

Comment on fabrique un PAT, et avec qui ?

Gilles Maréchal¹ et Frédéric Wallet²

Formalisés à partir de 2014, après leur inscription dans une « loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt », les Projets Alimentaires Territoriaux et leur acronyme PAT sont de plus en plus présents dans le débat public. Leur définition ouverte permet à de nombreux acteurs de se référer au terme, devenu à la mode, pour y associer d'autres mots porteurs : transition, alimentation durable, résilience depuis la pandémie COVID. Pendant cette crise, ils ont pu être présentés comme le remède miracle qui a facilité les bonnes réactions, parfois de façon déclamatoire. Pourtant, ils représentent plus qu'un simple slogan, et nous voulons ici les resituer dans leur contexte socio-historique pour examiner où ils en sont et quelles sont leurs perspectives d'avenir.

Les PAT : d'où viennent-ils ? Que visent-ils ?

Les PAT ne sortent pas de nulle part. La ville de Toronto est souvent présentée³ comme le précurseur en matière de stratégie alimentaire négociée entre pouvoirs publics, citoyens et opérateurs économiques. Elle a institué le Toronto Food Policy Council dès 1990. D'autres grandes villes suivront, souvent motivées par l'Agenda 21 ou la stratégie d'urbanisme. Copenhague, dans le cadre de Dogme 2000, ou Londres sous l'impulsion de Ken Livingstone en 2005, en sont des jalons. On oublie parfois de mentionner des villes du sud, comme par exemple Belo Horizonte (Brésil) qui dès le milieu des années 90 a mis en place un conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sera généralisé au Brésil au début des années 2000.

Deux caractéristiques de ces démarches pionnières doivent être relevées. D'abord, il s'agit toujours de grandes villes. Celles-ci, grâce aux moyens d'ingénierie dont elles disposent, prennent pied en le déportant dans un débat longtemps considéré comme une chasse gardée des organisations agricoles. Et dans toutes ces expériences, la place de la société civile est prééminente. Par exemple les conseils brésiliens sont par obligation légale présidés par un représentant de la société civile, les restaurateurs ont joué un rôle moteur pour lancer le conseil et la stratégie alimentaire de Plymouth. Des réseaux, comme au Royaume Uni les sustainable food cities (devenues depuis, fait significatif, sustainable food places) apparaissent.

Après l'éclosion d'une multitude d'initiatives locales au début des années 2000, autour des circuits courts, il faudra une quinzaine d'années à la France pour intégrer dans son appareil juridique les Projets Alimentaires Territoriaux. La loi du 13 octobre 2014, se propose dans son préambule « d'encourager l'ancrage territorial [...] et de promouvoir l'information des consommateurs quant aux lieux et modes de production et de transformation des produits agricoles et agro-alimentaires ». Il crée dans son article 39 « Les projets alimentaires territoriaux [...] élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire [qui] répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en oeuvre d'un système alimentaire territorial ». Cette définition large et souple laisse une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux, en particulier les collectivités, même si elle consacre le rôle central de l'État, sans qu'il y affecte de moyens spécifiques dans un premier temps.

La tradition centralisatrice de l'administration française a influencé la conception et la mise en œuvre de la politique agricole, laissant peu d'initiatives aux échelons décentralisés pour innover. Les orientations de cette politique autour d'un référentiel sectoriel fondé sur la performance productive du modèle agricole national et le modernisme feront le reste. Jusqu'au tournant des années 2000, il faut d'abord produire,

1 Sociétaire de la SCOP Terralim, chercheur associé à l'UMR ESO - Espaces et Sociétés, CNRS

2 Coordinateur national du programme « pour et sur le développement régional » à l'INRAE, UMR AGIR - AGroécologie, Innovations, territoires, INRAE

3 **Agnese Cretella**, Beyond the Alternative Complex. The London Urban Food Strategy and Neoliberal Governance, revue Métropole, 2015 <https://journals.openedition.org/metropoles/5147#tocto1n5>

efficacement, et s'imposer comme une grande puissance agricole et agroalimentaire exportatrice en Europe et dans le monde. Parallèlement, la France, pays de terroirs fier de ses vins et de ses fromages, se posera en architecte d'une politique de qualité en Europe et dans le monde, mais l'idée maîtresse reste là : le soutien à une agriculture organisée en filières de production. Les enjeux alimentaires ne sont considérés que sous l'angle de la sécurité sanitaire des aliments et des risques de tromperie des consommateurs. On ne peut parler de réelle tentative de définition d'une politique alimentaire en France avant le début du 21^{ème} siècle. Alors que les Etats Généraux de l'Alimentation de 2000 déboucheront sur un premier Plan National Nutrition Santé, le tournant en faveur d'un rapprochement entre agriculture et alimentation se produit avec la loi de Modernisation Agricole de 2010, première à décliner une approche de politique publique transversale de l'alimentation, à travers l'instauration du Programme National pour l'Alimentation. Dès lors, et malgré les tensions au sein et entre ministères, un processus de convergence progressive des secteurs de politique publique se met en œuvre au fil des générations successives de plans. Du côté des collectivités locales, si les lois de décentralisation vont progressivement renforcer leurs champs d'intervention à partir des lois de 1982-83, la question agricole, pas plus que l'alimentation, ne figure au rang de leurs prérogatives obligatoires. Peu d'initiatives originales voient le jour, et pour l'essentiel les autorités locales se contentent de répondre sans grande créativité à leurs obligations en matière de restauration scolaire. On est loin de l'élaboration de véritables politiques alimentaires territoriales. Ce contexte historique a créé des routines et des formes d'inertie dont on ressent encore aujourd'hui l'influence dans la manière dont se construisent nombre de PAT, malgré l'instauration d'un cadre légal flexible autorisant variété formelle et expérimentations.

Ce système institué de cogestion de la politique agricole laisse peu de place à la société civile. Cette dernière se révèle par ailleurs éclatée dans sa structuration, ce qui réduit encore la portée d'attentes qui peinent à s'exprimer clairement entre sécurité alimentaire, praticité et faible coût.

Les PAT : que font-ils ? Comment s'y prennent-ils et avec qui ?

Dès leur origine, les PAT affichent des niveaux d'ambition variables. Ils inscrivent également leur dynamique dans une perspective historique plus ou moins longue selon les territoires. Si dans certains cas, les initiatives en faveur d'une alimentation plus locale ont pu voir le jour sous l'influence d'associations ou de mesures publiques depuis un certain nombre d'années, dans la majorité des situations, la loi instituant les PAT a constitué une opportunité pour que les acteurs locaux se mobilisent autour des enjeux alimentaires. Ainsi, l'examen des PAT met en lumière une diversité de configurations selon la nature des processus engagés, les champs d'intervention privilégiés, les modes de coopération et d'animation du projet, et les rythmes d'expérimentation.

D'un ensemble d'actions ponctuelles à la construction d'une démarche alimentaire systémique articulant plusieurs finalités et connectant les actions en faveur de l'alimentation avec la stratégie plus globale de développement territorial, les niveaux d'ambitions varient. Reste que les enjeux environnementaux, en dehors des actions traitant des problématiques de l'eau et de la gestion des déchets (lutte contre le gaspillage alimentaire) demeurent assez largement absents des objectifs fixés par les PAT, même si ces préoccupations commencent à émerger. Reste également que les actions réellement transformatrices en faveur de changements de pratiques agricoles ne sont pas apparues comme une préoccupation centrale jusqu'aux mesures financées via le récent plan de relance.

La panoplie des dispositifs et outils d'intervention à disposition des collectivités territoriales est pourtant large, et ne se limite pas au seul PAT⁴. Douze champs d'intervention réglementaires peuvent être mobilisés pour donner corps à des politiques alimentaires territoriales en adéquation avec les enjeux de chaque

4 Voir le site <https://agirpourelimentationlocale.fr>

territoire. Cela va des dispositifs de gestion du foncier agricole et du foncier bâti, aux stratégies touristiques locales, en passant par l'éducation à l'alimentation par exemple. Force est de constater que rares sont les PAT jouant de toute la palette des possibilités. Et au-delà, rares sont ceux parvenant à une forte mise en cohérence des actions engagées sur les différents champs d'intervention. Ainsi par exemple, le dialogue entre politiques d'urbanisme et PAT reste plus que balbutiant sur la plupart des territoires.

Faiblement dotés en compétences nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des PAT, et peu expérimentés sur le traitement des sujets transversaux, les collectivités locales ont dû affecter des agents et recourir à des expertises externes, puis le plus souvent recruter des personnes dédiées à ce nouveau champ d'intervention. Les moyens dédiés au PAT varient toutefois sensiblement d'une collectivité à une autre, et il n'est pas étonnant que les territoires urbains, mieux dotés en ressources financières, humaines et politiques, aient été dans un premier temps les plus dynamiques. Les observations de terrain révèlent que la proportion d'un demi à un équivalent temps plein est fréquemment affectée à la démarche stratégique, avec le renfort éventuel de personnels dans des secteurs congruents.

Certains territoires pionniers expérimentent cependant la mise en place de stratégies agricoles plus offensives. Le succès de ces initiatives d'abord confidentielles finit souvent par s'imprégner dans l'imaginaire collectif, laissant parfois penser que pour réussir « il suffirait » de faire comme à Mouans-Sartoux, Biovallée, ou Montpellier pour les stars françaises, comme à Bristol ou Turin pour des références à l'étranger. On en oublierait presque l'importance du contexte local et du temps long, leur capacité d'ingénierie permettant de se mobiliser et saisir les opportunités dans l'histoire de ces *success stories*. A contrario, le désintérêt et les difficultés d'intégration d'une partie de la profession agricole est une constante dans de nombreux PAT. Habitudes de fonctionnement au sein de filières longues très contraignantes pour les producteurs, syndrome du *small is beautiful* du côté des élus à qui il arrive de réduire la reterritorialisation de l'agriculture aux microfermes, ou au contraire se limitent à une stricte – et souvent difficile – mise en application des termes de la Loi Egalim. De sorte que la mise en œuvre d'une réelle stratégie locale en faveur d'une agriculture et d'une alimentation durables ressemble encore souvent au soutien à des initiatives sympathiques et vertueuses mais sans permettre une restructuration systémique en faveur de la transition.

Il convient de souligner le tropisme agricole des PAT. Peu d'entre eux se donnent pour ambition de mettre en œuvre des mesures au niveau des différents maillons de la chaîne alimentaire. En dehors de la multiplication des légumeries – dont l'équilibre économique comme l'efficacité de fonctionnement posent parfois question – les mesures en faveur des acteurs de la transformation s'avèrent en retrait. Même chose pour la logistique, qui apparaît pourtant comme un nœud central pour le succès de nombreuses initiatives composant les PAT.

L'actualité de la *start-up nation* a fait naître, à côté de projets d'ampleur nationale comme *la ruche qui dit oui*, des projets jouant sur l'ambiguïté entre forme associative et entreprise à but lucratif. Ces *start-ups* peuvent trouver dans les plans d'action des PAT des sources financières supplémentaires, voire inspirer des lignes particulières qui leur sont dédiées. Leur registre d'action se situe principalement dans le domaine technologique. Les solutions logistiques, à base de technologies de l'information et de la communication, sont particulièrement prisées. Le savoir-faire de ces entreprises en matière de communication peut parvenir à imposer des outils fragmentaires et spécialisés comme des solutions-miracles.

En pratique, les instances de concertation élaborées à l'occasion des PAT peinent à recruter certaines catégories d'acteurs comme les commerçants et GMS, ou les industries alimentaires. Parfois, ces acteurs ne se sentent pas concernés, considérant qu'un rôle essentiel est donné aux micro-initiatives, qu'ils ne sont pas bienvenus, ou tout simplement que les débats peuvent menacer une confidentialité qu'ils tiennent à conserver. Le monde de la restauration privée se mobilise parfois de façon dynamique, sous l'impulsion de

chefs renommés ou bien insérés dans les réseaux locaux. Il assume dans certains territoire un rôle de prescripteur ou de « locomotive ».

Autre caractéristique majeure de nombreux PAT : les oubliés. Certaines catégories sociales sont en effet de manière récurrente, absentes des stratégies territoriales alimentaires. Au premier rang de celles-ci les habituels « invisibles » de la nation. Catégories sociales au faible capital économique et technique, au capital social réduit ou déconnecté des sphères de décision, les populations démunies peinent à faire entendre leur voix lors de l'élaboration des PAT. Elles sont pourtant de plus en plus nombreuses à nécessiter un recours à l'aide alimentaire et à demander que soient mises en place des solutions opérationnelles répondant à leurs contraintes logistiques et à leurs attentes en matière de produits alimentaires frais, de qualité et correspondant à leur profil social. Etudiants, parents isolés, personnes vivant des minima sociaux, SDF... mais aussi de plus en plus des acteurs insérés professionnellement dont les revenus s'avèrent insuffisants pour se nourrir dignement. Des initiatives prennent forme sur certains territoires, mais le cloisonnement historique entre les acteurs de l'aide sociale et ceux des sphères agricoles limite encore les collaborations au-delà des mécanismes usuels intégrant les surplus des enseignes de grande distribution.

Les PAT : où en sont-ils ? Vers où peuvent-ils aller ?

20 ans après les premières formalisations de stratégies alimentaires locales, 7 ans après l'inscription des PAT dans la loi, où en sommes-nous ?

Première constatation : le nombre de territoires impliqués n'a cessé de croître, et de façon importante. Avant la stabilisation du vocabulaire sous le terme PAT, des collectivités mais aussi des associations parlaient de stratégies, de plans, de projets, mais ne pouvaient revendiquer une communauté de démarche. La « carotte financière » offerte par l'État dans le cadre du Programme National de l'Alimentation (PNA) a permis, malgré sa modestie, de commencer à compter les territoires où l'état de la réflexion permettait de formaliser un projet. Depuis lors, le nombre de candidats n'a cessé d'augmenter pour atteindre une centaine en 2018.

L'actualité montre une apparente explosion des projets, tirée par les enseignements de la crise COVID et surtout l'accès à des crédits conséquents dans le cadre du plan de relance. La reconnaissance des PAT a été organisée en 2 niveaux, l'un pour les PAT émergents, l'autre pour les PAT en activité. Elle permet d'y voir un peu plus clair, les effectifs regroupant auparavant les PAT auto-proclamés, les lauréats du PNA, les PAT reconnus, mais laissant de côté des démarches désignées par un autre nom. Le 6 août 2021, le Ministère de l'Agriculture publiait une liste de 293 PAT reconnus. Le Réseau national des PAT, sur un effectif d'environ 200 projets, montre la prééminence du portage par les intercommunalités, même si avec une soixantaine de projets les Parcs Naturels Régionaux et les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux animent les espaces ruraux. Les communes ou les autres acteurs représentent moins d'un portage sur 10. Les villes, souvent initiatrices de PAT sont très présentes, mais un tiers des territoires engagés comptent moins de 50 000 habitants.

Au cours du temps, les PAT et assimilés ont eu des périmètres différents. Sous l'influence à la fois d'élus locaux et de financements préférentiels de l'État, une première génération de « PAT cantine » s'est lancée. L'évolution de l'assiette proposée dans les cantines, avec une progression d'ingrédients parfois biologiques, parfois locaux, était considérée comme l'alpha et l'oméga de l'action territoriale. De façon abusive, ce type d'intervention était présenté comme suffisant pour « révolutionner » le secteur alimentaire local, y compris sur le plan économique. Elle a été suivie d'autres thèmes centraux, sur les filières locales, les centres logistiques, l'écologisation des pratiques. Aujourd'hui, la crise a mis l'accent sur l'accessibilité de l'alimentation, qui par nature appelle une réflexion plus systémique, mais reste minoritaire.

Dresser un panorama actualisé des résultats obtenus nécessiterait un long travail d'enquête. D'abord parce que la procédure sous le label PAT est récente. Mais surtout parce que l'évaluation de la plupart des projets reste sommaire. Dans les faits, les collectivités ne s'imposent pas d'évaluation au niveau de celle qu'elles exigent du monde associatif. Celle de Bordeaux pour évaluer son Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable ou de Dinan Agglomération restent exceptionnelles. Mais une telle évaluation pose aussi des questions méthodologiques de fond, tant la plupart des projets cumulent micro-actions et mesure à vocation structurante dont les effets se font sentir à des échelles temporelles différents. La crise COVID a vu fleurir les brevets d'autosatisfaction des porteurs de PAT, certains relevant de la pétition de principe, pour ne pas dire de la propagande. Deux sujets majeurs restent orphelins d'évaluation des résultats : la contribution à la transition agro-écologique, et l'impulsion d'une démocratie alimentaire.

Sans socle approfondi de l'état des lieux, les perspectives du phénomène PAT relèvent d'hypothèses quelque peu osées. Nous nous risquons cependant à pronostiquer une poursuite de l'intérêt pour ces projets, d'autant plus vive que des moyens seront affectés à l'échelle nationale. Les évolutions sociétales où l'alimentation reste un sujet aussi motivant que conflictuel, mais aussi la place du système alimentaire dans les promesses électorales de 2020 incitent à le penser. Cependant, si la crise a pu être dans un premier temps analysée comme un accélérateur, il semble désormais qu'elle puisse être aussi un facteur d'instabilité sur la progression des objectifs visés dans les PAT. Elle aura mis en évidence que le rôle des communes, si fondamental pendant les périodes de crise, de confinement ou des restrictions, doit être réarticulé avec celui des intercommunalités, car disposant de compétences complémentaires.

L'analyse prospective que nous avons menée en 2019⁵ nous semble rester d'actualité, avec 3 voies possibles. Des PAT qui s'institutionnalisent dans les collectivités, et peuvent devenir soit dilués au sein des politiques menées, soit une excroissance dotée de moyens à la hauteur des enjeux, ou pas. Des PAT où l'influence de la société civile impose un agenda mettant la transition agro-écologique et alimentaire, mais aussi la gouvernance partagée et la démocratie alimentaire au cœur de l'agenda. Les ressources politiques et financières devront alors être négociées en multi-partenariat. Des PAT qui deviennent un vecteur d'influence pour des organisations professionnelles agricoles en recherche de captation de financements locaux, avec un accent mis sur l'agriculture et la sauvegarde des pratiques conventionnelles au nom du « local ».

Ces trois voies co-existeront probablement, et leur poids relatif dépendra de l'influence et dynamisme des acteurs qui les portent. Il appartient au monde associatif de prendre conscience de l'influence qu'il peut exercer, en suivant la suggestion de Hugues de Jouvenel : « *Le futur n'est pas prédéterminé ; il est donc imprévisible. Mais l'anticipation est une nécessité pour le construire plutôt que de la subir.* »

5 Gilles Maréchal, Julien Noel, Frederic Wallet. Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme ?. *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, GREP, 2019, Agriculture : des ruptures à la transition, pp.261-270. <hal-02139732>