



**Rn PAT**

Réseau national  
des Projets Alimentaires Territoriaux

Janvier 2020



# PATnorama n°1

Version 0 du 28 janvier 2020

## TABLE DES MATIERES

I - Un Observatoire au service des acteurs.....	2
Ce qu'est un PAT pour l'observatoire national des PAT.....	4
L'agenda .....	5
II – Une dynamique bien enclenchée.....	6
Après un lent démarrage, une large diffusion .....	7
Une bonne couverture du territoire national .....	7
L'alimentation mise à l'agenda des territoires : la prédominance des collectivités et autres territoires de projet.....	8
III - Les grandes familles de PAT .....	10
Les types de PAT et leurs domaines d'action .....	10
Les types d'actions par domaines d'actions.....	12
La gouvernance des PAT.....	14
La gouvernance de l'élaboration du PAT.....	14
La gouvernance de sa mise en œuvre.....	16
L'enrichissement des démarches d'élaboration .....	16
IV – De premiers enseignements .....	18
Les premières grandes contributions du dispositif .....	18
L'articulation des PAT avec les autres dispositifs de politique publique .....	18
La coopération entre territoires.....	19
Le renouvellement de la politique publique .....	19
Le PAT au crible de la décentralisation... et d'un manque de moyens .....	19
Conclusion .....	21

*Cette version zéro du PATnorama n°1 présente la situation des Projets Alimentaires Territoriaux au 28 janvier 2020 et les grandes caractéristiques de la dynamique PAT à partir du traitement des données de 56 PAT.*

*Incomplète et perfectible, elle a été réalisée grâce à l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT) mis en place dans le cadre du Réseau national des PAT (RnPAT). Les analyses génériques ont été réalisées par Serge Bonnefoy, chef de projet assisté de Marie-Amélie Creps et Paul Mazerand (Terres en villes) ainsi que de Louise Macé (APCA). Elle est soumise aux remarques et suggestions de tous les lecteurs.*

*S'appuyant sur les données d'une soixantaine de PAT, la version 1 définitive du PATnorama n°1 sera produite d'ici mai et enrichie de ses annexes.*

*Et le PATnorama n°2 sera rédigé pour la conférence plénière annuelle du réseau en septembre 2020. Il portera sur l'ensemble des 73 PAT de l'échantillon de référence et sur une réactualisation de la liste de tous les PAT. Sa parution terminera cette première analyse générique, l'année suivante étant consacrée à développer les analyses thématiques stratégiques.*

*Serge Bonnefoy, expert sénior Terres en villes en charge de  
l'OnPAT*

## I - UN OBSERVATOIRE AU SERVICE DES ACTEURS

L'OnPAT a pour objectif d'identifier, d'observer, d'analyser et de caractériser les PAT dans le but d'évaluer leur impact sur le territoire et le dispositif lui-même. Ces travaux souhaitent contribuer à améliorer les stratégies alimentaires territoriales et à favoriser une meilleure territorialisation des politiques alimentaires.

Placé sous la responsabilité de Terres en villes et conduit en partenariat avec le réseau des Chambres d'agriculture, l'observatoire est encadré par un Conseil technique et scientifique (CTS) qui veille à la rigueur et à la qualité de ses activités. Celles-ci sont au service des porteurs de PAT, de tous les acteurs de la question alimentaire dont le grand public. Les résultats des travaux de l'observatoire seront très prochainement mis à disposition de tous via *l'onglet OnPAT* du site internet [www.rnpat.fr](http://www.rnpat.fr) actuellement redésigné.

L'observatoire comprend quatre grandes composantes :

1. *La banque des PAT* localise sur une carte interactive l'ensemble des PAT recensés de la manière la plus exhaustive possible. Chaque projet est décrit de manière succincte dans une fiche d'identité validée par le porteur du PAT. Les réseaux régionaux de PAT et plusieurs têtes de réseau membres ont contribué à la collecte des données réalisée en partenariat avec la Direction Générale de l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.
2. *PATnorama* est dédié aux analyses approfondies, génériques et thématiques de la dynamique PAT. Celles-ci seront accessibles grâce à une carte interactive, des fiches par PAT et des requêtes. On pourra aussi consulter les notes PATnorama et les futurs rapports d'étude établis sous la responsabilité de Terres en villes.

L'échantillon d'analyse comprend à ce jour 73 PAT répartis en 4 sous-ensembles :

- les projets portés par les membres du réseau,
- les projets des autres agglomérations et métropoles du réseau Terres en villes
- les projets des autres territoires du *réseau des territoires témoins* mis en place en saison 1,
- les projets des autres PAT labélisés par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Les données approfondies ont été collectées grâce à des entretiens confidentiels administrés par Terres en villes et ses partenaires (APCA, Cap Rural et Résolis), puis croisées avec la documentation disponible. Pour cette version zéro, les analyses génériques ont été réalisées par Serge Bonnefoy, chef de projet assisté de Marie-Amélie Creps et Paul Mazerand (Terres en villes) ainsi que de Louise Macé (APCA).

3. *EvalPAT* est consacré à la double évaluation du dispositif PAT et de l'impact du PAT sur son territoire. Le conseil technique et scientifique, Résolis et Terres en villes entreprennent cette année de préciser les champs et les méthodes.

4. *En direct de la recherche* présente les chercheurs partenaires du RnPAT et leurs recherches sur la thématique. Ces données seront localisées sur une carte interactive à laquelle seront associées des fiches individualisées. Les livrables de recherche seront accessibles via le site RnPAT. *En direct de la recherche* fera également référence à d'autres projets de recherche.

### **Ce qu'est un PAT pour l'observatoire national des PAT**

Le PAT a été proposé par un amendement du groupe Europe Ecologie Les Verts (EELV) lors de l'examen parlementaire de la Loi Avenir de l'Agriculture, de l'Alimentation et la Forêt. Repris par le gouvernement et voté par les deux chambres, le PAT est défini par l'article 39 de la LAAF et l'instruction du gouvernement du 30 mars 2017.

#### **Ce que disent la Loi et l'instruction du gouvernement DGAL/SDPAL/2017-294**

« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable (...) peuvent prendre la forme de **projets alimentaires territoriaux**. Ces derniers visent **à rapprocher** les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et **à développer l'agriculture** sur les territoires et **la qualité de l'alimentation**. »

L'instruction du gouvernement DGAL/SDPAL/2017-294 précise le cadre de référence commun en 12 critères :

##### *6 critères d'objectifs*

Le PAT

1. Répond aux objectifs du Programme national pour l'alimentation (PNA)
2. Est cohérent avec les autres politiques : nationales et territoriales
3. Développe et structure l'économie agricole et alimentaire
4. Consolide les filières territorialisées, systèmes alimentaires territorialisés (SAT), circuits courts et de proximité dont l'agriculture biologique
5. Rapproche les acteurs (producteurs, transformateurs, consommateurs...) et développe la qualité de l'alimentation
6. Prend en compte les différentes fonctions du SAT (envi, éco, social...) et favorise leur synergie

##### *3 critères de contenu*

Le PAT

1. Comporte des actions opérationnelles
2. S'appuie sur une contractualisation
3. Est doté d'une instance de gouvernance

##### *3 critères d'élaboration*

Le PAT

1. Est à l'initiative d'une large gamme d'acteurs
2. Est élaboré de manière concertée
3. Repose sur un diagnostic partagé

Dès l'origine, l'acronyme PAT a désigné plusieurs réalités. On parlait déjà de « préfiguration de PAT » avant même que la Loi Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt n'ait été votée. Ensuite la première vague de reconnaissance par le Ministère de l'Agriculture a labélisé des politiques alimentaires bien installées mais aussi des PAT en projet ou en cours d'élaboration. Enfin beaucoup d'acteurs confondent le fait d'être retenu dans le cadre des appels à projet annuels du Programme National de l'Alimentation et la labélisation par le Ministère.

L'OnPAT **appelle PAT tout projet conforme à l'esprit de la LAAF dont le porteur a revendiqué publiquement l'appellation PAT.** Cette définition exclut les initiatives alimentaires ponctuelles ou partielles ainsi que les stratégies alimentaires territoriales qui ne mobilisent pas le dispositif PAT.

Ces dernières ne sont cependant pas ignorées de l'observatoire. Le réseau des 13 territoires témoins créé en saison 1 a justement pour but d'étudier régulièrement comment ces territoires mobilisent ou non le dispositif : actuellement un seul n'a pas entrepris d'élaborer un PAT. Enfin les analyses de l'Observatoire seront confrontées aux études des stratégies alimentaires conduites dans le cadre des recherches de l'Inra ou des travaux de Résolis. Cette comparaison contribuera à mieux identifier les effets propres au seul dispositif.

### **L'agenda**

La version 1 officielle du PATnorama n°1 sera produite d'ici la journée nationale des PAT de mai 2020 organisé par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Et le PATnorama n°2 sera rédigé pour la conférence plénière annuelle du réseau en septembre 2020. Il portera sur l'ensemble des 73 PAT de l'échantillon de référence et sur une réactualisation de la liste de tous les PAT. Sa parution terminera cette première analyse générique, l'année suivante étant consacrée à développer les analyses thématiques stratégiques.



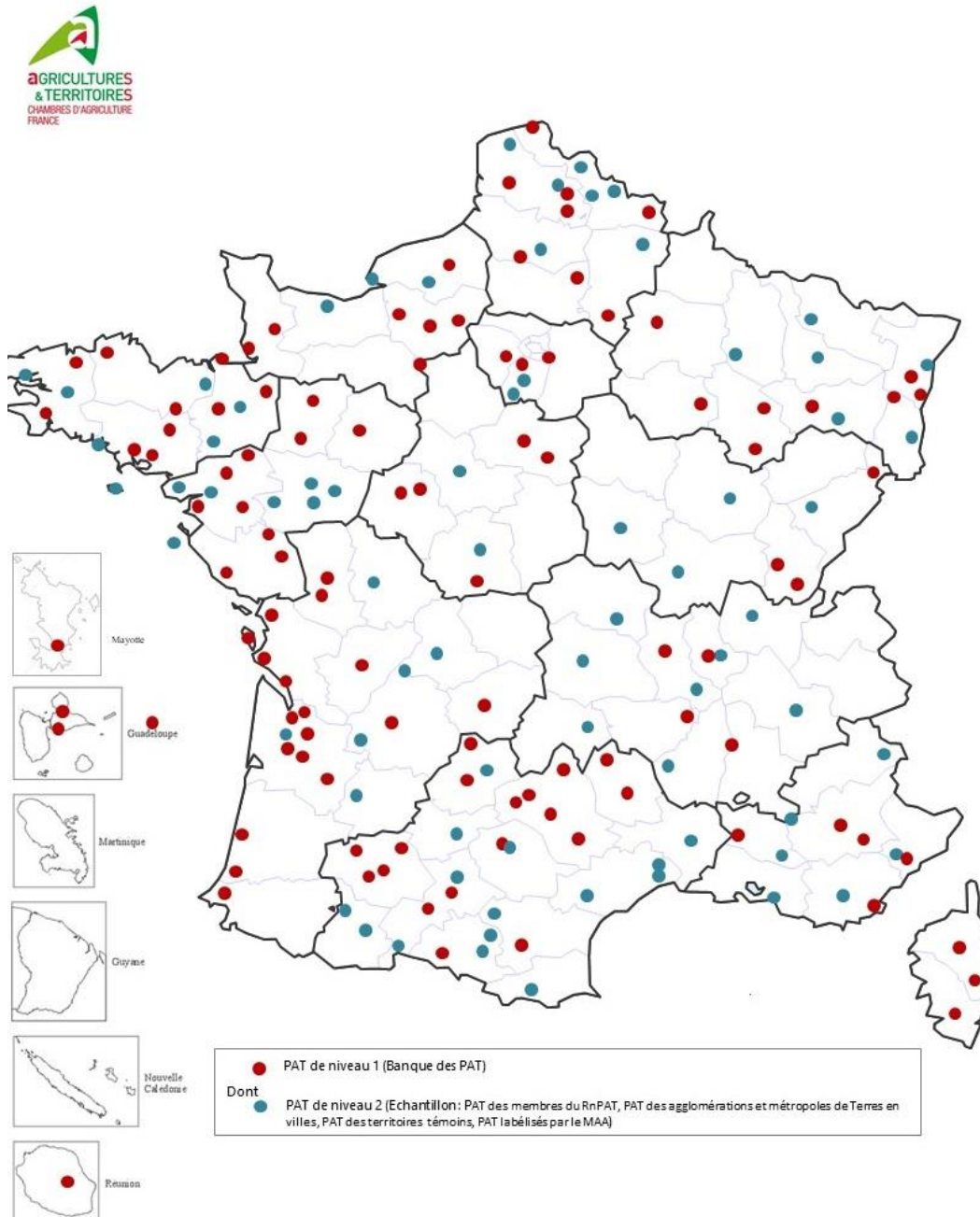
Crédit photo SB/Terres en villes



## II – UNE DYNAMIQUE BIEN ENCLENCHEE

Le dispositif est encore trop récent pour qu'un jeune observatoire comme l'OnPAT ait pu stabiliser sa banque de données. La prudence s'impose donc dans l'interprétation des résultats.

Selon la définition de l'OnPAT, 174 PAT ont été identifiés en décembre 2019. Au regard des retours plus tardifs de certains réseaux régionaux de PAT qui restent à vérifier, le nombre réel est d'ores-et-déjà supérieur : il se rapprocherait des 190 PAT.



Ce nombre est largement en dessous de l'objectif initial de « 500 PAT en 2020 » fixé par Stéphane Le Foll, Ministre de l'agriculture à la création du dispositif. Mais si la Loi autorise une grande diversité de porteurs de projets, les PAT sont de facto portés surtout par les collectivités et territoires de projet.

## Après un lent démarrage, une large diffusion

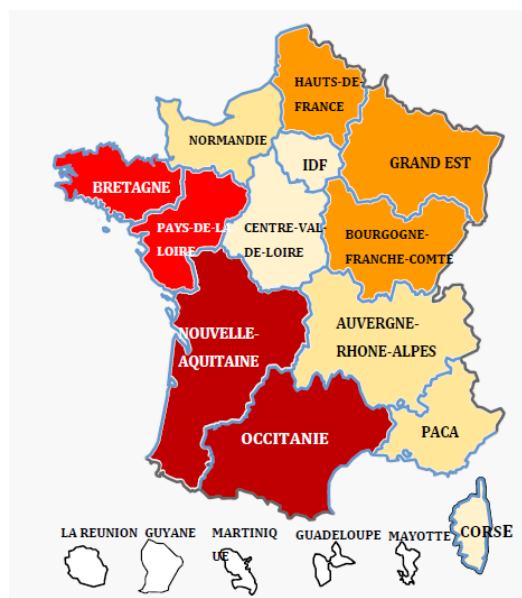
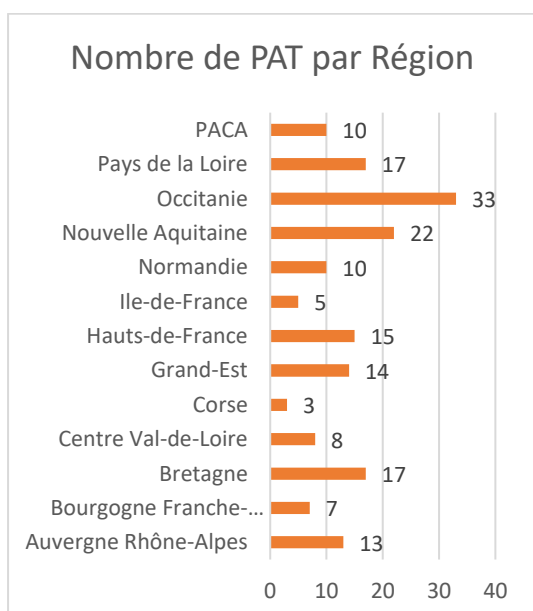
La mise en place du nouveau dispositif PAT a nécessité un certain temps d'adaptation qui a conduit d'aucuns à s'interroger sur le dispositif<sup>1</sup>. Malgré la convergence d'intérêts (montée en puissance des questions alimentaires et de durabilité, crises agricoles, promotion de l'agro-écologie via l'alimentation ...) qui avait présidé à la création du PAT, son origine parlementaire et son objectif de territorialisation d'une politique alimentaire jusqu'alors bien frileuse en la matière, ont rendu complexe sa mise en place. De plus sur le terrain, certains territoires pionniers n'ont pas souhaité mobiliser le dispositif durant un temps, ne voyant pas ce qu'il pouvait apporter de plus à leurs expérimentations.

A contrario, cette situation a vraisemblablement favorisé l'association d'un large panel d'acteurs aux réunions du groupe de travail ministériel qui a contribué à la définition des critères retenus par l'instruction du gouvernement.

Une fois l'instruction du gouvernement parue, la mobilisation importante des services de l'Etat, l'implication de têtes de réseaux comme l'APCA et Terres en villes dès l'origine puis de la FNPNR, de France urbaine et de l'AdCF, la création du RnPAT ainsi que la mise en vitrine des premiers PAT ont modifié la donne. Quelques régions aident même explicitement le dispositif PAT (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre Val de Loire...).

On peut aujourd'hui s'appuyer sur un retour d'expériences plus solides : près de 40% des PAT renseignés de l'échantillon traité (51 PAT sur les 73) sont engagés dans la mise en œuvre des actions alors qu'environ 8% combinent dans le même temps la finalisation de leur stratégie, l'élaboration de leur plan d'actions et la mise en œuvre de certaines d'entre elles.

## Une bonne couverture du territoire national



<sup>1</sup> Le groupe parlementaire LREM a présenté le 23 mars 2018 un amendement qui « vise à demander une évaluation des projets alimentaires territoriaux, dont le nombre est aujourd'hui trop faible ». L'exposé retient le nombre de 40 PAT.



Dans les grandes régions<sup>2</sup> de l'Occitanie (18,56% des PAT) et de la Nouvelle Aquitaine (12,57%), les PAT sont plus nombreux, loin devant les régions pionnières en matière de politiques agricoles territoriales et de développement des circuits courts : Rhône-Alpes intégré depuis à la région Auvergne-Rhône-Alpes représente 7,43% des PAT et Provence –Alpes Côte-d'Azur 5,75%<sup>3</sup>. La dynamique est également bien installée en Grand-Est et Hauts-de-France, régions à l'agriculture plus proche des standards nationaux. L'animation en faveur des PAT y est sans doute pour beaucoup.

La population moyenne d'un territoire de PAT est d'environ 185 000 habitants. Les PAT les plus « ruraux » sont en Corse (21 000 habitants), Occitanie (106 000), Pays de la Loire (116 000), et Bourgogne Franche-Comté (131 000). Les PAT les plus urbains sont concentrés logiquement en PACA, Auvergne Rhône-Alpes et Ile-de-France.

Les toutes premières années d'installation du dispositif laissent croire que l'alimentation territoriale était plus une affaire d'urbains et d'agglomération. Mais depuis les PAT ont gagné les territoires moins agglomérés : 23 % des PAT de l'échantillon comptent une population de moins de 50 000 habitants et 49% de moins de 100 000 habitants.

### ***L'alimentation mise à l'agenda des territoires : la prédominance des collectivités et autres territoires de projet***

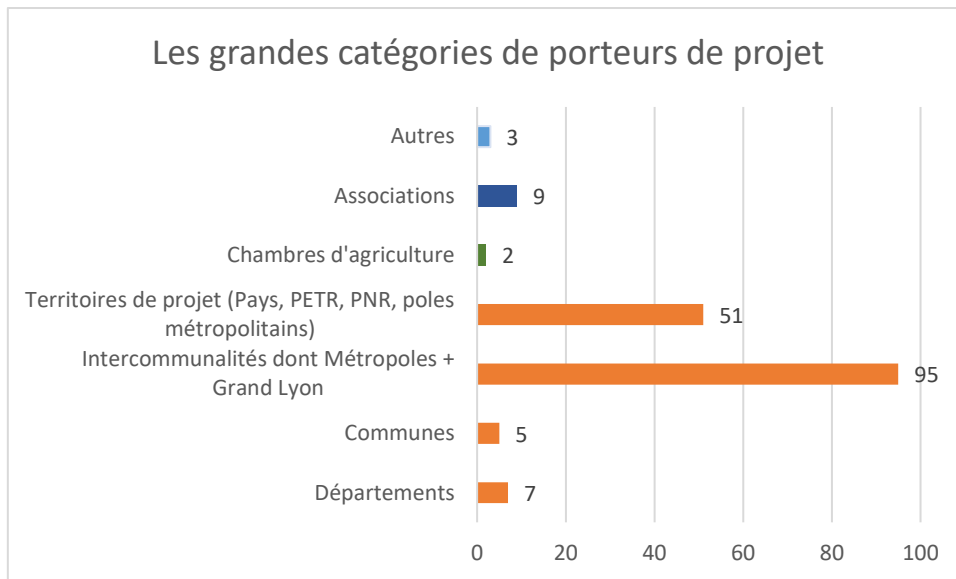
Collectivités et territoires de projet portent 84% des PAT. Le dispositif paraît être de plus en plus perçu comme un outil « commun » d'une politique locale à la manière d'un PCAET ou encore d'un Contrat Local de Santé. Lorsque le portage est assuré par une autre organisation - associations, chambres d'agriculture mais aussi communes - c'est souvent par délégation (cas du Sud-Ardèche, de Belle-Île-en-Mer, des Pyrénées orientales...) ou en attente (ou au désespoir) d'avoir convaincu la collectivité intercommunale de s'engager (ville de Castelnaudary et en son temps Cusset).

Le portage par les Chambres d'agriculture est rare, sans doute provisoire (2 cas) bien qu'elles soient très présentes dans l'élaboration des PAT. 9 associations portent un PAT : elles sont diverses et relèvent du monde du développement agricole, de l'environnement, de la santé ou encore de l'urbanisme.

---

<sup>2</sup> Le nombre de PAT, dispositif soutenu par la Région moyennant engagement complémentaire, semble sous-estimé en Centre Val de Loire au vu des derniers retours d'information.

<sup>3</sup> Il est vrai que le PAT des Bouches du Rhône, territoire de PAT le plus peuplé de France (plus de 2 millions d'habitants) compte pour une seule unité.



4% des PAT sont portés par un département dont l'un pour le compte d'un territoire infra-départemental (Sud Meurthe-et-Moselle) alors qu'à contrario la Métropole Aix-Marseille-Provence porte le PAT des Bouches-du-Rhône. Ces départements plutôt ruraux ont souvent été des pionniers du développement rural. Ils font valoir leur légitimité en arguant de leur rôle dans la restauration des collèges et leur compétence sociale.



*Crédit photo SB/Terres en villes*

### III - LES GRANDES FAMILLES DE PAT

L'analyse antérieure, datant de juin 2018 réalisée à l'occasion de la rédaction du Digest « *Co-construire votre projet alimentaire territorial* » distinguait deux grandes familles de PAT : les PAT agri-alimentaires et les PAT systémiques ou transversaux. La première privilégiait l'entrée par l'économie agricole (le premiers sous-type dit *agri-alimentaire ponctuel* portait uniquement sur l'approvisionnement local de la restauration collective alors que le deuxième, dit *agri-alimentaire structurant*, « tirait les fils » à partir de cet approvisionnement local pour s'intéresser à la nutrition, à la lutte contre le gaspillage alimentaire... Quant à la seconde famille, elle prenait en compte différentes entrées au même niveau et en respectant leurs spécificités propres.

Les données en notre possession (42 PAT classés sur 73 mais avec un niveau d'information inégal sur les actions conduites qui ne permet pas de vérifier la traduction concrète des orientations affichées) n'autorisent pas encore à stabiliser une typologie affinée. Toutefois leur traitement conduit à l'enrichir.

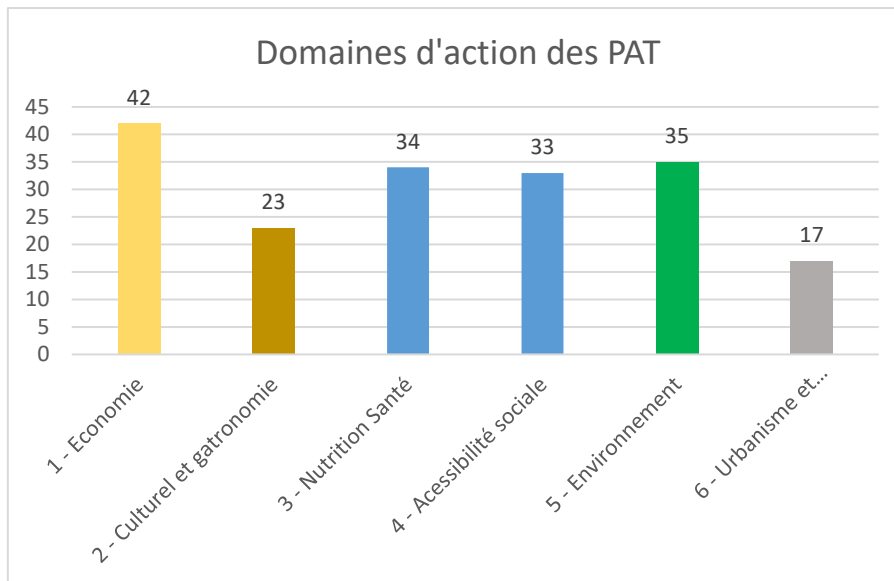
#### ***Les types de PAT et leurs domaines d'action***

Au préalable il faut écarter de l'analyse quelques PAT singuliers ou les prendre en compte de manière adaptée :

Quelques PAT ont été « sous-dimensionnés » :

- Certaines réponses à l'AAP PNA 2016/2017 ont été labélisées PAT lors de la première vague de labélisations en septembre 2017 : l'agglomération du pays de Lorient et la métropole de Montpellier avaient réservé leur candidature AAP PNA à la recherche de financement pour quelques actions spécifiques. Pour l'analyse, on a appelé PAT l'ensemble de leur politique alimentaire.
- Dinan agglomération a opéré un distinguo entre le PAT dédié à la seule restauration scolaire et l'élaboration d'une stratégie agricole et alimentaire globale. On a pris le PAT au pied de la lettre.
- Dans le même ordre d'idée la labélisation a posteriori de la politique de Strasbourg Métropole recouvre seulement quelques actions agricoles.

C'est l'inverse pour le PAT de Douaisis Agglomération également labélisé en première vague : il englobe l'ensemble des programmes agricoles et alimentaires locaux (AgriCAD, BioCAD et AlimCAD), y compris des actions qui ne sont pas à vocation alimentaire. On se réfère dans l'analyse principalement à AlimCAD.



Par ailleurs le terme *systemique* peut prêter à confusion. Les deux familles de PAT investissent toutes aujourd'hui plusieurs domaines d'action. Economie agricole, nutrition santé domaine lié avec celui de l'accessibilité sociale et de l'environnement sont les 4 domaines privilégiés. Seul le domaine de l'urbanisme alimentaire<sup>4</sup> semble être encore discriminant puisqu'il est l'apanage de PAT dit systémiques.

L'analyse croisée des récits développés et de leurs orientations stratégiques, des programmes d'actions, des expertises mobilisées et des types de gouvernance montre également que les PAT agri-alimentaires peuvent être à leur manière « systémiques » lorsqu'ils s'attachent à traiter l'ensemble de la chaîne de valeur ou lorsqu'ils se structurent selon la logique de l'alimentation durable.

A ce stade et dans l'attente de proposer des noms plus pertinents, on distingue deux types de PAT et trois sous-types :

- **Type 1 - PAT Agri-alimentaire (du côté producteur)**

- Sous-type 1.1 du PAT Agri-alimentaire ponctuel : dans l'échantillon de référence, il en reste un voué à la seule restauration scolaire.
- Sous-type 1.2 du PAT Agri-alimentaire Offre : il s'agit ici de développer la « production locale » pour la valoriser en restauration collective et dans les autres circuits de proximité tout en faisant valoir auprès du public la qualité des produits.
- Sous-type 1.3 du PAT Agri-alimentaire Transition : le point de départ est ici le développement de la production biologique ou d'une production à « bas impact » qui entraîne un cercle vertueux en faveur d'une économie circulaire et d'une alimentation durable. La finalité est la transition alimentaire.

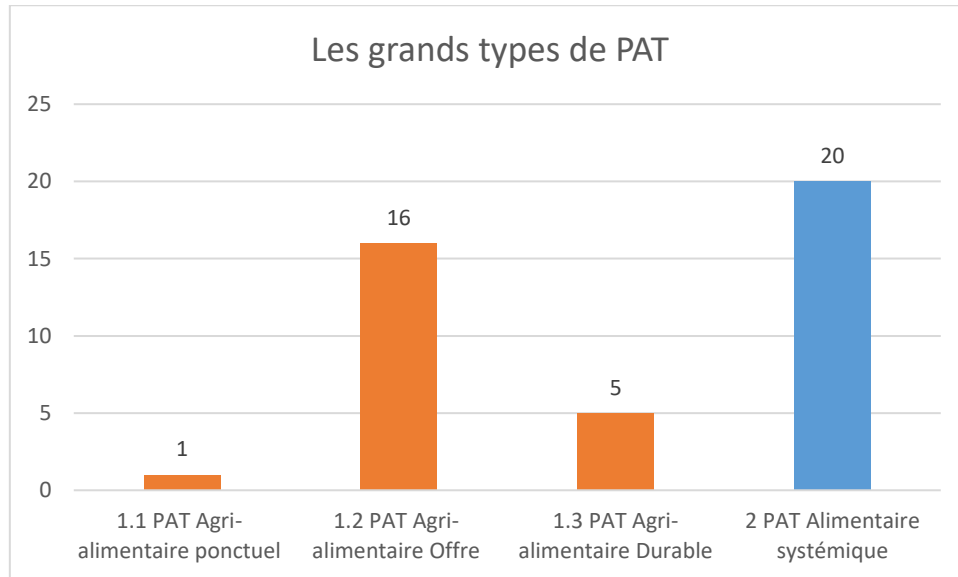
Dans les trois cas, l'entrée économique agricole est le premier axe stratégique et paraît relever d'une culture de l'agronomie et/ou du développement économique.

<sup>4</sup> Une fois soustraite la question foncière agricole par trop générique.

- **Type 2 - PAT Alimentaire systémique (du côté mangeur)**

C'est le social qui est l'entrée première, la santé lui étant liée. Les références relèvent ici plutôt de l'action sociale, de la nutrition et de l'urbanisme. Une analyse future plus approfondie devrait permettre de vérifier si comme dans le cas du premier type, on identifie un sous type Transition.

Cette typologie fait écho aux grands débats sur la politique alimentaire française.



### **Les types d'actions par domaines d'actions**

La mise en œuvre des PAT n'est pas encore suffisamment avancée pour que l'on puisse vérifier le degré de concrétisation des annonces faites. On restera donc prudent devant le panorama des principaux types d'actions identifiées à partir des PAT déjà traités.

*En matière économique*, trois grandes stratégies semblent se dessiner :

- le développement des filières territorialisées
- le développement des circuits courts de proximité
- l'ancrage territorial durable qui privilégie la production biologique ou à faible impact environnemental

Ces grandes stratégies investissent peu ou prou les sous-domaines suivants :

- L'installation surtout en maraîchage et le renouvellement des générations en agriculture
- l'approvisionnement de la restauration collective et plus largement la commande publique
- la diversification et le renouvellement des débouchés grâce au numérique
- la promotion des produits y compris les marques locales (cf. notamment les parcs naturels régionaux)
- L'équipement (légumerie principalement) et la logistique mais à des degrés divers, du site numérique de mise en relation à la rénovation des Marchés d'Intérêt National

Rares sont les actions portant sur l'emploi agricole ou agro-alimentaire, la transformation industrielle, le commerce et la contractualisation pour un meilleur partage de la valeur ajoutée.

Les stratégies économiques privilégient les modalités d'intervention de l'aide aux projets, de l'accompagnement et de la formation.

*En matière de culture et de gastronomie*, on ne sera pas surpris de constater l'implication des territoires touristiques notamment insulaires à la problématique particulière de recherche d'autonomie alimentaire. Les actions relèvent de la promotion touristique, de la gastronomie (cf. les opérations avec les restaurateurs dont celle de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux « un Parc, un restaurateur ») et de la valorisation du patrimoine alimentaire (chou de Lorient, ail d'Arleux, chicorée de la région d'Audruicq, territoires viticoles) souvent associé au paysage (paysage viticole en Pic Saint-Loup ou en pays des Châteaux). Par contre, PAT et Cités de la Gastronomie sont encore deux mondes séparés.

La dimension culturelle prend en compte l'organisation d'évènements (Marché Made in MEL, catering de produits locaux pour les festivals) et la création artistique (résidence d'artiste, théâtre...). Les campagnes culturelles les plus abouties sont à rechercher du côté de Voyage à Nantes, de la région d'Audruicq, du pays de Figeac et de certains PNR.

*Les actions type des domaines conjoints de la nutrition/santé et du social* privilégient l'éducation à l'alimentation (y compris en restauration collective) et des actions en direction de publics spécifiques : enfants, jeune, sénior, public précarisé, public peu mobile.

Les défis famille à alimentation positive connaissent un bel engouement de même que les actions visant à faire accéder les plus démunis à la production biologique ou « de qualité » et à reconnaître leur dignité.

L'insertion, l'économie sociale et solidaire, les jardins et l'agriculture urbaine sont aussi sur le devant de la scène. Et certains PAT encore rares mentionnent la responsabilité des consommateurs, la traçabilité et le « sourcing ». Les questions de qualité se limitent semble-t-il aux pratiques agricoles et à celles des acteurs de la transformation.

Rares sont les stratégies privilégiant l'économie de la santé. Seuls les PAT de Vichy Communauté et du Grand Clermont/Livradois Forez semblent vouloir significativement s'en emparer.

*En matière d'environnement*, domaine bien représenté, les actions couvrent un vaste panel : la promotion et l'accompagnement des pratiques biologiques et agro-écologiques, la protection de l'eau, le changement climatique et la réduction des gaz à effet de serre (logistique), la réduction du gaspillage particulièrement en restauration scolaire. De premiers PAT mentionnent le bien-être animal et la responsabilisation des acteurs.

*Le domaine de l'urbanisme et l'aménagement* intéresse une dizaine de PAT pour des actions très diverses souvent exploratoires :

- planification alimentaire (travaux sur la localisation des différentes zones de production), toile alimentaire (le Havre Métropole), localisation des commerces, des espaces de livraison et autres logistiques
- création de micro ceintures vertes : idée d'un maraicher par village par exemple



- protection et gestion concertée des espaces : Zones Agricoles Protégées (ZAP) et PAEN
- résorption des « déserts alimentaires » ruraux.

Plus classiques, la protection du foncier et bâtiments agricoles (planification urbaine et intervention foncière déjà fortement visées par les politiques agricoles territoriales, problèmes récurrents d'urbanisme agricole et alimentaire comme la question des bâtiments professionnels en littoral ou l'intégration de l'agriculture urbaine en ville) est un thème bien repris dans les programmes d'actions.

### **La gouvernance des PAT**

L'analyse des données met en évidence deux temps dans la gouvernance d'un PAT : le temps de son élaboration et le temps de sa mise en œuvre pour lequel nous avons encore trop peu de données.

#### *La gouvernance de l'élaboration du PAT*

Trois grands types de gouvernance président à l'élaboration des PAT :

- Une gouvernance d'élus : 41% des PAT renseignés sont pilotés par une commission ou un groupe d'élus ou le seul vice-président. La majorité est de type agri-alimentaire. La gouvernance des PAT traduit encore bien l'adage plusieurs fois répétés « *Qui paie commande* ».
- Une gouvernance agri-alimentaire pour 29% des PAT :
  - 21% des PAT sont élaborés sous la responsabilité de « Copil agri-alimentaires fermés » qui réunissent seulement la collectivité, la chambre d'agriculture et les financeurs c'est à dire les services de l'Etat et des collectivités de rang supérieur. La corrélation avec les PAT agri-alimentaires d'offre est très forte. Vraisemblablement ce type de gouvernance témoigne des rapports de pouvoirs locaux et du degré d'ouverture des chambres d'agriculture et du syndicalisme majoritaire.
  - 8% des PAT sont élaborés sous la responsabilité de « Copil agri-alimentaires ouverts » au monde l'agriculture paysanne (Civam, réseau Inpact, Terre de Liens ...) et à quelques acteurs de l'environnement comme les CPIE. La corrélation avec les PAT agri-alimentaires durables est très forte.
- Une gouvernance multi-acteurs : 31% des PAT sont pilotés par un Copil multi-acteurs représentant plusieurs domaines d'action des PAT Alimentaires. Une des illustrations les plus abouties en est le Copil du PAT de la Métropole Lilloise qui inclut des représentants des 6 domaines d'action.

Le Copil et le Cotech ne sont pas les seules instances de la gouvernance : forums et ateliers thématiques ouverts aux acteurs dominant mais on trouve aussi des formules originales associant à un comité de pilotage fermé un comité de partenaires ou un conseil alimentaire local. Très notoire est la mobilisation des conseils de développement (30% des 56 PAT traités à ce jour).

Les données recueillies ne sont pas encore assez homogènes et complètes pour quantifier la tendance qui semble aller vers plus de participation. En témoignent l'association des porteurs

d'initiatives alimentaires aux travaux, les forums ouverts et les soirées-débat, les ateliers multi-acteurs avec prise en compte des propositions, le développement de la communication et le recours important à des consultants spécialisés dans ce type de démarche. Elle confirme le côté consensuel de la mise à l'agenda de la thématique.



*Crédit photo SB/Terres en villes*

Il semble également acquis que les modalités d'animation les plus répandues (forums et ateliers) ne garantissent pas l'implication de certaines catégories d'acteurs comme les grands acteurs économiques, certains métiers de la chaîne alimentaire et les consommateurs. Le risque est alors de survaloriser le triangle producteurs, collectivités et consommateurs et d'élaborer un PAT qui prend peu en compte les pratiques les plus courantes d'achat et de consommation.

Enfin dans la dernière période, une dizaine territoires (3 ruraux et 7 agglomérations) sur les 56 recherchent à impliquer l'habitant dans la construction du projet. Certains comme à Belle-Île-en-Mer invitent des « citoyens lambda » à participer aux groupes de travail, d'autres comme celui des Mauges organisent des soirées débat grand public ou comme à Brest, Lyon, Lille et Poitiers, mettent en place des consultations numériques grâce à des plateformes en ligne. A Lille, le dispositif a été complété par des enquêtes lors de l'événement annuel « Marché made in MEL » et d'ateliers alimentaires organisés dans des lieux délaissés (Ehpad). Les habitants qui ont répondu à la consultation, ont été invités à participer aux Forum ouverts (dit FabMel) pour travailler sur les orientations et les actions du PAT. En 2020 la métropole européenne lilloise poursuit sur cette voie en initiant un POC<sup>5</sup> sur les nouveaux services alimentaires dans le cadre de Lille capitale 2020 du Design.

---

<sup>5</sup> Creuser une idée de solutions avec les habitants

### *La gouvernance de sa mise en œuvre*

La fin de la période d'élaboration est le moment où se dessine la gouvernance de la mise en œuvre du PAT. C'est pour certains territoires le temps de mettre en place un conseil alimentaire local à la manière des food policy council anglo-saxons et d'impliquer ou non les acteurs et les citoyens dans le processus d'évaluation.

Il est encore trop tôt là aussi pour mesurer le phénomène et l'analyser. On notera simplement que le Conseil alimentaire de la ville de Lyon qui fonctionnait comme une « bulle militante » ne se réunit plus. C'est dorénavant la Métropole de Lyon qui porte la stratégie alimentaire territoriale et le PAT.

### **L'enrichissement des démarches d'élaboration**

A l'occasion de la rédaction du Digest « *Co-construire votre projet alimentaire territorial* », nous avons déjà relevé la variété des démarches d'élaboration des PAT proposées par les acteurs locaux, les consultants et la recherche. Nous les avons classées selon deux axes : un premier axe cherchait à mesurer le degré de gouvernance multi acteurs, le deuxième axe mesurait le degré de prédominance de la stratégie ou des actions de manière sans doute trop binaire.

Nous en avons conclu que toutes ces démarches relevaient peu ou prou de la démarche projet que l'on privilégie la volonté politique et les leviers des collectivités comme dans la proposition de la Chaire Unesco Alimentations du Monde/Inra Montpellier, la gouvernance alimentaire et la mobilisation des parties prenantes comme dans la démarche IUFN ou encore le territoire comme dans le cas du dialogue territorial de Geysler repris par le Centre d'Études et de Recherches du Développement Durable (CERDD) des Hauts-de-France ...

Le choix était suffisamment vaste pour que le porteur de projet et ses partenaires trouvent la démarche adaptée à ses finalités politiques. C'est pourquoi nous avons plutôt choisi d'alerter les porteurs de projet sur de grands points de vigilance. Nous avons toutefois repris dans le document les grandes étapes d'une démarche projet pour ne pas décourager le praticien ou l' élu en demande de repères.

L'analyse présente des données confirme ce diagnostic. Les propositions de démarche se sont encore enrichies avec notamment les travaux sur les territoires apprenants.... Il faut dire que la transversalité de l'alimentation pousse à la pluridisciplinarité des consortiums de consultants et des équipes de recherche : développement agricole, développement rural, développement territorial, filière alimentaire, urbanisme, environnement, santé...

30 porteurs de PAT dont 7 ruraux sur les 56 PAT enquêtés ont mobilisé une expertise extérieure. Plusieurs chambres d'agriculture, agences d'urbanisme et organismes de recherche apportent leur expertise. Mais ce sont surtout des consultants qui accompagnent les porteurs de PAT. Ils interviennent généralement seul ou en consortium pour deux missions complémentaires : l'animation de l'élaboration du PAT et le diagnostic des enjeux.

Les diagnostics existants souvent agricoles sont revisités et des diagnostics complémentaires sont réalisés aux moments ad hoc du processus.

Pour plusieurs PAT, la stratégie (ou plutôt énoncé d'orientations) et la définition du programme d'actions sont réalisés dans le même temps. Pour quelques-uns mêmes, la définition de « plans » d'actions et la mise en œuvre sont simultanés; la stratégie n'est alors pas revendiquée et le PAT est en fait un plan d'actions.

Enfin, on constate les inégalités habituelles en matière d'ingénierie territoriale : les communautés et métropole urbaines, les territoires de projet installés comme les PNR et certains PTER, mais aussi les communautés de communes déjà impliquées dans d'action territoriale agricole et alimentaire bénéficient d'une situation plus favorable que les agglomérations petites et moyennes, communautés et PTER du monde rural nouvellement investis sur cette thématique. Dans ces derniers territoires, la règle semble être la rotation de chargés de mission en CDD et le recrutement de stagiaires. Dans le premier cas, le PAT se surajoute aux taches existantes du chargé de mission, surcharge que l'on cherche à compenser par le recours aux apprentis ou la création d'un second poste dédié aux actions.



Crédit photo SB/Terres en villes



## IV – DE PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Les 5 premières années de la mise en œuvre n'autorisent pas encore à évaluer la performance du dispositif PAT au regard de ses objectifs stratégiques initiaux : *développer l'agriculture, contractualiser les relations entre opérateurs de la filière alimentaire en rendant plus équitable le partage de la valeur et améliorer la qualité de l'alimentation.*

La concrétisation des PAT est insuffisante et les méthodes d'évaluation sont encore à affiner pour le premier et troisième point. Quant à la contractualisation, elle semble pour l'instant à se limiter à des engagements de partenariat : plusieurs chartes et lettres d'engagement ont été signées dans ce sens.

Par contre, la contribution des PAT à la diffusion et légitimation de l'action territoriale en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, à une meilleure transversalité, à la coopération entre territoires et à un renouvellement de l'action publique semble patente. Elle se déploie dans le contexte particulier de la décentralisation française.

### ***Les premières grandes contributions du dispositif***

En 2008, la FnPNR et Terres en villes étaient les seuls réseaux à porter *la question territoriale* dans les travaux du « groupe Barnier » dédié aux circuits courts. Les débats portaient quasi exclusivement sur le partage de la valeur, le nombre d'intermédiaires à reconnaître, l'appellation *produit fermier* ou encore les différentes définitions non géographiques de la proximité.

En peu de temps, le dispositif PAT aura légitimé et rendu visible une action territoriale entamée dans les années 70 par certains territoires spécifiques et l'aura étendue à des territoires « ordinaires ». Le dispositif aura de même apporté une reconnaissance territoriale aux nombreuses initiatives de la société civile alors que nombre de ses acteurs désespéraient d'intéresser leurs élus aux enjeux alimentaires.

### *L'articulation des PAT avec les autres dispositifs de politique publique*

La plasticité du dispositif, les injonctions en faveur du développement durable et les axes du Programme National pour l'Alimentation favorisent cette articulation. La circulaire du gouvernement en avait fait un de ses objectifs principaux. Et l'Etat en région veille sur le terrain à l'articulation des dispositifs nationaux : PAT, PCAET, CLS, et autres plans déchets mais aussi SCoT, PLUi voire SRADDET.

Les porteurs de projets enquêtés mentionnent également l'articulation entre PAT et contrats de bassin, opération PRSE, projet Leader, contrats de ruralité ou de réciprocité, contrats territoriaux régionaux ou départementaux, mesures Feader... La qualité de l'articulation dépend souvent de la qualité de la coopération transversale entre élus et entre techniciens de l'institution porteuse. Mais elle est aussi fonction du temps et des moyens dédiés.

La principale articulation concerne PAT et PCAET. Plusieurs PAT sont d'ailleurs intégrés au PCAET ; ils en sont une action ou un domaine d'actions particulier.

### *La coopération entre territoires*

De trois sortes, elle est un acquis précieux des Projets Alimentaires Territoriaux.

Elle est d'abord *infra territoriale* et concerne les EPCI avec leurs communes, les territoires de projet PNAR ou pôle métropolitain avec leurs EPCI, les départements avec leurs territoires infra. Souvent sous-estimée, elle tend à prendre une grande importance pour assurer le consensus politique nécessaire et construire subsidiarité et mutualisation.

Elle est aussi et surtout *de proximité* comme en grande région grenobloise, en Bouches-du-Rhône entre la métropole marseillaise et la Pays d'Arles, ou encore entre le Grand-Clermont et le PNR du Livradois Forez, entre le Grand Besançon et le Pays du Doubs central. Elle peut être transfrontalière comme pour le PNR Scarpe Escaut. Plusieurs métropoles cherchent à construire ces échanges avec leurs territoires ruraux périurbains. Parfois encore des conflits politiques la rendent impossible.

Elle est enfin une coopération *entre territoires éloignés* à la manière des contrats de réciprocité entre Toulouse et le PETR des Portes de Gascogne, entre la métropole brestoise et les Monts d'Arrée et du conventionnement entre Bordeaux Métropole et plusieurs territoires agricoles. Il s'agit d'une des principales innovations.

### *Le renouvellement de la politique publique*

La transversalité de la thématique alimentaire, le consensus acquis pour mettre à l'agenda territorial la question alimentaire et l'idée plutôt partagée que l'on ne peut plus parler d'alimentation sans les mangeurs participent à renouveler l'action politique.

Les discours sur la posture de la collectivité comme facilitatrice, chef d'orchestre et autre coordinatrice ainsi que les tentatives pour impliquer les habitants en sont de premiers signes. Les différentes formes de gouvernance multi-acteurs, du projet comme des initiatives concrètes, et le poids réel des catégories d'acteurs dans la prise de décision permettent de mesurer l'évolution en cours.

### ***Le PAT au crible de la décentralisation... et d'un manque de moyens***

Le PAT s'intègre dans le contexte particulier de la décentralisation française et de rapports parfois conflictuels entre institutions aux échelles territoriales diverses.

Les Régions françaises tiennent des postures variées vis-à-vis du PAT qu'elles perçoivent comme un dispositif d'Etat, par ailleurs peu financé. Ainsi la Région PACA apporte son appui financier à l'émergence de PAT. La Région Centre Val-de-Loire les accompagne à condition que le PAT aille au-delà des objectifs fixés par la LAAF et le PNA en s'engageant clairement dans la transition agricole et alimentaire. La feuille de route de la nouvelle Aquitaine élaborée conjointement par la Région et l'Etat en région met en exergue les « stratégies alimentaires territoriales », ce qui permet d'intégrer les PAT. D'autres régions développent des politiques alimentaires en se gardant bien de faire référence au dispositif. Enfin les dernières n'ont simplement pas mis la thématique à leur agenda.



Quant aux départements, ils font valoir leur rôle régulateur et leur compétence sociale alors que de nombreuses collectivités locales s'interrogent encore sur la légitimité de leur compétence Agriculture et Alimentation.



Cette situation conduit de fait à renforcer le poids des normes et des acteurs nationaux dans un pays où la plupart des dispositifs territoriaux s'en tiennent souvent à décliner peu ou prou des orientations descendantes plutôt que de parer leur stratégie d'une couleur locale : cf. les SCoT, agenda 21 et autres PCAET.

De plus les Régions abordent la question alimentaire en légitimant leur action à l'aune de leur compétence en matière de développement économique. Et le territoire bassin de vie qui est censé être le lieu de croisement de toutes les politiques, est encore souvent le périmètre d'un projet alimentaire sectoriel.

Le faible financement du dispositif au regard de son champ d'intervention entretient forcément une certaine suspicion/compétition entre institutions des différentes échelles territoriales. Il conduit le porteur de projet à développer

une ingénierie financière astucieuse mais au risque d'une certaine usure comme le dit si bien un chef de projet PAT : *« On est en train d'associer vraiment les acteurs au portage. Mais, c'est de l'hybridation en permanence. 6 mois plus un an, plus 2 ans, plus 6 mois, avec la DRAAF, avec une Fondation privée... Je ne sais pas jusqu'à quand. Cela devrait peut-être être toujours comme cela. **Mais, un jongleur, à un moment donné, il pose ses balles, pour respirer un petit peu, parce que, sinon, il ne peut plus continuer à jongler.** »*

## CONCLUSION

**En conclusion**, la version 0 de ce PATnorama n°1 met en évidence plusieurs apports intéressants du PAT et quelques limites à débattre. Il est impératif et prévu de consolider les données et de produire une version 1 enrichie de ce PATnorama.

Il sera ensuite fondamental d'interroger les PAT sur leur finalité. Participent-ils seulement à atténuer les crises agricoles ? Poursuivent-ils une recherche utopique de l'autonomie alimentaire ? Engagent-ils une réelle transition alimentaire ? Construisent-ils un système alimentaire à deux vitesses comme pourrait le laisser croire l'absence d'articulation entre PAT et certaines politiques de développement économique ?



*Crédit photo SB/Terres en villes*





# Rn PAT

Réseau national  
des Projets Alimentaires Territoriaux

## UN PROJET MULTIPARTENARIAL



## AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



Cette action est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural : l'Europe investit dans les zones rurales.

