

Les projets alimentaires territoriaux

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 10.03.Q02

juin 2024

Mots clés : PAT, développement local, résilience territoriale, transition agricole et alimentaire

La *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, du 13 octobre 2014, a institué le *Programme national pour l'alimentation* (PNA) et un nouvel outil le *Projet alimentaire territorial* (PAT).

Cette fiche en présente les caractéristiques, ainsi que les apports attendus pour l'agriculture française.

Deux éléments de la loi

Le Programme national pour l'alimentation (PNA)

Le PNA a pour objectif de renforcer l'action dans quatre domaines prioritaires :

- la justice sociale et l'équité alimentaire,
- l'éducation nutritionnelle de la jeunesse,
- la lutte contre le gaspillage,
- l'ancrage territorial et la valorisation du patrimoine alimentaire.

Le PNA et le *Programme national nutrition santé* (PNNS) ont créé ensemble, avec leurs ministères de tutelle – le *ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation* (MAA) et le *ministère des Solidarités et de la Santé* (MSS) – le *Programme national de l'alimentation et de la nutrition* (PNAN).

Le Projet alimentaire territorial (PAT)

Le PAT est un outil territorial qui vise – pour un territoire donné et avec les acteurs du système alimentaire de ce territoire – à élaborer collectivement un projet permettant de structurer et de valoriser une économie agricole et alimentaire durable.

Le projet a pour objectif de renforcer les filières locales, de réduire le gaspillage et la précarité alimentaires, d'encourager la consommation de produits locaux (notamment biologiques), et de promouvoir des modes de production des aliments à impacts positifs sur le territoire en termes social, environnemental, culturel, et d'aménagement et de développement.

Le MAA pensait pouvoir accompagner le lancement de 100 PAT avant 2018, et 500 PAT avant 2021.

Une forte dynamique décentralisée, canalisée par une reconnaissance nationale

Les collectivités territoriales et des acteurs locaux du système alimentaire se sont saisis de ce nouvel outil PAT et ont multiplié les projets.

Ces nombreuses initiatives ont mis sur pied des projets très divers en termes d'échelles, d'objectifs et d'acteurs. Le MAA a encouragé ce mouvement décentralisé, mais, vu la faiblesse des moyens financiers dédiés à ce nouvel outil, il n'a pu réellement en orienter les premiers pas.

En mars 2017, le MAA a institué un mécanisme de reconnaissance des PAT, grâce à un ensemble de critères :

- un pilotage multi-acteurs et inclusif,
- la réalisation d'un diagnostic des ressources et des potentiels locaux,
- l'élaboration d'un plan d'action,
- enfin la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation des performances.

Les PAT doivent également veiller à établir une bonne articulation avec les schémas territoriaux existants, notamment avec les *Schémas de cohérence territoriale* (SCoT), les *Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* et, à partir du deuxième semestre 2021, avec les futurs *Contrats territoriaux de relance et de transition écologique*.

Fin 2020, 41 PAT ont été reconnus par le MAA, après analyses effectuées par les *Directions régionales de l'agriculture et de l'alimentation*. Ces PAT reconnus correspondent à des territoires infrarégionaux à

dominante soit urbaine (villes, métropoles, communautés d'agglomération), soit rurale (Pays, Parcs naturels régionaux-PNR, Pôles d'équilibre territorial et rural, ou PÉTR). À l'exception du PAT *Bouches du Rhône-métropole Aix Marseille Provence-PÉTR du pays d'Arles* et de quatre PAT départementaux – Gard, Finistère, Loiret et Pyrénées-Atlantiques – les PAT correspondent à des territoires infra-départementaux à une échelle plus proche des acteurs du développement local.

Bien qu'étant fondée sur des critères peu discriminants, la reconnaissance des PAT est très loin de prendre en compte l'ensemble des dynamiques territoriales inspirées de la démarche PAT et nées ces dernières années. Dans les premières années, de nombreux territoires ont adhéré à l'esprit et à l'outil PAT, mais n'ont pas vu l'intérêt d'engager une démarche de reconnaissance, qui n'apportait alors aucun support ou avantage aux porteurs de projets.

Le Plan de relance (2021-2022), accélérateur vigoureux de la dynamique PAT

En 2020, la crise sanitaire et les mesures de confinement ont obligé les collectivités territoriales et les acteurs du système alimentaires à trouver en urgence des solutions, souvent locales, permettant de préserver la continuité de l'approvisionnement alimentaire et de venir en aide aux nouveaux publics appauvris et entrés dans des situations de précarité alimentaire : près de 3 millions de personnes sont venues s'ajouter aux 5 millions déjà soutenues par des actions d'aide alimentaire. Les PAT et leurs formats multi-acteurs ont pu servir de cadre de concertation et ont permis une réaction immédiate.

La composante agricole (1,2 milliards €) du *Plan national de relance* (100 milliards €) doit permettre d'apporter un appui très renforcé au développement de la dynamique PAT, et d'amener les "PAT en émergence" à solliciter une reconnaissance publique. Dans cet esprit, 80 millions € sont programmés pour les deux années 2021-2022 contre les 1,3 millions € de l'appel à projets annuel du PNA vers lequel convergeaient les projets PAT les années précédentes.

La *Mesure PAT*, portée par la *Direction générale de l'alimentation* du MAA (en partenariat avec le MSS et l'Ademe), sera pour l'essentiel régionalisée :

- d'abord, grâce un double appel à projets PNA lancé en janvier et en avril 2021 via les *Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt* pour reconnaître et soutenir des "PAT en émergence" ;
- ensuite, et pour plus de 70 millions €, via des projets d'investissements proposés par des PAT qui seront soutenus dans une procédure *contrat de plan État-Région*.

Le PAT s'installe dans la palette des outils territoriaux d'aménagement et de développement

La période qui voit les PAT s'installer dans les territoires – période marquée à la fois par un fort débat sur les limites (voire les contre-performances) du système agricole et alimentaire, par la crise sanitaire et par le *Plan de relance* – est aussi celle de quelques grands débats et négociations engagés à Bruxelles. En effet, la période 2020-2021 est consacrée à l'élaboration et à la négociation du *Green deal*, du *Plan biodiversité*, du *Plan climat*, de la *Stratégie Farm to Fork*, et (plus directement opérationnelles) à la révision des *Fonds européens structurels d'investissement* (Feder, Feader, FSE...), enfin à la finalisation de la future PAC (2023-2027) avec, en écho, la présentation à la *Commission des plans stratégiques nationaux* proposés par les gouvernements des pays membres de l'Union européenne.

Ces grands débats, qui doivent orienter l'évolution du système agricole et alimentaire européen, peuvent sembler sans conséquence sur des outils locaux comme les PAT, d'autant que ceux-ci sont et doivent rester petits, proches des territoires et des acteurs qui agissent au cœur des systèmes alimentaires locaux. Les PAT doivent apporter à ces acteurs des bénéfices multiples, notamment en termes d'économie et d'aménagement des territoires locaux, mais ils doivent aussi avoir des objectifs plus larges, et s'inscrire dans un mouvement d'envergure, national, européen, voire mondial, de *Transition agricole et alimentaire* (TAA).

Les PAT au service de la Transition agricole et alimentaire

La question de la *Transition agricole et alimentaire* est aujourd'hui centrale. Elle est au cœur de débats citoyens, scientifiques, politiques.

Les PAT doivent s'inscrire dans ce vaste mouvement de transition, au titre des territoires locaux. Cette inscription dépend en fait des projets, des acteurs qui les portent, et de leur adéquation avec la définition que

l'on donne de la *Transition agricole et alimentaire* ; hors de la boussole *Transition agricole et alimentaire* – c'est-à-dire sans choix et engagement politique volontaristes –, l'outil PAT n'apporterait rien qui n'existe déjà dans les divers schémas et "boîtes à outils" dont peuvent disposer les collectivités publiques et les acteurs privés d'un territoire.

Pour bien saisir, voici, en accéléré, quelques mots sur cette *Transition agricole et alimentaire*, qui doit servir de finalité aux PAT :

Faut-il une Transition agricole et alimentaire ? Oui, car le système alimentaire conventionnel, dominant, est de plus en plus considéré comme ayant des performances médiocres, voire dangereuses, en particulier dans les domaines de l'environnement, de la santé et de l'aménagement et du développement des territoires.

Quelle boussole pour opérer cette Transition ? On pourrait essayer de proposer une solution à chaque problème relevé, mais s'agissant d'un système et non d'une juxtaposition de problèmes, on risquerait de créer une chimère, et non un ou des nouveaux systèmes alimentaires. Par chance, les problèmes relevés peuvent se référer à deux des processus qui ont construit le grand système alimentaire contemporain :

- un excès de mondialisation,
- et un excès d'agro-industrialisation.

Pour lutter contre ces deux excès, il faut agir à la fois en faveur d'une reterritorialisation du système alimentaire et d'une mutation agroécologique de l'agriculture, afin d'atteindre, dans les deux cas, un nouvel équilibre souhaitable. Par ailleurs, il faut veiller à respecter une équité alimentaire et à promouvoir une démocratie alimentaire.

Comment opérer cette transition ? Les discours politiques et les prescriptions scientifiques sont importants, mais ils ne suffiraient pas si la *Transition agricole et alimentaire* n'existait pas déjà. En effet, de nombreux pionniers ont ouvert des chemins de transition, tandis que des collectivités ont porté des mesures de politiques publiques pour les soutenir. Ces initiatives des acteurs pionniers et des collectivités, ont une haute valeur pédagogique ; encore faut-il les repérer, les analyser et les caractériser, et s'appuyer sur elles pour élaborer et mettre en œuvre une "Pédagogie de la transition agricole et alimentaires", pédagogie construite à partir d'expériences pionnières permettant des échanges entre pairs, c'est-à-dire entre ceux qui sont déjà avancés dans un itinéraire de *Transition agricole et alimentaire*, et ceux qui souhaitent s'y engager.

Les trois rôles des PAT

Pour jouer pleinement leurs rôles, les PAT doivent donc rester proches des territoires et des acteurs qui – dans les chaînes de production et de consommation des aliments – font progresser la *Transition agricole et alimentaire*. Bien entendu les territoires n'ont pas des frontières hermétiques, et nous restons dans une économie de marché ; il faut néanmoins veiller à ce que :

- les pratiques d'optimisation fiscale,
 - l'ignorance de responsabilités vis-à-vis des territoires, de leurs ressources naturelles ou humaines,
 - l'absence de participation à la vie locale et à aux actions sociales ou environnementales,
- ne créent pas des déséquilibres de concurrence entre acteurs territorialisés et acteurs mondialisés.

Le premier rôle d'un PAT est d'apporter un bénéfice aux collectivités et aux acteurs de leurs territoires, en termes de développement économique et social local, de gestion des ressources naturelles, d'aménagement du territoire, et de démocratie.

Le deuxième rôle est d'ordre pédagogique : en effet, tout PAT doit se donner les moyens de jouer un rôle d'entraînement pour d'autres territoires locaux. Nous avons évoqué la construction d'une telle "Pédagogie de la transition agricole et alimentaire", pédagogie des expériences et de l'échange entre pairs construite à partir d'outils pédagogiques, vecteurs d'informations, d'échanges, de visites réciproques, de formation. Cela vaut pour chacun des acteurs engagés dans les PAT, cela vaut aussi pour les PAT eux-mêmes dans une perspective d'essaimage, voire dans la possibilité de faire reconnaître l'outil PAT comme un outil de droit commun des collectivités.

En France, de nombreuses organisations accompagnent les acteurs de la *Transition agricole et alimentaire* : les chambres d'agriculture, les instituts techniques, des associations comme les Civam, les

Adear, le Reneta, la Fnab¹... Le *Réseau national des PAT* (RnPAT) a aussi un rôle à jouer dans cette fonction d'échange d'expériences entre les PAT.

Le troisième rôle est de contribuer à un basculement macro-géographique du système agricole et alimentaire, aujourd'hui fortement mondialisé et agro-industrialisé, ou, tout du moins, à une marche vers un équilibre plus optimal entre un système mondialisé et des systèmes territorialisés. Un tel basculement, dont nous sommes encore loin, reposera sur des évolutions majeures des politiques publiques, scientifiques et des régulations internationales, notamment des régimes commerciaux internationaux. Les politiques et régimes actuels, au service d'un même modèle, ont des décennies, voire des siècles, d'antériorité, et donc une forte résistance.

Les expériences des PAT – lorsque ceux-ci portent au niveau local les objectifs de la *Transition agricole et alimentaire* – sont riches d'enseignements qui dépassent leurs propres frontières. L'analyse des freins et des leviers qui s'opposent ou facilitent leur développement, va permettre d'enrichir des actions de plaidoyer en direction des autorités publiques.

La dynamique des PAT, comme celle de la *Transition agricole et alimentaire*, est d'abord portée par les acteurs locaux et s'exprime dans leurs initiatives ; néanmoins, le rôle de la recherche est déterminant pour que puisse s'opérer un basculement du système agricole et alimentaire. Certaines questions sont essentielles, parmi lesquelles :

- l'analyse et la mesure des performances du ou des systèmes alimentaires,
- une connaissance approfondie des services environnementaux, notamment ceux liés aux associations entre plantes, animaux et arbres,
- l'élaboration ou la consolidation d'alternatives en matière d'intrants chimiques sujets à interrogations, notamment phyto et zoo-sanitaires,
- la diversification et les échelles des équipements, notamment dans le domaine de la transformation des produits agricoles,

autant de sujets importants pour le déploiement de systèmes alimentaires locaux plus résilients, durables et productifs.

Henri ROUILLÉ d'ORFEUIL, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Ce qu'il faut retenir :

L'outil "Projets alimentaire territoriaux" (PAT) est dans l'air du temps : un temps d'interpellation d'un système alimentaire fortement mondialisé et agro-industrialisé.

De nombreuses collectivités, en interaction avec les acteurs du système agricole et alimentaire de leurs territoires, s'en sont saisies. Cet outil est une arme pour les défenseurs des territoires et des économies locales dans la compétition qui se joue à grande échelle avec des acteurs mondialisés. Cette bataille asymétrique est déterminante pour l'avenir de la planète et d'une bonne partie de l'humanité.

Cette arme est précieuse pour les dynamiques locales de transition alimentaire, ce qui est essentiel. Elle est aussi une contribution notable à un mouvement de grande envergure permettant un basculement vers un nouvel équilibre du système alimentaire, dans lequel les territoires, tous les territoires, pourraient se défendre et avoir toute leur place.

Pour en savoir plus :

- *Construire votre PAT*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, décembre 2017, agriculture.gouv.fr
- Jean-Louis RASTOIN : *Crises sanitaires, résiliences et refondation des systèmes alimentaires*, Food systems/Systèmes alimentaires, N°5, 2020-12-23
- Bernard HUBERT et Denis COUVET : *La transition agroécologique, Quelles perspectives en France ?*, Presse des Mines-Académie d'agriculture de France, 2021
- Henri ROUILLÉ d'ORFEUIL : *La transition agricole et alimentaire, la revanche des territoires*, ECLM, 2018

¹ Civam = Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural ; Adear = Association pour le développement de l'emploi agricole et rural ; Reneta = Réseau national des espaces-test agricole ; Fnab = Fédération nationale d'agriculture biologique