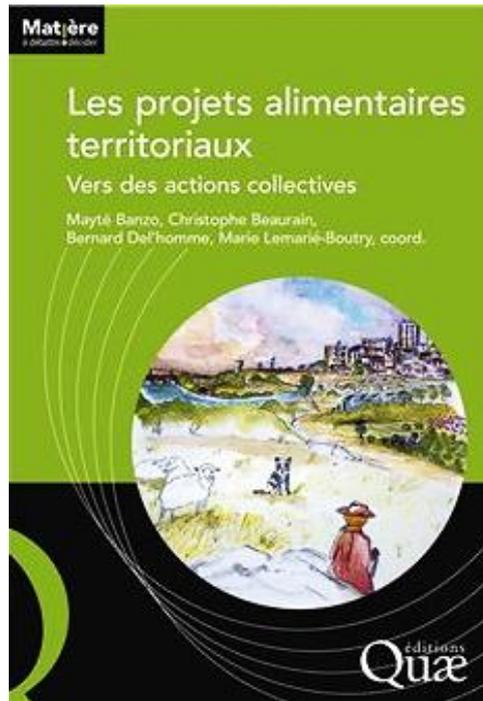


**Mayté Banzo, Christophe Beaurain,
Bernard Del'homme, Marie Lemarié-Boutry
(Coordination scientifique)**

Les projets alimentaires territoriaux¹ Vers des actions collectives



**Présentation par
Jean-Louis Rastoin²**

Cet ouvrage collectif traite, en 3 parties et 13 chapitres, de la question des actions collectives à l'échelle locale (communes, communauté de communes et, plus rarement, département) de la mobilisation d'acteurs privés et publics et de la société civile dans le champ de l'alimentation. Cette question est très actuelle, car elle s'inscrit dans le contexte d'une crise polysémique à la fois sociale, environnementale et économique et de la 5^e transition des systèmes alimentaires. En effet, une vision diachronique sur une période de plus de 300 000 ans montre que les systèmes alimentaires ont vécu 4 transitions marquées par des ruptures technologiques et organisationnelles : (1) utilisation du feu dans la fabrication des aliments, (2) domestication d'espèces animales et végétales pour se nourrir, (3) division du travail dans la chaîne alimentaire rurale et urbaine, (4), intensification chimique et génétique, spécialisation,

¹ Éditions Quæ, Collection : Matière à débattre et décider, août 2024, 172 pages. 28,00 € livre broché, version e-book [PDF] gratuite.

² Professeur honoraire d'économie et gestion d'entreprises, Institut agro-Montpellier, Fondateur et conseiller scientifique de la chaire UNESCO Alimentations du monde, Membre émérite de l'Académie d'agriculture de France.

concentration, globalisation et financiarisation du système alimentaire par l'agro-industrialisation annonçant, du fait d'externalités négatives croissantes, la nécessité d'une 5^e transition.

La première partie de l'ouvrage, intitulée « Des SAT aux PAT : changement de nom ou de paradigme ? » s'intéresse, à travers un témoignage de Didier Bertholy, l'un des porteurs du PAT « Tulle Agglo » à l'incomplétude du concept de SAT (système alimentaire territorial) et en conséquence à la nécessité d'une échelle géographique plus locale avec les PAT (projets alimentaires territoriaux).

Dans le **chapitre 1**, Christophe Beaurain et Yacoubou Issaka procèdent à une analyse du PAT « Tulle Agglo » en montrant que l'enjeu social du PAT dépasse les seules considérations économiques.

Dans le chapitre 2, Nathalie Corade et Benjamin Chambelland insistent également sur l'importance prise, au sein des PAT en général et du PAT du Grand Projet des Villes (GPV) Rive Droite de Bordeaux Métropole en particulier, par la lutte contre les inégalités sociales en matière d'alimentation, dans un objectif de réduction de la précarité alimentaire.

Dans le **chapitre 3**, Julie Lailliau souligne l'évolution des objectifs de la stratégie alimentaire du département de la Gironde, d'un soutien aux circuits courts agroalimentaires à une volonté de favoriser l'accessibilité alimentaire saine et de qualité pour les publics défavorisés.

La deuxième partie de l'ouvrage, « Le lien entre agriculture, alimentation et territoire : quelles voies pour créer du collectif ? » met en avant la nécessaire synergie entre les 3 composantes citées des PAT, à travers le témoignage d'Alban Perennes, Benjamin Maugey et Lucie Ouvrard.

Le **chapitre 4** « Quelle intégration des initiatives collectives dans les projets alimentaires territoriaux ? » rédigé par Yacoubou Issaka, Christophe Beaurain, Julien Dellier et Marius Chevallier présente 5 études de cas : Paysans Cœur de Corrèze, La Dépaysante, Le Champ du Bocal, L'association Bêche à Melle et V'là aut'chose. Ces études montrent que la territorialisation du système alimentaire implique une meilleure connaissance des relations entretenues entre la grande distribution, les producteurs et les consommateurs et confirment la nécessité d'un renforcement des actions de formation.

Dans le **chapitre 5**, Mayté Banzo et Damien Toublant posent la question « Une association peut-elle être porteuse d'un projet alimentaire territorial ? », dès lors que sur les 451 PAT recensés en 2023, seuls 6 sont portés par des associations. Les apports de l'engagement citoyen sont de favoriser le mouvement en bousculant, mais aussi en proposant et en coconstruisant. Le collectif a ainsi porté le projet de PAT pendant un temps : le temps que les collectivités se l'approprient et s'engagent à le faire vivre.

Le **chapitre 6** rédigé par Bruno Mazières, Marie-France Gauthier-Peiro, Fabrice Cassou s'interroge : « Quelle légitimité de la grande distribution à participer à la reterritorialisation de l'alimentation ? ». Les auteurs après avoir insisté sur l'atout « proximité » (géographique, mais aussi culturelle et patrimoniale) concluent à une recommandation : la territorialisation du système alimentaire, à laquelle cherchent à contribuer les PAT, implique une meilleure connaissance des relations entretenues entre la grande distribution, les producteurs et les consommateurs.

Dans le **chapitre 7**, Marius Chevallier et Julien Dellier traitent des « Métiers de l'accompagnement et de l'animation de la transition agroécologique : une reconnaissance limitée ». Ils constatent une diversification des projets agricoles qui renforce le besoin d'accompagnement et d'animation alors que

les métiers du conseil, de la formation et de l'animation restent marginalisés dans l'appui aux agriculteurs.

Dans le **chapitre 8**, Marius Chevallier, Julien Dellier, Edwige Garnier, Greta Tommasi « À quoi sert le jeu dans la réflexion sur les projets alimentaires territoriaux ? ». Les auteurs répondent de façon précise en 4 points : une manière d'échanger, d'argumenter et de coopérer autour des initiatives d'alimentation locale ; un moyen de favoriser la diffusion des résultats de recherche ; un instrument pour animer et observer (discrètement) les échanges entre joueurs ; un outil utile pour prendre du recul et susciter la réflexion.

La troisième partie de l'ouvrage « Les projets alimentaires territoriaux feraient-ils bouger les lignes du développement territorial ? » porte sur le diagnostic alimentaire et la programmation des actions du PAT, avec 3 questionnements sur le développement territorial : Intégrer l'agriculture dans le développement territorial ? Repenser le rapport aux ressources du territoire ? Un développement territorial seul ou à plusieurs ? Treize territoires de Nouvelle-Aquitaine pour explorer le lien entre alimentation, développement et territoire. Cette 3^e partie interpelle la capacité opérationnelle des PAT à partir du témoignage d'Hervé Georges.

Hervé Georges est paysan maraîcher à la retraite, membre de la Confédération paysanne, vice-président de l'AGAP 33 (Association girondine pour l'agriculture paysanne), depuis 2020 élu au conseil municipal de la commune de Salles (délégation agriculture et alimentation).

Hervé Georges mentionne le problème d'accès à la terre pour les agriculteurs du fait de la spéculation foncière comme frein principal au PAT. Parmi les acquis du PAT, il cite, dans le cas du Barval, le renforcement des liens entre les producteurs locaux, ouvrant la possibilité de collaborer avec la restauration collective. Le principal levier à la réussite du PAT demeure la volonté politique.

Chapitre 9. Nathalie Corade, Marie Lemarié-Boutry posent la question : « Comment les projets alimentaires territoriaux recréent-ils des liens territoriaux ? » en procédant à l'analyse de 5 cas de PAT : Grand Bergeracois, PNR du Médoc, communauté d'agglomération du Pays basque, Bordeaux Métropole et Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Adour Chalosse Tursan avec 4 objectifs :

- 1) Les PAT pour remettre la question alimentaire au cœur des territoires De multiples formes de remises en lien qualifiées d'intermédiation territoriale.
- 2) Observer au plus près les projets à l'œuvre, les nœuds qui se font et se défont (120).
- 3) Agriculture et alimentation : une remise en lien au sein des territoires et entre territoires.
- 4) Une remise en lien porteuse de tensions.

Le chapitre 10, rédigé par Laurent Couderchet, Lucie Billard concerne « l'agriculture de proximité : quelles distances ? Quels territoires ? », à savoir l'élevage en ville, ses proximités et ses efforts contrariés. L'exemple de la bergerie de La Vacherie, commune de Blanquefort, au nord de la métropole bordelaise fait l'objet d'une enquête approfondie.

Le cas des brebis bordelaises de la Vacherie montre que les explications simplificatrices de ce qu'est le PAT sont insuffisantes. La contribution environnementale et territoriale de l'élevage est manifeste, mais il ne se situe sans doute ni là où on l'attend, ni là où on la prétend.

Chapitre 11. Axel Charré, Jean-Louis Yengué posent la question : « Les paysages renforcent-ils la spécificité des projets alimentaires territoriaux ? », entre particularités paysagères et uniformisation due

à la labellisation en s'appuyant sur les caractéristiques paysagères de 4 PAT : Limoges Métropole Urbain, La Rochelle Agglomération Urbain, Grand Libournais Urbain, Pays Adour Landes Océanes Urbain. Pour chaque PAT sont mesurés : la typologie des paysages, l'occupation du sol agricole par les différentes productions, la place du maraîchage.

Chapitre 12. Mayté Banzo, Marie Lemarié-Boutry « Quel apport des projets alimentaires territoriaux aux représentations du foncier agricole ? », ce qui conduit à 3 propositions :

- Redécouvrir la rareté de la terre agricole pour se nourrir
- Développer les connaissances sur une ressource foncière mal connue
- Prendre en compte les visions différenciées de la place des terres dans le projet territorial

À travers l'exemple de deux cas d'étude girondins situés aux limites de la métropole bordelaise, le pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (Barval) et le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Cœur Entre-deux-Mers (CE2M), les auteurs montrent comment ces PAT réinterrogent la place du foncier agricole dans leur développement territorial.

Chapitre 13. Mayté Banzo, Nathalie Corade, Edwige Garnier, Marie Lemarié-Boutry, Diana Rios-Rivera, Greta Tommasi s'interrogent : « Les projets alimentaires territoriaux réaffirment-ils les catégories de ville et de campagne ? » en mobilisant 7 études de cas : Adour Chalosse Tursan, Bordeaux Métropole, Bassin d'Arcachon-Val de Leyre, Grand Bergeracois, Grand Châtellerauld, Médoc, Périgord-Limousin. Les sept études de cas montrent que la manière de concevoir la distinction ville-campagne est très différente d'un PAT à l'autre. Ces PAT révèlent une forte déconnexion entre territoire et agriculture. Les PAT pour refaire « campagne ». Les PAT pour (re)tisser des liens ville-campagne.

Conclusion générale³

Mayté Banzo, Christophe Beaurain, Bernard Del'homme, Marie Lemarié-Boutry, coord.

Il nous est apparu tout d'abord nécessaire de positionner la notion de PAT vis-à-vis de la notion [...] de système alimentaire territorialisé (SAT). [Le système alimentaire agroindustriel qui émerge à la fin du XIXe siècle] se construit sur le développement d'une agriculture productiviste portée par des objectifs essentiellement quantitatifs, et plaçant d'emblée son fonctionnement sous la tutelle d'interrelations entre les grands acteurs de l'économie agricole et agroalimentaire française (coopératives, industries agroalimentaires, distributeurs). [...]

Les PAT, par leurs enjeux et leurs constructions, ouvrent des brèches importantes sur au moins trois points : la question de la composition des collectifs d'acteurs engagés ; celle des valeurs mises en jeu par ces acteurs dans la tentative de projection ouvrant sur la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation ; enfin la dimension territoriale, qui tend à délimiter la « zone d'influence » concernée par le projet, avec des contraintes économiques auxquelles un certain nombre d'acteurs ne peuvent se soustraire. [...]

Plusieurs études de terrain présentées dans cet ouvrage soulignent en particulier les difficultés à construire des proximités institutionnelles, organisationnelles, comme géographiques. La diversité des valeurs est en effet consubstantielle à celle des acteurs engagés (citoyens-consommateurs),

³ Résumé à partie d'extraits du texte intégral parfois légèrement modifié ou complété par l'auteur de la recension et figurant entre crochets.

collectivités locales, groupements de producteurs, etc.), mais également à celle des objectifs poursuivis. La portée transformatrice des PAT se trouve également dans des changements qu'ils semblent initier, au niveau des dynamiques spatiales et des représentations de l'espace, même si les signaux peuvent encore apparaître faibles. Le foncier est envisagé dans sa rareté et dans sa complexité. Les documents d'urbanisme ne se limitent plus aux problématiques de développement urbain, mais sont incités à associer l'agriculture et les questions de sécurité alimentaire au projet territorial. [...]

Les paysages participent de la dynamique collective portée par les PAT ; ils sont invités à devenir nourriciers. Les fonctionnalités des espaces ne sont pas nécessairement remises en question, mais l'engagement dans des démarches de reterritorialisation promues par les PAT favorise de nouvelles formes d'interdépendances entre les territoires (inter territorialités) ; de nouvelles formes de contractualisation voient le jour. [...]

Par ailleurs, l'incertitude, imputable à la volatilité des marchés agricoles, [...] pèse sur l'alimentation des consommateurs [et les décisions des producteurs]. Au-delà de la vulnérabilité aux évolutions des prix, c'est la qualité (sanitaire comme environnementale) que ces derniers remettent en cause. [...]

Nous avons souligné le rôle essentiel des collectivités locales dans le portage et l'animation de ces projets. Les PAT constituent-ils des points d'articulation entre la volonté politique et la demande des mangeurs pour une reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation ? Théoriquement, les conditions seraient réunies pour que ce soit le cas. Dans la réalité, cette articulation reste difficile. Les initiatives citoyennes pour la transition, bien que nombreuses, n'arrivent pas toujours à trouver une place dans les projets de développement territorial que deviennent les PAT. [...]

Le PAT ouvre un processus dont il est encore à ce jour bien incertain de cerner les rouages et l'horizon. Le projet peut-il conduire à la politique ? Les PAT sont-ils en mesure de promouvoir un mouvement de relocalisation de la politique agricole et alimentaire ? À quelle échelle celle-ci doit-elle s'affirmer pour gagner en efficacité ? Comment les politiques nationales et internationales peuvent-elles appuyer cette dynamique, plutôt que la concurrencer ? Le chemin de l'agir local pour relier agriculture, alimentation et territoire reste à poursuivre.

Commentaires et suggestions sur l'ouvrage

L'introduction générale, les 3 parties, les 13 chapitres et la conclusion de l'ouvrage en font une somme à la fois originale, pertinente et indispensable dans le contexte actuel de crise polysémique des systèmes alimentaires et d'incertitude sur un avenir à long terme.

La qualité et la diversité des 28 auteurs — jeunes universitaires, professionnels en activité ou retraités, membres d'associations et d'institutions publiques — apportent des points de vue complémentaires basés sur des analyses empiriques et/ou des apports théoriques. La revue de la littérature, avec près de 150 références, est largement exhaustive. La méthodologie des études de cas mobilisée pour étudier un peu moins de 30 PAT est généralement bien maîtrisée.

L'observatoire du réseau national des PAT (désormais association France PAT gérant un portail de données affilié à data.gouv.fr) comptabilisait, en décembre 2024, 454 PAT en France, ce qui témoigne d'un indéniable succès depuis le lancement des PAT en 2014 dans le cadre du programme national de l'alimentation (PNA) relevant du ministère de l'Agriculture. On notera qu'un tiers seulement des collectivités locales de plus de 5000 habitants sont dotés d'un PAT.

Les incomplétudes de l'ouvrage se situent à 4 niveaux :

1/ La pérennité des PAT est conditionnée par leur financement.

Cette contrainte est cependant très peu abordée dans l'ouvrage. Le PNA a été doté depuis son lancement d'un budget moyen de 1,8 million d'euros par an. Le plan France Relance de 2021 a porté cette somme à 13,7 millions d'euros, soit moins de 100 k€ par nouveau PAT, l'équivalent d'un ou 2 salariés sur une année. En 2024, les subventions ont été comprises entre 50 000 € et 200 000 € par PAT pour représenter jusqu'à 70 % du total des dépenses éligibles du PAT. De tels montants sont à l'évidence insuffisants pour assurer le bon fonctionnement et la viabilité des PAT. Ils sont certes complétés par d'autres sources de financement (collectivités locales notamment), mais généralement d'un faible montant et compromises chaque année. Il manque dans ce domaine un diagnostic économique des PAT.

2/ Les PAT, à leur modeste échelle, sont autant d'expérimentations et de propositions de génératrices d'impacts positifs en termes de développement durable (DD).

Cependant, les PAT apparaissent comme une condition nécessaire, mais non suffisante pour assurer le succès de la transition socio-environnementale.

Condition nécessaire, car émanant de la société civile dans le cadre d'une démarche multi-acteurs *bottom up* basée sur les critères du DD. Condition non suffisante, car l'essaimage des micro-projets que sont les PAT et leur consolidation sont handicapés par :

- Leur taille souvent trop faible pour mobiliser des ressources humaines, technologiques et financières suffisantes et pérennes pour atteindre un équilibre économique de longue durée ;
- Le nombre restreint des acteurs concernés tant du côté des producteurs que des consommateurs ;
- Leur vulnérabilité aux risques locaux qu'ils soient agro-climatiques, logistiques ou économiques ;
- L'individualisme parfois excessif des porteurs de projet et donc les difficultés de création de synergies entre les PAT.

3/ La nécessité d'un cadre opérationnel performant entre local et global, les systèmes alimentaires territorialisés (SAT).

Pour dépasser les limites des PAT, l'existence d'un dispositif de mise en cohérence et en réseau, ainsi que de pilotage stratégique est nécessaire. Il doit répondre à 2 impératifs :

- Un espace géographique suffisant pour répondre à l'objectif d'une alimentation durable, c'est-à-dire en quantité suffisante et diversifiée, de bonne qualité nutritionnelle, élaborée et commercialisée dans des conditions optimisant les ressources humaines et naturelles (FAO, 2010) ;
- Une structure administrative territoriale permettant de mobiliser les moyens humains et financiers adéquats, c'est-à-dire dotés de pouvoirs délibératifs, exécutifs et budgétaires, offrant de réguler les asymétries de pouvoir entre acteurs très présentes dans les systèmes alimentaires. L'espace géographique et administratif pertinent dans l'Union européenne est le niveau 1 de la nomenclature NUTS « Grandes régions socio-économiques » au nombre de 94 en 2024. En effet, cette circonscription administrative permet de combiner les 4 piliers des SAT tels que suggérés par les chercheurs⁴ :

⁴ Rastoin J.-L., Meynard J.-M., 2020, L'urgence de systèmes alimentaires territorialisés, *The Conversation*, CEST, Paris : 4 p.

- Qualité multifactorielle des aliments (nutritionnelle, organoleptique et culturelle) ;
- Accroissement de l'autonomie territoriale pour un panier de produits diversifié ;
- Triple proximité intersectorielle (agriculture-élevage-forêt/biomasse-industrie de transformation/producteurs-consommateurs) par des réseaux physiques et numériques d'entreprises à taille humaine ;
- Coopération et solidarité entre acteurs du territoire, entre territoires et entre pays par des gouvernances partenariales à chaque échelle.

Un rapport de l'Académie d'agriculture de France propose 9 pistes d'action pour aider à l'émergence de systèmes alimentaires territorialisés, en insistant sur le rôle central de la recherche pluridisciplinaire, de l'innovation, de l'information générique et des signes officiels de qualité en contrepoids à un marketing agressif, de l'éducation et de la formation⁵. Pour opérationnaliser la mise en place de SAT, on pourrait, notamment, s'appuyer sur les CORALIM qui sont des instances associant l'État à travers les DRAAF, les Conseils régionaux et le monde associatif. La loi Egalim de 2018 prévoyait de donner un rôle accru à cette instance dans le cadre du programme national pour l'alimentation (PNA).

4/ Les chocs des crises récentes ont montré le besoin de renforcer la robustesse et la triple performance des systèmes alimentaires et des PAT.

Cette tendance s'inscrit dans la durée et conforte le scénario des SAT. Elle est cependant freinée par une inadaptation de la gouvernance alimentaire territoriale, nationale et européenne organisée en silo et en millefeuille administratif, alors qu'une approche holistique serait nécessaire pour une avancée significative dans la transition socio-environnementale un temps inscrite dans les narratifs médiatiques et politiques, mais aujourd'hui compromise par les élections européennes et françaises de 2024. La stratégie « De la Ferme à la Table » (F2F) de l'Union européenne et le plan de relance français sont encourageants, mais demeurent insuffisants, car ils n'optent pas clairement pour la transition, comme en témoignent les grandes difficultés à réformer la PAC. C'est donc d'une pression accrue et coordonnée des sociétés civiles des territoires et de relais médiatiques que l'on peut attendre un changement de paradigme alimentaire intégrant une échelle de gouvernance territoriale qui est encore au stade embryonnaire aujourd'hui.

Ces remarques n'enlèvent rien à la qualité de l'ouvrage. Elles constituent un encouragement à la publication d'une prochaine édition.

<https://theconversation.com/lurgence-de-systemes-alimentaires-territorialises-136445>

⁵ *Varii auctores*, 2019, *Transition alimentaire, filières et territoires, Rapport du groupe de travail*, Académie d'agriculture de France, Paris : 11 p.

<https://www.academie-agriculture.fr/publications/publications-academie/avis/rapport-transition-alimentaire-pour-une-politique-nationale>