



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport d'étape

Mission Gouvernementale consacrée au Projets Alimentaires

Territoriaux

établi par

Frédéric MARCHAND

Sénateur du NORD

avec le soutien de **Dominique CHABANET**

Inspecteur Général au CGAAER



Labourage nivernais - Toile de Rosa Bonheur - 1849

Avril 2022

SOMMAIRE

RESUME.....	3
PREMIERES RECOMMANDATIONS	4
1. EN GUISE D'INTRODUCTION.....	5
2. ANALYSE DES AUDITIONS / ENJEUX	9
3. ETAT DES LIEUX ET PREMIERES RECOMMANDATIONS	12
3.1. Les PAT, une histoire encore récente :.....	12
3.1.1. 2014 : l'acte de naissance :	12
3.1.2. 2021 : une accélération fulgurante : :.....	13
3.2. L'alimentation ; notre bien commun :.....	15
3.3. Un objet politique à identifier : :.....	16
3.3.1. Échelle territoriale et PAT:.....	16
3.3.2. Articuler les PAT entre eux et avec les autres politiques :.....	17
3.4. Prioriser les financements :.....	17
3.5. Une gouvernance à repenser :	18
3.5.1. Un pilotage de l'État à renforcer :	18
3.5.2. Du RN PAT à l'Observatoire National des PAT :	19
3.5.3. Un portail France PAT au service de l'alimentation durable, résiliente, et de ses acteurs :.....	20
3.6. Évaluer les PAT :.....	20
CONCLUSION.....	22
ANNEXES	23

RESUME

Par lettre en date du 21 Février dernier du Premier Ministre, une mission d'évaluation des Projets Alimentaires Territoriaux, définis par l'article L.111-2-2 du code rural et de la pêche maritime m'a été confiée avec l'appui de Monsieur Dominique CHABANET, Inspecteur Général au CGAAER que je remercie pour sa précieuse collaboration.

Évaluer un dispositif dont les mécanismes d'évaluation n'ont pas été prévus à l'origine relève d'une certaine gageure mais à l'impossible, nul n'est tenu. Ce rapport d'étape, au regard du délai contraint et d'un environnement alimentaire en perpétuelle évolution au regard de facteurs nouveaux (crise en Ukraine), n'a pas pour prétention de fixer les choses mais bien au contraire de poser les bases d'une réflexion d'ensemble qui doit se poursuivre et doit préfigurer des prises de décisions s'agissant de ces projets qui restent par trop souvent encore des objets alimentaires non identifiés.

Il ressort des premières auditions organisées, nombre d'acteurs n'ayant pu être au moment précis entendus, quand est évoquée la notion de système alimentaire durable et résilient, le constat unanimement partagé d'un besoin fort d'État pour « reprendre la main » sur le sujet et piloter pleinement une politique se déclinant sur les territoires en intégrant bien évidemment spécifités et particularismes de ces derniers.

Les Projets Alimentaires Territoriaux, sont avec la dynamique initiée par France Relance, à la croisée des chemins et la reterritorialisation de nos systèmes alimentaires, un sujet prioritaire.

Nécessité d'un leadership en matière de politique alimentaire de l'État, nécessité de disposer de données alimentaires fiables, facilement accessibles et utilisables, des projets systémiques, une compétence alimentation dédiée aux collectivités, des contrats alimentaires territoriaux, un Observatoire National des PAT avec une gouvernance et des objectifs revisités, des moyens financiers dédiés assurant la pérennité des dispositifs, sont autant de sujets évoqués...sans que cette liste soit exhaustive et qui méritent d'être investigués pour imaginer des Projets Alimentaires Territoriaux qui permettront « d'embarquer » tous les acteurs qui sont l'alimentation, qui font l'alimentation !

Le défi est de taille mais il mérite qu'on y consacre volonté, énergie et moyens !

PREMIERES RECOMMANDATIONS

- R1 Cette effervescence des projets et réalisations montre s'il en est besoin, l'intérêt de l'idée portée par la politique de l'alimentation, la nécessité de continuer à la faire évoluer, de ne pas laisser retomber cette énergie développée sur les territoires, et la nécessité de mettre en cohérence toutes ces politiques et tous ces outils..... 14
- R2 Faire évoluer les PAT afin qu'ils aient une approche commune systémique, en faisant de véritables outils de reterritorialisation de systèmes alimentaires durables et résilients. Il appartiendra alors à chaque porteur de PAT de se saisir, dans cette approche systémique, des thématiques en fonction de ses priorités, de son agenda, garantissant ainsi une certaine souplesse au dispositif. 16
- R3 Doter les collectivités d'une compétence alimentation pour en faire des Autorités organisatrices de l'Alimentation. Ce sujet fait consensus auprès de toutes les parties entendues, et il permettra de répondre à l'exigence d'organisation de la résilience du système que les enjeux multiples mettent crûment en évidence. 16
- R4 Placer la compétence d'organisation de l'alimentation auprès d'une maille pivot qui pourrait être celle de l'EPCI (communautés de communes, métropoles, communautés urbaines, parc naturel régional, PETR) pour établir un Contrat Alimentaire Territorial, déclinaison de la Stratégie Nationale de l'Alimentation. Ce contrat peut agréger des projets communaux et s'harmoniser au niveau supra avec les départements et régions. La cohérence nationale de ces plans régionaux pourra se faire à travers les contrats de Plan État-Région signés avec l'État. L'enjeu des PAT est bien de créer des systèmes singuliers à chaque territoire, mais dans une approche de généralité. 17
- R5 Le contrat alimentaire de territoire, en tant qu'outil systémique devra avoir des articulations et des prolongements dans tous les outils d'aménagement et de vie des territoires : PLU, PLUI, SRADDET, SCOT, CRTE, PRAD, CPER... 17
- R6 Poursuivre le financement du dispositif pendant 5 ans à hauteur, à minima, de l'enveloppe de France Relance en 2021 c'est à dire 80 Millions d'€ en s'intéressant également au financement de la gouvernance et des outils communs 18
- R7 Renforcer le portage de la politique de l'Alimentation par la création d'une Cellule Interministérielle Alimentation 19
- R8 La politique de l'alimentation nécessite une animation de réseau renouvelée, une mission clairement assignée, une gouvernance élargie en terme de représentativité des territoires et des acteurs (création d'un comité stratégique, d'un comité scientifique, d'un réseau de correspondants territoriaux) sous pilotage de l'État affirmé. 19
- R9 Création d'un portail France PAT à l'image du portail France Mobilités accueillant des outils utiles aux PAT et les données issues de l'observatoire des PAT à structurer également. 20
- R10 Prévoir dans le cadre des travaux de l'Observatoire National des PAT un véritable travail collectif d'élaboration et de définition de grilles d'évaluation sur les enjeux de PAT systémiques servant de base à des déclinaisons territoriales. 21

1. EN GUISE D'INTRODUCTION

Cette mission d'évaluation et de préconisations sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) arrive à un moment charnière des problématiques liées à l'alimentation, tant sur la problématique de l'alimentation et des PAT sensu stricto, que sur les problématiques « connexes » que sont l'environnement, la santé, le fonctionnement démocratique de la société, la souveraineté alimentaire et la sécurité de l'approvisionnement, la politique sociale etc.

Elle poursuit une réflexion sur l'alimentation durable et de proximité qui s'est concrétisée ces derniers mois par plusieurs rapports.

- « Pour une alimentation durable et locale ancrée dans les territoires » - Rapport du C.E.S.E (décembre 2020)¹
- « Vers une alimentation durable et locale : corriger les faiblesses et consolider les forces de notre modèle agricole » - Rapport d'information de la Commission des Affaires Économiques du Sénat et de la Commission de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable (Mai 2021)²
- « Pour une alimentation saine et durable » - Rapport de France Stratégie (Septembre 2021)³
- « En campagne pour l'agriculture de demain » - Institut Montaigne (Octobre 2021)⁴
- « Rapport d'évaluation sur l'alimentation saine et durable pour tous » - Julien DIVE et Marie TAMARELLE-VERHAEGHE (Assemblée Nationale – Février 2022)⁵

Historiquement, l'alimentation a toujours été une préoccupation politique majeure. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la signature du traité de Rome a scellé un pacte entre les pères fondateurs et les agriculteurs français, auxquels était assignée une noble mission : nourrir le peuple européen.

En 1962 la Politique Agricole Commune est devenue la première politique européenne et elle a permis de continuer cette modernisation et d'augmenter la productivité atteignant l'autosuffisance puis dégageant des excédents et permettant à l'Europe de devenir une puissance agricole exportatrice.

50 ans plus tard, cette mission a été relevée par nos paysans. La France peut s'enorgueillir d'un modèle grâce auquel une immense partie des Français peuvent consommer une nourriture saine,

¹ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_27_alimentation%20territoires.pdf

² <http://www.senat.fr/rap/r20-620/r20-6201.pdf>

³ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/une-alimentation-saine-durable-rapport-lassemblee-nationale>

⁴ <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/en-campagne-pour-lagriculture-de-demain-rapport.pdf>

⁵ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b5130_rapport-information.pdf

durable, accessible à tous. Cette réussite a d'ailleurs permis à la part de l'alimentation dans le revenu disponible brut de passer de 30 % en 1960 à 17 % aujourd'hui selon l'Insee.

Il fallut attendre l'année 2000 pour que des États Généraux de l'Alimentation (EGA) soient organisés et que la question agricole soit élargie à la question de l'alimentation. L'urgence de la problématique de la vache folle à l'époque font que ces EGA se sont concentrés sur la sécurité (sanitaire) alimentaire.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche consacre la politique de l'alimentation en modifiant le livre II du code rural pour y insérer un chapitre préliminaire : « Chapitre préliminaire » intitulé « La politique publique de l'alimentation »

« Art.L. 230-1.-La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé. »

« La politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement dans le programme national pour l'alimentation après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Le Gouvernement rend compte tous les trois ans au Parlement de son action dans ce domaine.

« Le programme national pour l'alimentation prévoit les actions à mettre en œuvre dans les domaines suivants : ... »

Le premier Programme National pour l'Alimentation 2010-2013 en est donc issu suivi du second 2014-2017.

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 crée l'article L1 du CRPM et souligne le lien entre agriculture et alimentation :

« La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :

1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ;

...

*Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, 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. »*

Puis les second États Généraux de l'Alimentation ont été organisés en 2017. Lancés par le Président de la République Emmanuel Macron le 20 juillet 2017, ils ont relancé la réflexion sur les PAT en mettant en avant le lien entre producteurs et consommateurs à travers tous les maillons de la chaîne alimentaire.

L'urgence climatique s'est invitée au débat pour souligner la nécessité d'une production et d'une consommation plus « durable ».

La loi Egalim 1 complète les objectifs des PAT avec la lutte contre le gaspillage alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire.

La crise COVID est venue remettre le sujet alimentation au sommet de la pile ;

*« Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. **Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie.***

Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main. Les prochaines semaines et les prochains mois nécessiteront des décisions de rupture en ce sens ».

Emmanuel MACRON

Président de la République Française

12 mars 2020

Depuis, la crise énergétique et l'accélération de celle-ci issue de la guerre en Ukraine ainsi que son impact prévisible sur la production (quantités, flux, coûts de production) sont venus reposer la problématique de la production alimentaire.

Par ailleurs et comme l'indique le rapport sénatorial de Mai 2021, le Food sustainability index, publié dans un rapport de The Economist Intelligence Unit et du Barilla Center for Food and Nutrition Foundation, compile les résultats d'une étude comparative, permettant d'analyser les différentes façons de produire et de consommer dans plusieurs dizaines de pays du monde représentant, à eux seuls, 90% du PIB mondial et environ 80% de la population.

Ce classement prime chaque année la France du titre de modèle alimentaire le plus durable du monde avec un score de 76,1/100, sur la base de trois indicateurs (gaspillage de l'eau et de la nourriture, durabilité des méthodes agricoles, gestion des problématiques nutritionnelles).

Bien sûr, ces données générales ne doivent pas masquer le fait que certains de nos concitoyens accèdent difficilement à un panier alimentaire satisfaisant, en quantité comme en qualité, et que nombre de ménages font leurs courses chaque semaine à l'euro près.

Il ne faut pas ignorer, non plus, que les ménages les plus précaires sont particulièrement exposés à la consommation de denrées importées, dont la part dans la consommation française est de plus en plus importante. A ce titre il faut souligner que la structuration de l'aide alimentaire éloigne même ces ménages précaires d'une alimentation de proximité saine et durable.

Enfin, le nécessaire respect de nos engagements climatiques internationaux implique une maîtrise de l'empreinte environnementale de notre secteur agricole, représentant 18% de nos émissions de GES nationales (86 MtCO₂ en 2018) dans ses différentes composantes CH₄, N₂O et CO₂.

Toutes ces questions, conjuguées à des prises de conscience en matière de santé et d'environnement, ont abouti, depuis une vingtaine d'années, à replacer l'alimentation au cœur des débats politiques, économiques, sociaux et culturels de notre pays.

L'article 265 de la « loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » adoptée par le Parlement le 13 juillet 2021 prévoit la création d'une stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat à compter de 2023.

Cette stratégie déterminera « les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux, et garante de la souveraineté alimentaire, [...] ainsi que les orientations de la politique de la nutrition, en s'appuyant sur le programme national pour l'alimentation, sur le programme national relatif à la nutrition et à la santé ».

Parmi les éléments de constat, la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19 a, en outre, d'une certaine manière, déclenché une prise de conscience chez l'ensemble de nos concitoyens et des décideurs du caractère stratégique de nos approvisionnements alimentaires et éclairée d'un nouveau jour les liens entre alimentation, santé, environnement et souveraineté.

Ce caractère stratégique sera d'ailleurs reconnu dans un décret à paraître en 2022, issu de la loi Matras qui devrait consacrer la nécessité dans les Plans Communaux de Sauvegarde (et intercommunaux) de s'intéresser à l'approvisionnement des populations.

À rebours des distanciations multiples (géographique, économique, cognitive, politique) qui se sont intercalées entre le citoyen et son alimentation et à rebours du dénigrement dont peut parfois faire l'objet de notre agriculture, cette crise a également renforcé l'attente sociale de proximité dans les échanges et la volonté partagée de revaloriser le monde agricole.

Une caractéristique de nos sociétés modernes, qui en fait une force en temps de paix, et une faiblesse en temps de crise est contenu dans le concept de dépendance : la chaîne de l'alimentation s'est allongée au fil de la spécialisation de chaque maillon et de la transformation de la terre en un village planétaire.

Cette organisation fait qu'un dysfonctionnement à un point de la chaîne peut la bloquer à l'image du grain de sable qui bloque un engrenage, ou la faire tomber dans un effet domino. La nécessité d'une

résilience du dispositif apparaît de plus en plus nécessaire au fur et à mesure que les crises réelles vécues ou anticipées dans l'avenir arrivent ou se précisent.

Enfin, soulignons ce que les sociologues appellent le fait alimentaire et qui se traduit de plusieurs manières :

- l'alimentation intéresse tout le monde, à titre individuel mais aussi sur un plan institutionnel.
- l'alimentation est à la croisée de nombreuses autres politiques soit en tant que participant à, ou en tant qu'aboutissement ou en tant que point d'entrée.

A ce titre, l'alimentation concerne tous les niveaux de l'action publique.

2. ANALYSE DES AUDITIONS / ENJEUX

Les auditions se sont déroulées dans un temps court lié à la date butoir de la mission. Ont été auditionnés les groupes d'acteurs suivants :

- Administrations et opérateurs de l'État : MAA (DGAI DGPE, HFDS) MS (DGCS) MI ADEME ANCT CESE, DRAAF Occitanie et Haut de France, CNA, EPLEFPA
- Élus et collectivités (H. Gaymard au titre de l'Institut Montaigne, G. Perole de l'AMF)
- Recherche (INRAE)
- Association : Greniers d'Abondance, Fondation Daniel et Nina Carasso, Jardins de Cocagne
- Personnalités : Stéphane Linou
- Autres : RNPAT, syndicat UNSA
- PAT : Château-Thierry, Douai.

Une liste plus exhaustive est jointe en annexe.

L'ensemble des auditions sont cohérentes entre elles, et avec les objectifs de la politique de l'alimentation telle qu'enrichie par la loi Climat et Résilience, mais chacun l'exprimant avec son prisme et sa culture.

Les acteurs indiquent l'appétence des élus et des citoyens pour cette politique et soulignent le fait qu'elle permet d'ouvrir des espaces de discussion plus riches, avec moins de postures que d'autres sujets plus clivant. Ils indiquent également que le sujet de la restauration collective scolaire souvent pris comme premier objet du PAT, suite à la loi Egalim, est un prétexte pour rentrer immédiatement dans le sujet, car les collectivités se sentent plus légitimes sur ce point qui mobilise mieux les citoyens parents ; ils indiquent également qu'en ouvrant cette porte, ils ouvrent en suivant les sujets, éducation, santé, environnement, sociaux, etc. Tous conviennent que l'approche des PAT doit, de ce fait, être systémique et mobiliser tous les acteurs : ceux de la chaîne alimentaire du territoire, de la production primaire à la distribution et la consommation en passant par la transformation, et aussi les acteurs sociaux à travers le CCAS et les associations de lutte contre la précarité et le monde associatif de manière plus général.

Les associations et institution à caractère humaniste et les associations de l'action sociale, humanitaire, de l'économie sociale et solidaire se retrouvent dans la démarche des PAT en ce qu'elle concerne tout le monde et permet le débat d'idées, le partage de points de vue et l'action collective.

« Le dispositif des PAT est utile, en fournissant l'opportunité de réunir des différentes parties prenantes des systèmes alimentaires locaux et de construire des plans d'actions répondant à des objectifs conçus collectivement. » (Fondation CARASSO)

« Le déploiement des PAT doit être soutenu et il est nécessaire de mieux coordonner les initiatives territoriales dans un cadre qui reste à définir, mais qui doit demeurer souple. Il est nécessaire d'assurer un financement d'au moins 80 millions d'euros par an pendant cinq ans, sur le modèle de ce que prévoit le plan de relance, et enfin de donner des moyens au réseau national des PAT pour accompagner ce déploiement. Ce réseau, qui existe déjà et est animé par Terres en villes, les chambres d'agriculture, des personnalités qualifiées et des élus, pourrait évoluer en Observatoire. »

Un rapport de France Stratégie considère que le dispositif des PAT *« est loin de pouvoir assurer une transition du système alimentaire national dans son ensemble ainsi que des effets tangibles sur le plan quantitatif »*. Il reconnaît cependant *« l'enjeu de susciter une impulsion sur les territoires moins engagés au départ »*. Cette appréciation date de 2019 alors que le dispositif n'avait pas pris l'essor lié au plan France Relance de 2021, mais son caractère transformateur est souligné.

L'ADEME indique que *« les premiers PAT étaient très ancrés sur la production locale. Un travail a été fait afin d'élargir le sujet pour aller sur une approche transversale mais la restauration collective reste souvent prégnante. On a ajouté la question environnementale, le social émerge et la résilience émerge aussi mais reste floue. La transition agro-écologique passera par la production alimentaire. Tout ramène à l'alimentation, Le sujet de l'alimentation va remonter. La loi climat résilience y contribue. Le sujet environnement doit être intégré dans les politiques alimentaires »*.

La recherche souligne également le caractère de transformation en profondeur de cette politique pour atteindre les différents objectifs des lois qui ont contribué à la politique de l'alimentation, avec sa démarche ascendante très participative.

Les acteurs qui connaissent la gouvernance du dispositif en soulignent le caractère précaire, lié à sa construction par opportunités successives, et lié à son financement également non pérenne et qui n'est pas sous la responsabilité de la Direction Générale en charge de l'animation de cette politique.

En terme de gouvernance, il a été dit que *« l'État doit reprendre la main sur le sujet, affirmer une véritable ambition et procéder à une clarification sur ses intentions au regard du flou actuel qui, pour les acteurs auditionnés, ne garantit guère de lisibilité et d'efficacité »*.

Des différentes auditions transparaît la nécessité que cette politique rassemble mieux les acteurs qui parlent alimentation et ceux qui parlent production afin de faire tomber les cloisons entre ces mondes parallèles qui vivent pourtant dans la même société et sur les mêmes territoires.

Les Établissements Publics Locaux d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricole dans leur rôle d'animation et d'acteur du territoire sont utiles et participent activement à la stratégie et à la vie de ces dispositifs. Leur expertise, leurs infrastructures et leurs rôles particuliers peuvent être important dans la vie d'un PAT.

La fondation Carasso nous a parlé *« d'un État, véritable « boussole alimentaire » et qui décline une stratégie qui peut se résumer ainsi : développer des modes de production, de distribution, de*

transformation et de consommation plus durables et résilients ». La politique de l'Alimentation, de la fourche à la fourchette, doit être systémique, transversale et territoriale.

Il nous a aussi été dit que : « *le contrat alimentaire de territoire doit devenir l'alpha et l'oméga des documents de planifications territoriales. Intégrés dans les SRADDET, portés par les régions, réaffirmer que les SCOT et autres PLU doivent être compatibles avec ces contrats. Ils pourraient aussi avoir comme vocation d'édicter des principes forts en matière de foncier agricole* ».

La situation mondiale dans laquelle nous sommes (sortie du Covid, urgence climatique, instabilité liée à la guerre en Ukraine) met en relief la nécessité de s'intéresser, à la fragilité de la chaîne alimentaire due à l'**interdépendance** complexe de ses éléments, et à l'évolution de la situation de la précarité alimentaire qui incite à refaire société autour du sujet de l'alimentation : « *Ces contrats pourraient être rendus possible au travers de moyens financiers nouveaux et redéployés, en y associant nombre d'acteurs citoyens et notamment celles et ceux intervenant dans le champ de la précarité alimentaire dont on a mesuré toute la prégnance au cours de la période qui vient de s'écouler et dont nous aurons besoin dans les semaines et les mois à venir avec les effets, hélas, dévastateurs de cette crise sur la situation sociale dans notre pays* ».

Le rôle des PAT pour une alimentation pour tous avec une attention pour les plus précaires :

« *L'approvisionnement des établissements médico-sociaux et des structures locales de la solidarité alimentaire devrait être intégré avec le même sérieux que celui de la restauration collective. Notamment dans la conception des outils territoriaux (logistique, transformation) issus des PAT. Ceux-ci pourraient également être prioritairement ancrés dans le champ de l'ESS et fournir des supports d'insertion par l'emploi. Il y a donc un enjeu à développer l'écoconception des filières locales (afin de ne pas créer des verrous techniques limitant les possibilités de lutte contre le gaspillage ou d'économies d'eau et d'énergie, mais également de favoriser le réemploi et l'économie circulaire) mais également leur « socio-conception » (pour favoriser l'insertion et intégrer dès la conception la réponse aux besoins de l'aide alimentaire dans le modèle économique des équipements territoriaux). L'AMI « Transition alimentaire » de la Banque des territoires est un bon exemple de démarche visionnaire en ce sens.* »

Les outils de communication de diagnostic et d'évaluation des PAT déployés actuellement manquent d'universalité faute de moyens. A été exprimé le souhait de « *mise en place d'un véritable outil (cartographie) permettant d'agrèger toutes les données relatives à l'alimentation et permettant ainsi aux territoires d'y accéder librement. L'État doit prendre la main sur le sujet et coordonner toutes les initiatives qui se font jour sur le sujet. La mise en place d'un référentiel de cadrage qui engage celles et ceux qui signent le contrat est souhaité ainsi que des outils d'évaluation.* »

Sur la problématique de résilience du système de production et d'approvisionnement, « *La diversification des productions (à l'échelle du territoire mais aussi des exploitations), la relocalisation, et le développement de modes de productions peu consommatrices d'intrants importés et/ou fossiles (et visant une baisse des coûts de production et niveaux d'endettement des exploitants) sont des éléments clefs pour une souveraineté alimentaire nationale.* »

« Aller dans ce sens contribuerait par ailleurs à positionner les acteurs français à la pointe d'un marché de l'accompagnement à la transition agro-écologique sur lequel la demande est vouée à se développer du fait des changements climatiques. »

La pérennité de notre système alimentaire repose sur sa durabilité et sa résilience. Ces 2 termes méritent une définition qui sera emprunté au diagnostic du système alimentaire des Hauts de France fait par l'ADEME⁶ :

La durabilité (ou soutenabilité) peut se définir comme la capacité de notre société à répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (Bruntland, 1987). Cette définition induit l'existence de plusieurs capitaux qu'il est nécessaire de protéger, voire de développer, séparément les uns des autres :

- Le capital naturel (climat, qualité air/eau/sols, biodiversité, ressources non renouvelables) ;
- Le capital humain et social (alimentation, santé, éducation, équité, cohésion, état de droit) ;
- Le capital économique (capital financier mais aussi emplois, revenus...).

La résilience, quant à elle, peut se définir comme la capacité d'un système à résister et/ou à s'adapter à des perturbations et des chocs au fil du temps, même ceux qui sont imprévisibles, de telle sorte qu'il puisse continuer à remplir ses fonctions, à fournir des services et à générer des impacts souhaitables.

Ces deux concepts sont donc complémentaires pour assurer la pérennité à long terme de la société : l'amélioration de la durabilité permet de faire baisser les menaces pesant sur le territoire, et en cas de concrétisation de certaines de ces menaces sous forme de crises, l'amélioration de la résilience permet au territoire d'y faire face

Enfin en terme de vie publique citons la contribution de la fondation Daniel et Nina Carasso : « *Au-delà d'une opportunité de stimuler l'intelligence collective et les coopérations locales, la mise en place de gouvernance inclusives et profondément participatives peut également être une réponse assumée à la défiance croissante de larges franges de la population vis-à-vis des systèmes de gouvernance politiques habituelles.*

La transition agricole et alimentaire est une opportunité de ré enchanter le champ politique, et d'inventer de nouvelles manières de « faire société » (s'incarnant dans les paradigmes économiques et politiques innovants de l'ESS, de la codécision etc.) ».

3. ETAT DES LIEUX ET PREMIERES RECOMMANDATIONS

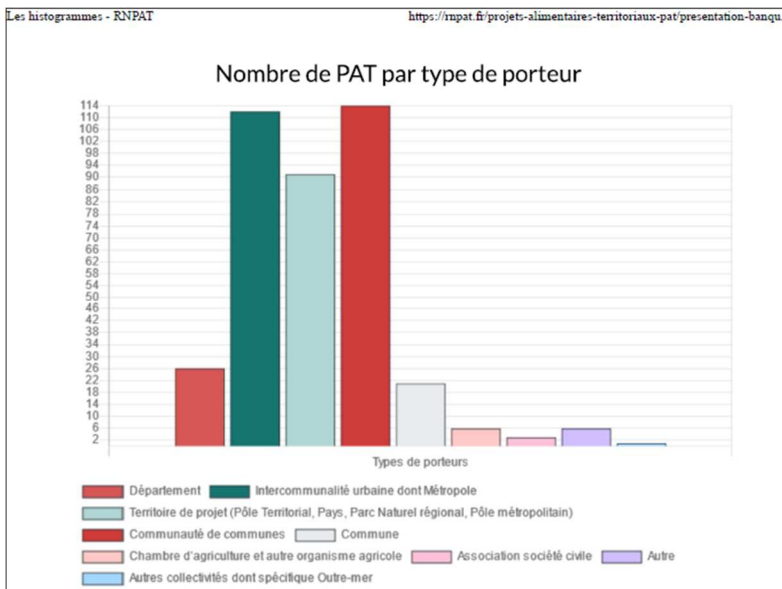
3.1. Les PAT, une histoire encore récente :

3.1.1. 2014 : l'acte de naissance :

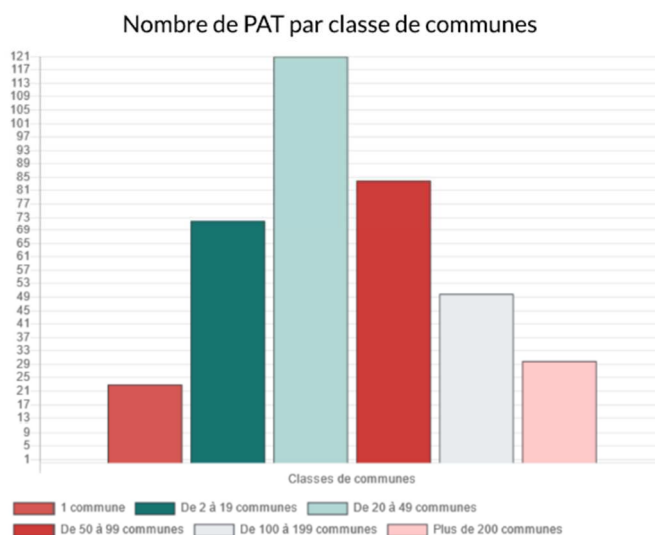
Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été introduits par voie d'amendement lors de l'examen de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, afin de formaliser des

dynamiques qui s'élaboraient sur le plan local pour créer des systèmes alimentaires territoriaux, mettant en relation producteurs, collectivités et consommateurs, et qui ne pouvaient s'inscrire dans un cadre juridique adapté. Il s'agissait de lancer l'idée d'une politique alimentaire plus résiliente et plus systémique et de voir ce que les territoires en feraient. A ce moment, ni le modèle de gouvernance n'était fixé, ni le type de porteur : collectivités, associations, chambres consulaires, tout était possible et la typologie du projet n'était pas non plus clairement définie.

3.1.2. 2021 : une accélération fulgurante : :



Les histogrammes - RNPAT <https://rnpat.fr/projets-alimentaires-territoriaux-pat/presentation-banqu...>



structurée dès le départ et assortie d'un dispositif d'évaluation. » (Rapport DIVE/TAMARELLE VERHAEGHE de février 2022).

Après la mise en œuvre de FRANCE RELANCE en 2021, ce sont 332 PAT qui sont recensés en 2022, portant près de 700 actions. Quasiment tous les départements de France possèdent (ou sont en train) au moins 1 PAT. L'immense majorité sont portés par des collectivités et la grande majorité par des EPCI (communauté de communes ou territoires de projets ou intercommunalités) . Les PAT constitués initialement pour rapprocher la production de la consommation dans une relation d'économie durable et essentiellement tournés vers la restauration collective se sont enrichis de volets liés à la précarité alimentaire et à la santé par l'alimentation. Cette approche permet de retisser le lien entre la consommation et son terroir de production, a élargi son champ à plusieurs sujets (social, aménagement du foncier, santé etc) avec l'émergence de PAT beaucoup plus systémiques.

« Cette origine explique que ce dispositif, « plébiscité » depuis par les collectivités, se construise de manière empirique, plutôt que procédant d'une conception

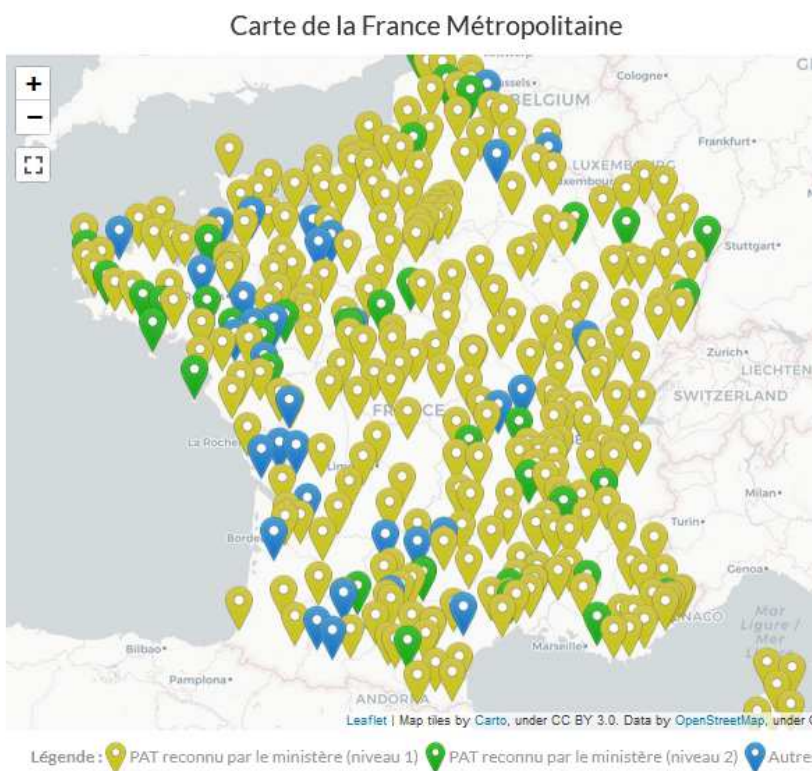
Cela explique aussi que les PAT actuels puissent être multiformes voire protéiformes, rendant parfois difficile leur identification en dehors du fait qu'un de leur sujet se revendique de l'alimentation ce qui peut faire dire que les PAT traitent « un peu de tout et de tout un peu ».

Il faut en retenir la formidable appétence du sujet et la possibilité de construire, à partir du sujet alimentation, des politiques qui vont bien au-delà du seul besoin alimentaire et sans entrer dans des oppositions stériles .

En 2022 les dangers de la crise sanitaire, du changement climatique et maintenant de la crise en Ukraine font que nous sommes à un moment charnière qui impose plus que jamais à penser système alimentaire durable, résilience alimentaire et mobilisation de toutes les énergies et à **faire émerger des politiques alimentaires territoriales**, complément essentiel et adapté à la politique alimentaire nationale, ce qui implique de :

- mieux connaître les besoins alimentaires locaux et leurs spécificités
- confier aux collectivités territoriales le pilotage d'une vraie politique alimentaire locale en mobilisant les leviers disponibles et notamment les projets alimentaires territoriaux.

Actuellement un état des lieux, hors nombre et couverture territoriale, des PAT et de leur impact est extrêmement difficile car les objets des PAT sont hétérogènes et ils ne sont pas conçus au départ



pour être évalués. L'absence de données consolidées évolutives et rattachées au territoire est un handicap pour faire un diagnostic territorial lors du démarrage d'un PAT et ça l'est aussi pour évaluer l'impact de la politique portée. Plusieurs initiatives sont cependant démarrées pour combler ce manque. Citons, de manière sans doute non exhaustive, le portail du RMT alimentation locale, le SI développé par l'INRAE et l'ADEME sous le nom de SI-BOAT, l'appel à projet de l'ADEME pour recenser la typologie des territoires des PAT qui a vocation à enrichir le portail du RNPAT.

Une initiative dans le cadre de France 2030 portée par le PIA4 intitulée « démonstrateurs territoriaux » revendique les mêmes objectifs que la politique de l'alimentation définit dans l'article L1 du CRPM et l'article 265 de la loi Climat et Résilience.

R1 Cette effervescence des projets et réalisations montre s'il en est besoin, l'intérêt de l'idée portée par la politique de l'alimentation, la nécessité de continuer à la faire évoluer, de ne pas laisser retomber cette énergie développée sur les

territoires, et la nécessité de mettre en cohérence toutes ces politiques et tous ces outils.

3.2. L'alimentation ; notre bien commun :

Les acteurs auditionnés le disent : l'alimentation est un point d'entrée pour de nombreux autres sujets et permet des débats démocratiques, passionnés sans doute car le sujet est passionnant, mais sereins et éloignés des fractures actuelles de la société.

C'est un formidable outil de démocratie locale permettant aux citoyens de revenir vers des espaces de participation à la vie de la société.

Ses objectifs sont multiples et s'inscrivent complètement dans le cadre de la Stratégie Nationale de l'Alimentation de la Nutrition et du Climat (SNANC) :

- retisser un lien entre consommateurs et producteurs (au sens de tout acte intervenant l'animal ou le végétal destiné à l'alimentation humaine et la table familiale ou la table du restaurant commercial ou collectif)

- orienter la production sur le territoire du PAT vers une pluralité plus importante avec des modes de culture et d'élevage plus durables

- construire les outils d'une démocratie alimentaire active

- œuvrer en faveur de l'accès à une alimentation durable et de qualité pour tous avec une attention particulière pour les personnes en situation de précarité alimentaire

- objectif santé-alimentation (nutrition)

Notons enfin que le sujet de la sécurité des approvisionnements est aussi posé sur la table à l'échelle française mais aussi européenne.

Ce sujet, c'est celui porté par Stéphane LINOU, auteur de « Résilience alimentaire et sécurité nationale » et qui porte nombre de préconisations.

Une communication du 12 Novembre 2021 de la Commission Européenne au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions pose clairement la nécessité d'un plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaire en période de crise.

Après le vote de la Loi Matras (25 Novembre 2021) visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, l'alimentation est davantage consacrée comme un sujet de sécurité nationale.

Désormais, les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et Intercommunaux (PICS) vont s'enrichir d'un volet d'organisation de l'approvisionnement en alimentation et en eau potable en cas de crise.

Le PAT avec son diagnostic territorial et la construction d'un schéma d'approvisionnement mieux connu et plus proche sera un instrument incontestable de réflexion sur l'organisation d'un approvisionnement plus résilient, répondant ainsi en cela à la recommandation de la Cour des Comptes publiée dans son rapport du 16 février s'agissant de « l'urgence pour l'État de se doter d'une véritable stratégie de préparation et de conduite de crise »

R2 Faire évoluer les PAT afin qu'ils aient une approche commune systémique, en faisant de véritables outils de reterritorialisation de systèmes alimentaires durables et résilients. Il appartiendra alors à chaque porteur de PAT de se saisir, dans cette approche systémique, des thématiques en fonction de ses priorités, de son agenda, garantissant ainsi une certaine souplesse au dispositif.

3.3. Un objet politique à identifier : :

Les PAT, initialement éparpillés sur le territoire, sont aujourd'hui devenus des dispositifs qu'il convient de structurer davantage car établis à des échelles très différentes (commune, communauté de commune/métropole, bassin de vie, parc naturel régional, département) et qui peuvent parfois se superposer partiellement en fonction des projets visés.

Précisons que la superposition n'est pas un handicap si tant est qu'elle existe dans le cadre d'une subsidiarité ordonnée et bien pensée

L'évolution de la couverture territoriale peut s'illustrer par l'exemple de l'Occitanie, dont près de 90% du territoire est concerné par un ou plusieurs PAT à l'issue des appels à projets 2021 liés à France Relance.

Un constat s'impose désormais à tous et les dernières échéances locales de 2020 ont confirmé cette tendance : l'alimentation durable et résiliente est devenue un véritable objet politique identifié et les « PAT de véritables projets avec une ambition politique » comme le souligne l'INRAE.

Le temps n'est-il pas venu de les reconnaître en tant que véritables politiques territoriales ?

R3 Doter les collectivités d'une compétence alimentation pour en faire des Autorités organisatrices de l'Alimentation. Ce sujet fait consensus auprès de toutes les parties entendues, et il permettra de répondre à l'exigence d'organisation de la résilience du système que les enjeux multiples mettent crûment en évidence.

3.3.1. Échelle territoriale et PAT:

Les PAT sont développés à diverses échelles, de la commune au département sans oublier bien évidemment l'échelon régional au travers du PRAD (Plan Régional de l'Agriculture Durable) institué par la loi d'avenir de l'agriculture du 13/10/2014.

Le PRAD permet en effet de décliner les grandes orientations des politiques agricoles, agroalimentaires et agro-industrielles et les actions prioritaires associées.

Les sujets d'un PAT sont de conjuguer production alimentaire, démocratie alimentaire, économie, politique sociale et politique environnementale.

On note, aujourd'hui, que dans les territoires où les PAT à plusieurs échelles existent, une réflexion est menée sur la complémentarité des démarches au niveau de réseaux locaux qui se structurent.

Comme le souligne l'INRAE, la question de l'échelle est aussi, et surtout, à rapprocher des capacités d'action des porteurs de PAT. Ces capacités d'action, elle sont liées aux compétences, moyens financiers et humains mis en œuvre et qui résultent de situation territoriale et en lien étroit avec le périmètre mobilisé pour les autres politiques territoriales.

R4 Placer la compétence d'organisation de l'alimentation auprès d'une maille pivot qui pourrait être celle de l'EPCI (communautés de communes, métropoles, communautés urbaines, parc naturel régional, PETR) pour établir un Contrat Alimentaire Territorial, déclinaison de la Stratégie Nationale de l'Alimentation. Ce contrat peut agréger des projets communaux et s'harmoniser au niveau supra avec les départements et régions. La cohérence nationale de ces plans régionaux pourra se faire à travers les contrats de Plan État-Région signés avec l'État. L'enjeu des PAT est bien de créer des systèmes singuliers à chaque territoire, mais dans une approche de généricité.

3.3.2. Articuler les PAT entre eux et avec les autres politiques :

La politique alimentaire, même avec un pivot au niveau EPCI, peut connaître des projets communaux, et devoir s'articuler avec d'autres territoires, la question n'étant bien sûr pas l'autonomie alimentaire au niveau d'un territoire et encore moins l'autarcie.

Par ailleurs certains outils utiles à cette politique d'organisation de l'alimentation peuvent être plus pertinents à un autre niveau. L'organisation de l'alimentation pose par exemple la question des modalités de l'action publique sur le foncier apte à une production alimentaire si par exemple la problématique d'installation de maraîchers se pose dans un contexte de foncier tendu.

Pour cela une société foncière placée au niveau départementale pourra être plus pertinente pour effectuer un travail en lien avec l'Établissement Public Foncier et au bénéfice des EPCI dans le cadre de leur contrat alimentaire territorial.

Le niveau régional, nous l'avons vu ci-dessus a également un rôle majeur à travers son PRAD, le CPER et sa compétence économique.

R5 Le contrat alimentaire de territoire, en tant qu'outil systémique devra avoir des articulations et des prolongements dans tous les outils d'aménagement et de vie des territoires : PLU, PLUI, SRADDET, SCOT, CRTE, PRAD, CPER...

3.4. Prioriser les financements :

L'enveloppe initiale du MAA abondée de 7,8 M d'€ de France Relance en 2021 et une enveloppe de l'ADEME de 4,1M d'€ ont permis de porter l'enveloppe annuelle à 12,7M d'€ suscitant l'émergence de 151 nouveaux PAT en 2021

Le volet B de l'AAP sur le soutien aux investissements matériels et immatériels constitutifs d'un PAT permet le financement de 630 projets nouveaux pour un montant de 77M d'€

Le montant total sur 2021 a ainsi été porté à plus de 80M d'€.

Au 1 Janvier 2022, 332 PAT étaient labellisés doublant ainsi le nombre et s'approchant de la cible de 1 PAT au moins par département

Il est clair que l'amplification de la dynamique s'est concrétisée par la mise en œuvre de moyens inédits qui ont permis de passer de dotations permettant seulement de lancer la dynamique PAT au financement d'actions concrètes.

Mais si le plan de relance a fait émerger nombre de projets de PAT sur le territoire métropolitain et ultramarin, il ressort aussi un sentiment d'émergence de « PAT opportunistes » qui n'ont guère eu le temps de se construire car répondant à la nécessité affichée de la couverture du territoire national.

Il est essentiel que ces PAT soient accompagnés au risque de disparaître dès lors que les financements seront taris.

Il est tout aussi important, pour accompagner les dynamiques alimentaires de territoires déjà existantes, dans la durée de prévoir un accompagnement financier.

R6 Poursuivre le financement du dispositif pendant 5 ans à hauteur, à minima, de l'enveloppe de France Relance en 2021 c'est à dire 80 Millions d'€ en s'intéressant également au financement de la gouvernance et des outils communs

3.5. Une gouvernance à repenser :

3.5.1. Un pilotage de l'État à renforcer :

La politique de l'alimentation est animée par la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation qui porte ce sujet pour le MAA depuis 2014. La DGAL travaille notamment :

- avec la direction générale de la cohésion sociale des ministères sociaux pour les aspects précarité alimentaire,

- avec la direction générale de la santé du ministère de la santé pour l'intégration des PNNS et PNA dans un PNAN,

- avec le MTE dans le cadre de l'application de l'article 265 de la loi Climat et résilience, et avec l'ADEME sur les sujets développement durable ;

L'ANCT a identifié la politique de l'alimentation comme une politique potentiellement majeure sur les territoires, a identifié des dispositifs d'accompagnement en ingénierie et animation territorial avec le dispositif des Volontaires Territoriaux en Administration dont 17 sont recrutés sur des dispositifs agricoles et PAT. Ce dispositif nécessiterait une orientation politique forte accompagné d'une information vers les porteurs de PAT pour prendre une dimension à la mesure du dispositif PAT à l'issue de France Relance.

Le Conseil National de l'Alimentation s'intéresse au dispositif PAT, a émis un avis contributif à l'avis du CESE, et son système de représentativité de l'ensemble de la société dans les groupes de travail présente un grand intérêt pour avoir le retour de la perception des PAT par les acteurs et apporter des avis sur les orientations à apporter à ce dispositif.

La Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises, du MAA travaille également en parallèle sur les sujets économiques et environnementaux de la production agricole et agro-alimentaire. Elle pilote le réseau rural qui finance par appel à projets successifs le RNPAT (fin de l'AAP en cours en mai 2022). Elle pilote également le dispositif des démonstrateurs territoriaux issus du PIA4 et intégré dans France 2030 avec des objectifs complètement identiques

avec ceux des PAT et une gouvernance légèrement différente. Ce dispositif de démonstrateurs territoriaux prend la suite du dispositif des Territoires d'Innovation de Grande Ambition, qui à la surprise de tous avait vu des réponses sur des projets agricoles et alimentaires.

La DGCCRF veille à assurer la qualité que les consommateurs sont en droit d'attendre des produits alimentaires mais sans être proactive sur le sujet des PAT.

Une coordination de l'ensemble de ces acteurs autour de la DGAL et chacun dans ses compétences pourrait se faire par l'institution d'une cellule interministérielle dont l'animation (pilotage ?) serait assurée par la DGAL (avec des moyens dédiés)

R7 Renforcer le portage de la politique de l'Alimentation par la création d'une Cellule Interministérielle Alimentation

3.5.2. Du RN PAT à l'Observatoire National des PAT :

Le Réseau National des PAT est piloté principalement par Terres en Ville et l'APCA. Ses membres sont des adhérents volontaires, qu'ils soient PAT reconnus ou non. L'adhésion est gratuite. Il réunit une fois par an les PAT qui le souhaitent.

Le RNPAT travaille selon plusieurs axes mais son mode de financement par appels à projets n'est pas le plus propice à un pilotage à moyen terme du dispositif.

Au regard des premières auditions, les avis sont très contrastés sur le rôle du RN PAT, notamment dans les territoires les plus ruraux très en demande d'appui concrets en raison du manque criant d'ingénierie et de compétences pour agréger les acteurs de l'alimentation.

R8 La politique de l'alimentation nécessite une animation de réseau renouvelée, une mission clairement assignée, une gouvernance élargie en terme de représentativité des territoires et des acteurs (création d'un comité stratégique, d'un comité scientifique, d'un réseau de correspondants territoriaux) sous pilotage de l'État affirmé.

La gouvernance actuelle du RNPAT mériterait d'être étendue à une ruralité élargie (tels que les CIVAM), aux acteurs économiques de la transformation et de la distribution, et à une représentation sociale.

Le rôle de ce réseau national sera de créer

- un portail France PAT qui sera la boîte à outil des PAT pour les guider dans leurs actions.
- un observatoire des données de l'alimentation
- d'animer la communauté des PAT dans leur diversité
- un observatoire des données de l'alimentation avec une déclinaison territoriale

Le RNPAT a un portail compilant quelques données⁷.

Le RMT alimentation local a créé son propre outil dans lequel les territoires peuvent inscrire leurs données pour en avoir une visibilité nationale⁸.

⁷ <https://rmpat.fr/>

⁸ <https://www.rmt-alimentation-locale.org/>

L'INRAE avec le SI-BOAT a un point d'entrée sur de multiples BDD ayant chacun une vision sur une partie du sujet⁹ ¹⁰, et avec le SIDDT qui permet d'extraire des données territorialisées¹¹ .

L'ANCT suit l'évolution du nombre et de l'emprise territorial des PAT pour un suivi de l'agenda rural. De multiples bases de données existent dans les administrations pour décrire la production agricole et agro-alimentaire.

L'INSEE possède des données sur les populations.

La question des flux est souvent la donnée plus difficile à appréhender mais des données existent auprès des interprofessions et des consulaires.

La création d'un système d'observatoire point de synthèse de toutes ces données avec une déclinaison régionale (utile pour le PRAD et le CPER) et locale comme outil de diagnostic et de suivi de l'impact des actions, pour les territoires est indispensable.

3.5.3. Un portail France PAT au service de l'alimentation durable, résiliente, et de ses acteurs :

A la manière du portail France Mobilités lancé dans le droit fil de la Loi d'Orientation des Mobilités, ce portail pourra agréger les données du réseau et des appuis du réseau afin de trouver sur un même site (guichet unique) tous les outils utiles à la vie du réseau, son analyse et ses orientations. Il pourra également être le site de présentation des résultats de l'observatoire des données de l'alimentation.

R9 Création d'un portail France PAT à l'image du portail France Mobilités accueillant des outils utiles aux PAT et les données issues de l'observatoire des PAT à structurer également.

3.6. Évaluer les PAT :

A ce jour, fort peu de PAT se sont engagés dans une dynamique d'évaluation, faute d'outils, d'ailleurs pas prévus à l'origine du dispositif et l'évaluation de la plupart des projets territoriaux, quand elle existe, reste sommaire.

Comme le souligne l'INRAE, « dans les faits, les collectivités ne s'imposent pas d'évaluation au niveau de celle qu'elles exigent des autres ».

Des tentatives d'évaluation ont pu être ainsi tentées par rapport au nombre de circuits courts sur leur territoire. Hors la notion même de circuit court n'est pas adapté à l'analyse de la proximité, des circuits courts pouvant se faire sur des distances considérables et des circuits de proximité, notamment via l'artisanat local pouvant se faire avec plusieurs intermédiaires.

⁹ https://siddt.inrae.fr/module_statistiques/projet_boat_public/doc/SI-BOAT.pdf

¹⁰ <https://www.projet-scalable.fr/wp-content/uploads/2021/11/Presentation-diagnostic-agricole-transformation-PAiT-270521.pdf>

¹¹ <https://siddt.inrae.fr/>

Un rapport du CGAAER¹² de mars 2021 sur les produits locaux pointe la difficulté à les définir et conclut en « considérant que l'absence de définition des produits locaux n'apparaît pas comme un frein à leur développement et qu'une définition pourrait même s'avérer contre-productive ».

R10 Prévoir dans le cadre des travaux de l'Observatoire National des PAT un véritable travail collectif d'élaboration et de définition de grilles d'évaluation sur les enjeux de PAT systémiques servant de base à des déclinaisons territoriales.

CONCLUSION

L'histoire des Projets Alimentaires Territoriaux est encore toute récente et il est bien difficile et surtout délicat d'en évaluer aujourd'hui la réelle portée ou pertinence.

Ces dispositifs ont le plus souvent démarré par des actions dans les domaines de l'agriculture et du foncier, des circuits courts (notion qui est souvent confondu avec celle de circuit de proximité ou bien encore de la restauration scolaire).

La dimension systémique a encore bien du mal à émerger même si des exemples existent et c'est là tout l'enjeu des PAT que d'être des outils au service de la reterritorialisation de systèmes alimentaires durables et résilients.

L'avenir des PAT reste pourtant incertain car encore par trop objet alimentaire non identifié qui repose sur les bonnes volontés et des moyens financiers dédiés qui demeurent un vrai sujet d'interrogation.

Les moyens financiers dégagés par le Plan France Relance appellent nécessairement à une reconduction dans la durée pour tendre vers un changement de modèle qui permettra un engagement vers des transitions durables et partagées.

On voit bien tout l'enjeu qu'il y a à renforcer ces dynamiques qui ont émergé et continuent d'émerger sur le territoire national.

Renforcer les compétences des acteurs locaux, le débat démocratique, intégrer tous les acteurs du système alimentaire et notamment certains grands absents des PAT que sont celles et ceux qui œuvrent dans la transformation, la distribution, la restauration, les artisans, les commerçants, les bailleurs sociaux et tant d'autres sont autant de pistes pour « embarquer » le plus grand nombre d'acteurs des territoires « PATisés » dans la belle aventure de l'alimentation durable et locale.

Ce travail n'a d'autre ambition, au regard des contraintes de temps posées, que d'établir un premier diagnostic et de poser les bases de réflexions sur ce sujet passionnant et éminemment politique.

Il va de soi que le travail doit se poursuivre et notamment au travers d'auditions de toutes celles et ceux qui sont, qui font notre alimentation.

ANNEXES

<i>Annexe 1 :</i>	<i>Lettre de mission.....</i>	<i>24</i>
<i>Annexe 2 :</i>	<i>Liste des personnes auditionnées</i>	<i>26</i>
<i>Annexe 3 :</i>	<i>Liste des sigles utilisés.....</i>	<i>29</i>

Annexe 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre

- 174 / 22 SG

Paris, le 21 FEV. 2022

 Monsieur le sénateur,

Les constats tirés de la crise sanitaire que traverse notre pays appellent à un ancrage territorial plus systématique et plus profond de la chaîne alimentaire, de l'amont à l'aval. La reconquête de notre souveraineté alimentaire passe notamment par la capacité à mieux articuler l'offre et la demande locales en produits agricoles et agroalimentaires, sans pour autant renier la vocation exportatrice de nos filières.

À cette fin, les projets alimentaires territoriaux (PAT), définis par l'article L.111-2-2 du code rural et de la pêche maritime, constituent des instruments clefs pour développer la résilience alimentaire des territoires.

Ils font partie intégrante de la politique nationale de l'alimentation, définie au 1^{er} de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, dont la finalité est « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique » et sont portés dans le cadre du Programme national pour l'alimentation.

En rapprochant les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales, les acteurs de la société civile et les consommateurs, les PAT répondent à la fois à l'aspiration d'un ancrage territorial ainsi qu'au développement d'une agriculture durable et d'une alimentation de qualité accessible à tous. Identifiés comme des leviers importants pendant les États généraux de l'alimentation, ces projets, le plus souvent portés par les collectivités, sont de plus en plus nombreux.

En ce qu'ils révèlent les potentiels des territoires ruraux, contribuent à leur vitalité économique et sociale et participent des mécanismes de coopération entre territoires ruraux et territoires urbains, les PAT, dans leur dimension territoriale, s'inscrivent pleinement dans les objectifs de l'Agenda rural.

France Relance leur accorde d'ailleurs une place toute particulière dans le volet agricole du plan de relance : la mesure intitulée « Partenariat Etat/Collectivité au service des PAT – Amplification » est ainsi dotée de 80 millions d'euros, destinés à accélérer ce mouvement.

.../...

Monsieur Frédéric MARCHAND
Sénateur
Sénat
246, rue de Vaugirard
75006 PARIS

2.-

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission d'évaluation du dispositif des PAT, mission qui portera également sur les pistes d'évolution destinées à encourager, à accompagner et à pérenniser leur déploiement sur l'ensemble du territoire.

À cet effet, vous vous attacherez à dresser un état des lieux du dispositif en vigueur, en formulant toutes les propositions utiles, en particulier sur les points suivants :

- les évolutions souhaitables en termes de gouvernance et d'animation des PAT, tant aux plans local, régional, qu'au plan national avec un focus spécifique sur le fonctionnement du réseau national des PAT (RnPAT), et son articulation avec la gouvernance nationale qui va se mettre en place du fait de la nécessité de suivre, d'évaluer, d'essaimer et de partager les initiatives territoriales ;
- les évolutions envisageables des objectifs des PAT, en tenant compte de l'enjeu fort de ne pas rigidifier ce dispositif, qui actuellement favorise les démarches ascendantes et participatives dans les territoires tout en couvrant les spécificités de chaque territoire ;
- les besoins d'accompagnement, en particulier d'ordre financier, à la suite du changement d'échelle impulsé par France Relance. À cet égard, trois points ressortent plus particulièrement : la mobilisation du deuxième pilier de la Politique agricole commune, l'engagement des collectivités et une meilleure association des professionnels de la chaîne alimentaire ;
- les possibilités de combiner PAT et la politique d'urbanisme afin de mettre à contribution les documents d'urbanisme au service d'un projet agricole de territoire ;
- les possibilités de contribution des PAT à la lutte contre la précarité alimentaire.

Les solutions proposées pourront être d'ordre réglementaire ou financier, ou impliquer l'évolution de la gouvernance, en lien avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ce dispositif.

Pour mener à bien ces travaux, vous bénéficierez de l'appui des services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, en particulier de la direction générale de l'alimentation et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, rendu applicable aux sénateurs par l'article L.O. 297 du même code, parlementaire en mission auprès de M. Julien DENORMANDIE, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Vous me communiquerez votre rapport au plus tard le 4 avril 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

Très amicalement



Jean CASTEX

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées

Nom Prénom	Organisme	Date d'audition
Angélique Delahaye	SOLAAL	28/02/22
Christophe Piednoel	Lactalis	01/03/22
Sophie Gardette	APAD	01/03/22
Stéphane Linou	Personnalité	09/03/2022
Isabelle Hébé	ADEME	09/03/2022
Sarah Martin	ADEME	09/03/2022
Jérôme Mousset	ADEME	09/03/2022
François Beaupère	Chambres d'agriculture France	01/03/22
Louise Mace	Chambres d'agriculture France pour le RNPAT	11/03/2022
Marc Nielsen	Terres en Ville pour le RNPAT	11/03/2022
Thierry Fehlman	Chambres d'agriculture France pour le RNPAT	11/03/2022
Michel Gouriou	Ministère de l'Intérieur, direction Planification et Gestion de Crise	11/03/2022
Philippe Blanc	Ministère de l'Intérieur, direction Planification et Gestion de Crise	11/03/2022
Yves Hocdé	Ministère de l'Intérieur, direction Planification et Gestion de Crise	11/03/2022
Denis Darnand	DGCS	11/03/2022
Sacha Hoyau	DGCS	11/03/2022
Yuna Chifolleau	INRAE	15/03/2022
Albert Ritzenthaler	CESE	15/03/2022
Florence Denier-Pasquier	CESE	15/03/2022
Cedric Prevost	MAA DGAI service de l'Alimentation	15/03/2022

Nom Prénom	Organisme	Date d'audition
Florence Aillery	MAA DGAI service de l'Alimentation	15/03/2022
Elise Lepage	MAA DGAI service de l'Alimentation	15/03/2022
Bruno Ferreira	MAA DGAI service de l'Alimentation	28/03/2022
Nathalie Colin	DRAAF Occitanie	18/03/2022
Cedric Thiolet	UNSA	21/03/2022
Stephen Bonnessœur	UNSA	21/03/2022
Sandrine Lombard	UNSA	21/03/2022
Fabienne Durand	UNSA	21/03/2022
Emilie Cerisier	UNSA	21/03/2022
Martine Harnichard	UNSA	21/03/2022
Jean-Pol Prevot	UNSA	21/03/2022
Martine Briant	UNSA	21/03/2022
Felix Lallemand	Greniers d'Abondance	21/03/2022
Anne Cecile Brit	Greniers d'Abondance	21/03/2022
Noé Guiraud	Greniers d'Abondance	21/03/2022
Gilles Perole	AMF	23/03/2022
Nelly Jacquemot	AMF	23/03/2022
Sylvie Vareilles	CNA	23/03/2022
Philippe Mauguin	INRAE	23/03/2022
Louis-Georges Soler	INRAE	23/03/2022
Marc Gauchée	INRAE	23/03/2022
Clément Cheissoux	Fondation Daniel et Nina Carasso	24/03/2022
Mathilde Douillet	Fondation Daniel et Nina Carasso	24/03/2022
Jean-Marc Callois	MAA DGPE	24/03/2022
Serge Lhermitte	MAA DGPE	24/03/2022
Regis Piechowiak	MAA DGPE	24/03/2022

Nom Prénom	Organisme	Date d'audition
Christophe Babarit	Jardins de Cocagne	25/03/2022
Julien Adda	Jardins de Cocagne	25/03/2022
Catherine Colinet	MAA SHFDS	25/03/2022
Hélène Callon	MAA SHFDS Adj	25/03/2022
Hervé Gaymard	Institut Montaigne	28/03/2022
Pierre-Ange Savelli	Institut Montaigne	28/03/2022
Marin Gillot	Institut Montaigne	28/03/2022
Simone Saillant	ANCT	29/03/2022
Patricia Andriot	ANCT	29/03/2022
Théophile Parent	DRAAF Hauts de France	31/03/2022
Björn Desmet	DRAAF Hauts de France	31/03/2022
Amélie Mathiron	DRAAF Hauts de France	31/03/2022
Isabelle Plassais	Association des directeurs EPLEFPA	31/03/2022
Frederic LALANNE	Association des directeurs EPLEFPA	31/03/2022
Michèle LEBLANC-ALBAREL	Association des directeurs EPLEFPA	31/03/2022
Pauline MALVAL	Association des directeurs EPLEFPA	31/03/2022

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel à Projet
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AMF	Association des Maires de France et des présidents d'Intercommunalités
ANCT	Agence Nationale de Cohésion des Territoires
BDD	Base De Données
CESE	Conseil Économique Social et Environnemental
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIVAM	Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CPER	Contrat de Plan État Région
CRPM	Code Rural et de la Pêche Maritime
CRTE	contrat de relance et de transition écologique
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale
DGPE	Direction Générale de la Performance Économique environnementale des entreprises
DGS	Direction Générale de la Santé
DRAAF	Direction Régionale de l'Agriculture de l'Alimentation et de la Forêt
EGA	États Généraux de l'Alimentation
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPLEFPA	Établissements Publics locaux d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricoles
GES	Gaz à effet de serre
HFDS	Haut Fonctionnaire Défense et Sécurité
INRAE	Institut National de Recherche pour l'Agriculture l'alimentation et l'Environnement
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MI	Ministère de l'Intérieur
MS	Ministères Sociaux
MTE	Ministère de la Transition Écologique

PAT	Projet Alimentaire Territorial
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PETR	Pôle d'Équilibre Territorial et Rural
PIA4	Plan d'Investissement d'Avenir N°4
PICS	Plan Intercommunal de Sauvegarde
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PNA	Programme National pour l'Alimentation
PNAN	Programme National de l'Alimentation et de la Nutrition
PNNS	Programme National Nutrition Santé
PRAD	Plan Régional de l'Agriculture Durable
RMT	Réseau Mixte Technologique
RNPAT	Réseau National pour un Projet Alimentaire Territorial
SCOT	Schéma de Cohérence Territorial
SI-BOAT	Système d'Information sur les Biomasses d'Origine Agricole à l'échelle des Territoires
SIDDT	Système d'Information Dédié aux Territoires
SNANC	Stratégie Nationale de l'Alimentation de la Nutrition et du Climat
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité du territoire
UNSA	Union Nationale des Syndicats Autonomes