- Ile-de-France : 8
- Grand-Est : 13
- Bourgogne Franche-Comté : 6
- Nouvelle Aquitaine : 16
- Auvergne Rhône-Alpes : 14
- Occitanie : 14
- Provence-Alpes-Côte d'Azur : 9
- Corse : 3
- DROM-COM : 15
- **TOTAL : 151**

Source : PNA, 2020

- Dotation totale : **6,7** millions d'euros depuis 2014 (soit une moyenne de 45 000€ par projet)

Source : PNA 2020

- **71 %** des Français préfèrent manger des produits locaux

Source : Natural marketing institute, 2014

- **10** millions de tonnes d'aliments (**150** kg par personnes) sont gaspillées chaque année en France

Source : ADEME, 2017

- Une gestion durable des sols permettrait de produire jusqu'à **58 %** de nourriture en plus sur une même surface.

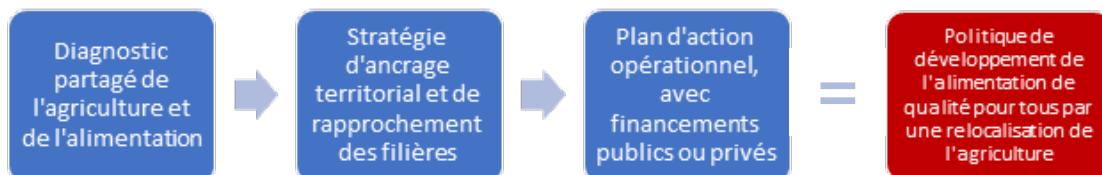
Source : ADEME-OPTIGEDE, 2018

Il s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet. ».

Bien qu'il n'y ait aucune obligation réglementaire à se doter d'un PAT, on voit par cet extrait de la loi LAAF que les PAT reprennent une partie de la méthode des plans et programmes, en s'extrayant des postures formelles (pièces obligatoires, compatibilité, enquêtes publiques...) pour se concentrer sur l'opérationnalité politique et sociale en trois temps :



Les trois temps du dispositif

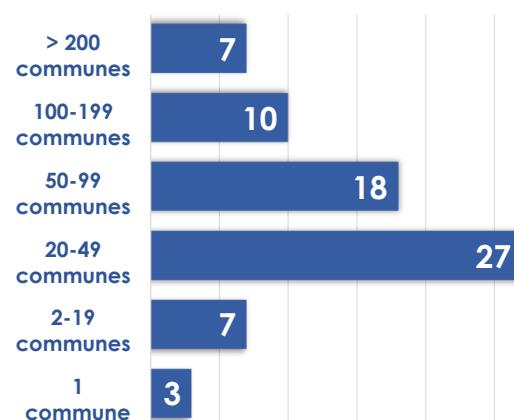


Malgré (ou grâce à) ce caractère optionnel, 210 projets alimentaires territoriaux ont été lancés en France à ce jour. Bien que la loi d'origine requière la mise en place de systèmes alimentaires territoriaux et ambitionne une politique publique transversale, certains PAT se sont spécialisés dans l'approvisionnement des cantines en alimentation biologique et locale, ce qui répond aux demandes premières des habitants et des communes. En toute logique, l'absence de cadre contraignant permet aux territoires d'adapter l'outil PAT à leurs besoins immédiats ou sectoriels.

QUELLE ÉCHELLE TERRITORIALE ?

L'alimentation ne relève pas d'une compétence réglementaire, ce qui explique la grande variabilité des territoires d'action. L'échelle réelle des flux alimentaires est totalement mondialisée, et si l'Europe s'occupe d'une politique agricole, la France s'intéresse surtout à la santé, à la gastronomie (attractive pour le tourisme) et aux conséquences environnementales de la production agricole, mais peu de réelle politique de fourniture alimentaire, laissée au marché.

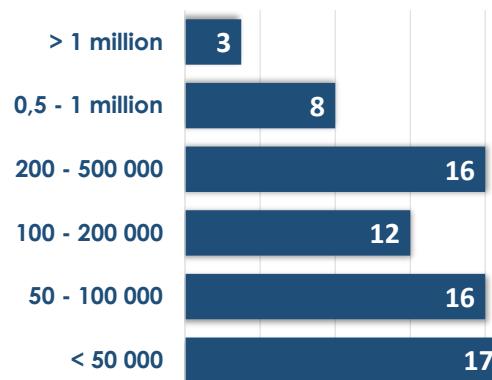
Échelle territoriale des PAT



Source graphiques : OnPAT 2019, étude menée sur 72 PAT

C'est donc aux échelles locales (intercommunalités et métropoles) que ces politiques prennent tout leur sens, l'objectif étant de relocaliser une partie de l'agriculture – en grande partie exportatrice – vers une alimentation locale de qualité. Cette donnée nouvelle redevient stratégique, comme l'a montré l'épisode de confinement en 2020, et a l'avantage aussi de favoriser la santé des habitants, la création d'emplois non délocalisables en gardant la valeur ajoutée des filières sur le territoire et de répondre à l'objectif de zéro artificialisation nette.

Population concernée dans les PAT de France (selon le nombre d'habitants)



Si les animateurs de PAT et les échelles administratives vont de la commune au département avec un périmètre majeur autour d'intercommunalités de 20 à 50 communes, aucune échelle de population ne se détache vraiment (voir ci-dessus), puisqu'un PAT peut concerner quelques dizaines de milliers d'habitants ou plus d'un million. Plus récemment, certains projets alimentaires territoriaux deviennent difficiles à ranger dans cet histogramme car ils se déclinent à toutes les échelles territoriales sous forme de plans d'actions très opérationnels relevant des compétences de chaque niveau. Ainsi, les communes révisent leurs cahiers des charges pour les cantines ou créent une régie

agricole, les intercommunalités accueillent des porteurs de projets sur leur foncier agricole pour une fourniture locale, les pôles métropolitains ou les SCoT planifient des espaces d'alimentation de proximité en recommandant l'augmentation des circuits courts, voire en finançant des équipements.

Échelle inédite, des initiatives alimentaires émergent au niveau des quartiers, l'idée est de créer une vision d'ensemble sur un très petit territoire à partir de ses besoins spécifiques. L'approche est alors plus systémique et sociale, et les agriculteurs peuvent proposer à des associations de venir glaner au moment de leur récolte, ou de se servir de leurs équipements (jus de pomme, conserverie de tomates...) si les jardins partagés locaux ont des surplus. L'alimentaire donne naissance à de nouvelles solidarités.

UNE INFLEXION D'AVENIR ANCRÉE DANS LE PASSÉ

Alors que les politiques publiques jusqu'au milieu du XXe siècle intégraient des politiques alimentaires encadrées ou soutenues par les collectivités (poissonneries ou abattoirs municipaux, restaurants sociétaires, taxes locales spécifiques, création de jardins ouvriers...), on a assisté peu à peu au dessaisissement public de la thématique alimentaire au profit d'un marché qui s'est mondialisé et massifié, tandis que la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation déclinait (25 % en 1960 en France, 13 % en 2019).

Parallèlement, les formes urbaines évoluaient, rejetant les fonctions alimentaires en dehors des centres urbains qui se sont pourtant historiquement tous construits autour d'une halle alimentaire, centre nerveux de la rencontre entre citadins et producteurs agricoles.

Avec ce temps long de l'aménagement qui va à rebours de la demande de proximité des services alimentaires au plus près des habitants et professionnels, de nouveaux services apparaissent (plateforme d'éclatement et livraison à vélo, avec le réseau Toutenvélo, par exemple), conserverie mobile, légumeries adossées à des marchés de gros ou à des producteurs, récupération des déchets pour la méthanisation ou le compost urbain, maisons de l'alimentation durable, agriculture urbaine... L'organisation spatiale et économique des territoires est donc en pleine évolution, en partie sous l'impulsion des politiques alimentaires locales.



Des réseaux d'accompagnement

Les politiques alimentaires sont si nouvelles qu'elles ne trouvent parfois pas de services ni d'élus dédiés dans certaines collectivités. Ce n'est pas un obstacle. Ces collectivités disposent de nombreux réseaux d'accompagnement pour élaborer un PAT. Qu'il s'agisse de réseaux historiques sur ces sujets comme la FnCIVAM, Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture en milieu rural (crée en 1961), du label Bienvenue à la ferme des chambres d'Agriculture (1987), le réseau Slow food (1981) ou Terres en villes (2000) ou de réseaux plus récents comme International urban food netwok (IUFN, créé par Agro Paris Tech en 2012) ou bien du réseau national des PAT créé pour l'échange au niveau national (RnPAT), de nombreuses ressources existent pour se former et échanger sur les politiques agricoles et alimentaires locales, y compris hors de l'estampe PAT.

À côté de ces réseaux généralistes, des dispositifs thématiques très actifs prennent en charge l'éducation et la sensibilisation, la lutte contre le gaspillage (Réseau de lutte contre le gaspillage alimentaire REGAL, sous l'égide de l'ADEME et de France Nature Environnement) ou la restauration collective (AGORES) et même le financement de ces démarches (comme la fondation Carasso).

Résilience face à la crise sanitaire

Au-delà de la dimension sanitaire, la pandémie de 2020 a révélé des fragilités dans l'approvisionnement des ménages en denrées alimentaires. Les territoires dotés d'un PAT ont pu mettre en place des mesures concrètes rapidement, s'appuyant sur un dispositif existant ou sur la grande réactivité des acteurs locaux. Les PAT favorisent en effet l'interconnaissance et la confiance entre acteurs locaux, ce qui est essentiel pour s'adapter rapidement à une situation inattendue.

D'autre part, le temps où les élus locaux n'avaient aucune idée d'où venaient les denrées alimentaires des habitants est révolu, grâce aux diagnostics qui apportent une bonne connaissance de la production alimentaire locale et du bassin de consommation.

Grâce aux outils numériques notamment, de nombreux PAT ont pu répondre à la mise en relation directe entre producteurs et consommateurs pour assurer une nouvelle fluidité d'approvisionnement de proximité (mise à disposition de lieux inédits pour ces plateformes comme des écoles, des cinémas, des mairies...). Par ailleurs, des dispositifs d'aide alimentaire ont été renforcés auprès de publics nouvellement précarisés (étudiants, population rurale isolée...) Les PAT constituent un outil-clé pour la résilience alimentaire des territoires et la mise en place de filières locales.

À côté de cette observation spatiale, une recherche académique resitue les projets alimentaires territoriaux dans le temps long, celle de chercheurs sur les dynamiques sociales correspondantes : « *Nous voulons montrer que la création et le succès immédiat des PAT en France est le fruit de dynamiques longues, au cours desquelles se sont progressivement définies et agrégées, dans les niches d'innovation, les différentes caractéristiques des PAT : dynamique commune entre agriculture et alimentation, ancrage territorial, encouragement des pratiques agroécologiques, multi-acteurs et gouvernance participative.* » Extrait du rapport sur les PAT en France, état des lieux et analyse (Darrot, Maréchal, Bréger, 2019, 89 p.)

Le PAT DE CAEN NORMANDIE MÉTROPOLE

Le PAT du territoire caennais est porté par le pôle métropolitain " socle " (6 EPCI, 201 communes, 387 000 habitants), un choix dicté par l'étendue de la zone d'approvisionnement de l'aire urbaine et par la forte motivation de tous les acteurs urbains et ruraux sur le sujet (EPCI membres du SCoT, Pays de Falaise, communes...)

Lancé en 2017 simultanément à la convention pour une stratégie partagée pour l'agriculture signée avec la Chambre d'agriculture du Calvados, le PAT a adopté une gouvernance partenariale tripartite entre le pôle, l'agence d'urbanisme (AUCAME) et la chambre d'agriculture du Calvados. Le territoire a eu la chance de bénéficier depuis lors des productions de la recherche-action FRUGAL (Formes urbaines et gouvernance alimentaire), en lien avec l'université de Caen et avec une dizaine de territoires urbains dans le Grand Ouest et Rhône-Alpes.

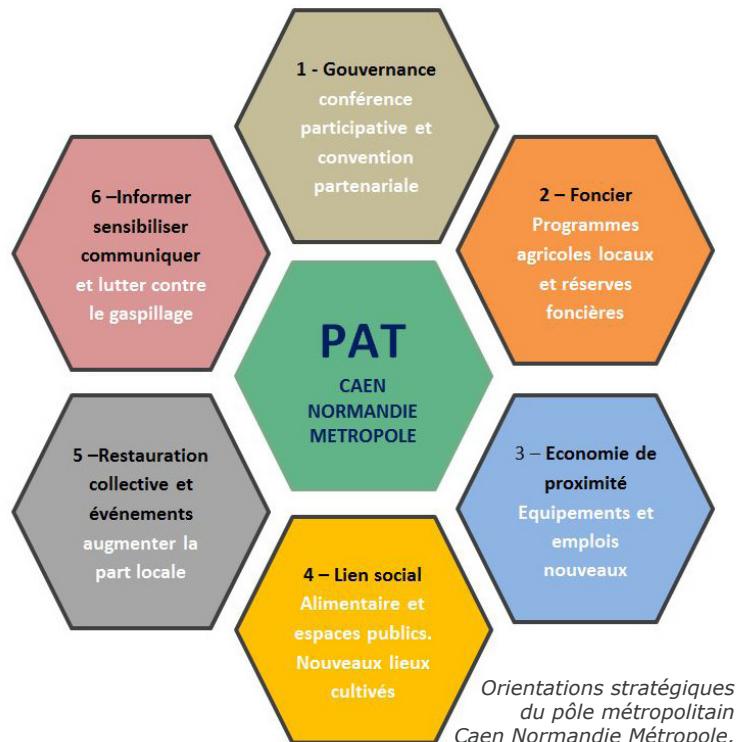
Les deux phases du PAT montrent que la priorité a été donnée à l'interconnaissance et l'échange entre les acteurs, par l'organisation de nombreux ateliers ouverts à tous pour l'établissement d'orientations stratégiques réellement partagées, permettant donc une coordination pour répondre aux besoins spécifiques du territoire : quel lieu et quelle dimension pour une légumerie-conserverie, conséquences du déménagement du marché de gros, formation des travailleurs sociaux sur les questions alimentaires, moyens pour lever la pression foncière permettant d'accueillir des porteurs de projets en alimentation de proximité, équipements mobiles gérés par des associations...

Ces besoins spécifiques ont été identifiés et le plan d'actions du PAT qui sera adopté en 2021 permettra aux acteurs locaux de prendre leur part de mise en œuvre de cette nouvelle stratégie territoriale. Parallèlement, des outils d'information (carte interactive des initiatives, site internet dédié) et de formation (visites de terrain, journées d'études) seront développés pour accompagner cette nouvelle politique publique.

Les projets alimentaires territoriaux n'ont pas ouvert seulement une réappropriation des complémentarités géographiques entre production agricole et consommation alimentaire, ils ont motivé une réflexion sur les méthodes d'élaboration des politiques publiques locales. Leur succès depuis leur lancement en 2014 se fonde en effet sur un partage entre acteurs de la gouvernance, du diagnostic, de la stratégie et de la mise en œuvre d'un objectif partagé : relocaliser et améliorer la qualité de l'alimentation.

Aujourd'hui en cours de généralisation et de labellisation, cette politique facultative locale est l'un des outils de l'objectif national « zéro artificialisation nette » et pourrait influer sur les politiques foncières, l'aménagement du territoire et la nouvelle politique agricole commune (PAC).

- **Le PAT de Caen Métropole :** www.caen-metropole.fr/content/projet-alimentaire-territorial
- **Le projet FRUGAL :** <https://projetfrugal.fr/>
- **Réseau national des PAT :** <https://rnpat.fr/>
- **Portail gouvernemental :** <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l-alimentation-2019-2023-territoires-en-action>



Directeur de la publication : Patrice DUNY

Réalisation et mise en page : AUCAME 2020

Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire

Contact : as.boisgallais@aucame.fr

DÉPÔT LÉGAL : 4^e TRIMESTRE 2020
ISSN : 1964-5155

Imprimé sur papier sans chlore ni bois



Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code

