démocratieS
le média critique de la participation

« Ouvrons les projets alimentaires territoriaux ! »

Serge Bonnefoy
Chercheur associé à l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine (IUGA)

Les projets alimentaires territoriaux ont plus de dix ans. C'est l'occasion de revenir, avec Serge Bonnefoy, sur leur histoire, leur organisation et leur gouvernance… S'ils ont permis de faire le lien entre territoire et agriculture, et de plus en plus l'alimentation, ils mettent encore peu de citoyens dans la boucle.

Les projets alimentaires territoriaux ont maintenant plus de dix ans d'existence. D'où viennent-ils exactement ?

J'inscris les projets alimentaires territoriaux , dans une trajectoire longue de territorialisation de la politique agricole et alimentaire en France, qui remonte aux années 1970. La modernisation agricole ne convenait pas au type d'agriculture dans certains territoires, notamment dans les territoires de montagne, les parcs naturels, mais aussi les zones périurbaines. Et dès la fin des années 1970, des agglomérations comme Lyon, Grenoble ou Saint-Étienne, en région Rhône-Alpes, ont commencé à s'intéresser à la question agricole et à tisser des liens locaux. Puis, au tournant des années 2000, la question agricole devient question alimentaire. La Confédération paysanne, notamment, met en avant l'alimentation pour élargir le débat et se rapprocher des citoyens. Ces approches ont alors convergé avec d'autres initiatives associatives et citoyennes et ont créé une fenêtre d'opportunité au moment de la loi d'avenir agricole portée en 2014 par le ministre de l'agriculture d'alors, Stéphane Le Foll. Mais au fond, à l'Assemblée nationale, ça n'intéressait pas grand monde. La vision de l'agriculture de la plupart des députés restait très productiviste et ceux-ci n'avaient pas pris la mesure de la question territoriale.

Comment l'État s'est-il approprié cet instrument qu'il n'avait pas vraiment voulu ?

C'est ce que j'appelle l'« orientation à distance », en référence aux travaux du sociologue Renaud Epstein . La première vague des projets alimentaires territoriaux (PAT) entre 2014 et 2017, était relativement ouverte. Le texte de loi était large : tout acteur – chambre d'agriculture, association, collectivité – pouvait présenter un PAT. L'administration a, dans un premier temps, ouvert des espaces de discussion avec des organismes comme Terres en ville , qui ne réduisaient pas l'agriculture à la modernisation. Puis progressivement, la Direction générale de l'alimentation (DGAL) a repris la main. En 2020, une normalisation s'impose avec deux niveaux de reconnaissance officielle, des critères codifiés, des appels à projets du Programme national de l'alimentation (PNA) assortis de clauses de plus en plus détaillées... On retrouve les cinq composantes classiques d'une gouvernance à distance : appel aux bonnes pratiques, réseau national piloté par le ministère, *reporting*, labellisation, financement conditionnel. Le Réseau national des PAT (RNPAT), que nous avions contribué à lancer en 2017 dans une logique de mutualisation entre acteurs, est aujourd'hui totalement sous la coupe du ministère.

Cela dit, je ne veux pas en faire un tableau uniquement négatif. Le ministère de l'Agriculture a une histoire longue d'instruments territoriaux – aménagement foncier, mesures agro-environnementales – et il n'a pas les moyens de tout encadrer. Il reste une autonomie réelle. Mais c'est bien désormais un instrument territorial du ministère, à l'image des contrats locaux de santé pour le ministère de la Santé.

Qui porte réellement les PAT dans les territoires ?

Contrairement à ce que permettait la loi, la quasi-totalité des PAT – plus de 90 % – sont conduits par des collectivités : intercommunalités, communes, quelques Départements. Les associations ou les chambres d'agriculture sont ultra-minoritaires en tant que porteurs principaux.

Ce qui est frappant, c'est la rapidité avec laquelle le rural s'est emparé du dispositif : les parcs naturels régionaux d'abord, puis de plus en plus les communautés de communes. Ce n'est pas seulement un phénomène métropolitain. Il y a maintenant plus de 420 PAT reconnus par le ministère.

Sur quoi agissent concrètement les PAT ?

De nombreux PAT, notamment au début, relevaient davantage d'une mise à niveau de la prise en compte de l'agriculture locale – circuits courts, relation producteur consommateur – que d'une véritable politique alimentaire. Les territoires qui s'étaient investis dans la question agricole depuis les années 1980 sont allés plus loin vers l'alimentation. Pour les autres, c'était souvent une sorte de session de rattrapage.

Les thématiques les plus développées sont la restauration collective et la restauration scolaire – encouragées par les orientations de l'État notamment la loi EGAlim – ainsi que l'agriculture biologique et l'éducation alimentaire. Puis, la dimension sociale a explosé après la pandémie de covid-19 : la précarité alimentaire est devenue un sujet central dans nombre de PAT.

En revanche, il reste des angles morts persistants : la liaison avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire est quasiment absente, alors qu'il est nécessaire de relier l'« alimenter » à l'« habiter ». La dimension gastronomique, culturelle, patrimoniale, sauf dans quelques territoires ruraux, reste aussi une question traitée à part. On est bien loin de la situation italienne, où la gastronomie territoriale est pleinement intégrée aux stratégies alimentaires.

Sur l'environnement, la tendance est positive : au fur et à mesure que les PAT s'approfondissent, on voit apparaître des actions sur les sols, l'eau, le climat, les déchets, l'énergie. Et les pratiques agroécologiques constituent le type d'actions le plus développé dans les PAT les plus avancés.

La gouvernance des PAT est souvent présentée comme multipartite. Qu'en est-il réellement ?

Nous pouvons identifier plusieurs cas de figure : une gouvernance agroalimentaire classique, pilotée par un comité composé de collectivités et d'une chambre d'agriculture, proche de la cogestion traditionnelle ; une gouvernance agroalimentaire ouverte, intégrant des mouvements agricoles alternatifs ; et une gouvernance multi-acteurs, plus rare, plus urbaine ou métropolitaine, où l'on retrouve aussi des acteurs environnementaux et sociaux.

Dans la plupart des PAT, les acteurs sous-représentés sont les mêmes : la transformation et la distribution. La grande distribution est quasi absente. Constat identique pour le secteur médical malgré le développement des approches « Une seule santé ». Absence également des acteurs de la gastronomie et de la restauration. C'est un paradoxe : on parle d'alimentation et ceux qui nourrissent les gens au quotidien ne sont pas à la table des discussions.

Le modèle le plus courant est celui d'un comité de pilotage doublé d'un conseil alimentaire territorial . C'est le cas de Bordeaux Métropole, du Pays des Châteaux à Blois… Mais la pérennité de ces structures est un vrai problème. Aujourd'hui, Grenoble n'a plus de collectif citoyen structuré autour de son PAT. Nantes reconstruit le sien. Ces cycles d'investissement et de désinvestissement des associations et des individus posent une question de fond pour la viabilité de ces gouvernances.

Les conseils alimentaires territoriaux sont-ils une réponse ?

Oui, ils constituent l'une des formules les plus intéressantes qui se développent, notamment dans les gouvernances multi-acteurs urbaines. On y trouve une articulation entre un comité de pilotage technique et un conseil alimentaire territorial plus large, dans lequel des citoyens peuvent siéger, pas simplement comme bénéficiaires ou usagers, mais comme membres à part entière. Bordeaux Métropole a développé ce modèle. Le Pays des Châteaux, territoire rural autour de Blois, a beaucoup innové en la matière, en structurant son conseil alimentaire territorial avec plusieurs collèges distincts, dont un collège citoyen.

Mais ce n'est pas la majorité des cas. Et même là où ces conseils existent, il y a une tendance à ce qu'ils se resserrent au fil du temps : la phase stratégique, plus ouverte et mobilisatrice, laisse place à une phase de mise en œuvre où l'on travaille entre spécialistes.

L'agriculture urbaine, les tiers-lieux alimentaires, les jardins partagés… sont-ils parties prenantes des PAT ?

Oui, dans les PAT qui ont une gouvernance ouverte, on retrouve systématiquement des représentants de ces initiatives, que ce soit à Grenoble, à Lille ou dans de nombreuses autres agglomérations. C'est souvent là que les citoyens sont les plus directement présents. La question qui se pose ensuite est de savoir si on reste dans l'expérimentation ou si on parvient à structurer quelque chose de plus durable, à faire masse.

Quelle est la place des citoyens dans les différentes étapes ?

La participation citoyenne dans les PAT est encore très incomplète, parfois seulement formelle. Dans la phase de diagnostic, obligatoire d'après les textes, on a vu se développer des méthodes variées de mobilisation de la population : questionnaires, forums, stands sur les marchés alimentaires, réunions publiques… La métropole lilloise a, par exemple, fait un travail dans ce sens. Mais très rarement ces démarches permettent aux citoyens d'être des acteurs agissants. On consulte pour nourrir une stratégie, puis le citoyen disparaît de la scène.

Dans la phase de pilotage et de mise en œuvre, les groupes d'actions thématiques (précarité alimentaire, agriculture urbaine, restauration scolaire) sont souvent ouverts aux personnes qui souhaitent s'investir. C'est à ce niveau-là qu'on trouve la plus grande ouverture. Mais sur la gouvernance stratégique du PAT, c'est bien plus resserré. Et lorsqu'il y a des collectifs citoyens dans le comité de pilotage, ils ne sont qu'une voix parmi d'autres, et

une voix fragile puisque ces collectifs ont du mal à durer.

Dans quelques cas, très rarement, une convention citoyenne sur l'alimentation peut être organisée, mais on en est encore aux prémices. Je dirai que la démocratie alimentaire telle qu'elle s'incarne dans les PAT reste, dans la grande majorité des cas, une démocratie incomplète, une démocratie d'acteurs organisés, pas encore une démocratie ouverte aux citoyens.

Au fond, les PAT transforment-ils vraiment les systèmes agricoles et alimentaires ?

Ils sont transformateurs dans un sens précis : ils ont réinvesti la question agricole et alimentaire dans les territoires, après une longue période où tout se jouait entre l'État et les organisations professionnelles agricoles majoritaires. Ils ont créé des espaces de dialogue et d'action qui n'existaient pas ou qui avaient été marginalisés. En ce sens, ils participent d'un contre-pouvoir face à des politiques nationales qui sont parfois dans le déni des enjeux territoriaux.

Mais il faut en mesurer les limites. Les outils à la disposition des collectivités et des PAT sont faibles en comparaison des financements européens ou des décisions de l'État. Les PAT sont de petites politiques au regard des budgets des intercommunalités. La question des financements est chroniquement fragile : au moment du plan France Relance, on a pu mobiliser dix millions d'euros ou davantage ; hors de ces fenêtres exceptionnelles, les crédits du Programme national de l'alimentation (PNA) restent de l'ordre de un à deux millions d'euros annuels.

Pour vous, les sécurités sociales de l'alimentation sont-elles un modèle de démocratie alimentaire ?

C'est un progrès réel, mais je résiste à l'idée que la démocratie alimentaire se réduise à la sécurité sociale de l'alimentation. C'est une vision trop réductrice de ce que devrait être la transition d'un système alimentaire territorial dans sa globalité. Ce qui est précieux dans les expériences de sécurités sociales alimentaires, c'est d'avoir posé le principe que les personnes en situation de précarité sont des acteurs, pas seulement des bénéficiaires (voir l'entretien avec Pauline Scherer à propos de la Caisse alimentaire commune de Montpellier). Elles doivent piloter, co-construire. C'est une rupture importante avec la logique assistancielle.

Mais cela reste encore en phase d'expérimentation et, de mon point de vue, cela ne constitue qu'une fraction de ce que devrait être une stratégie alimentaire territoriale ambitieuse.

[1] Pour une information générale sur les projets alimentaires territoriaux, voir le site du réseau national des PAT france-pat.fr. Lire également l'ouvrage dirigé

par Serge Bonnefoy et Christine Margetic aux Presses universitaires de Rennes pur-editions.fr.

[2] Renaud Epstein est directeur adjoint de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye et professeur des universités en sociologie. Il est aussi rédacteur en chef de la revue Mouvements. Parmi ses articles, à noter : « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit*, 2006 esprit.presse.fr ; « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015 cairn.info ; « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Revue Esprit*, février 2008 cain.info.

[3] Créé en 2000, Terres en villes est un réseau français agissant en faveur de la reterritorialisation et de la transformation des systèmes agricoles et alimentaires terresenvilles.org.

[4] La loi EGalim, complétée par la loi Climat et résilience, fixe un objectif majeur pour la restauration collective : atteindre au moins 50 % d'achats durables et de qualité, dont au moins 20 % issus de l'agriculture biologique, dans les repas servis par l'ensemble des cantines françaises.

[5] Les conseils alimentaires territoriaux sont des instances participatives créées à l'échelle d'un territoire pour associer les citoyens, les élus et les professionnels à la co-construction des politiques agricoles et alimentaires locales.

[6] Le programme national d'alimentation vise à améliorer la souveraineté alimentaire, réduire les émissions territoriales de gaz à effet de serre, tendre vers la disparition de l'insécurité alimentaire, diminuer de 30 % par rapport à 2015 la prévalence du surpoids et de l'obésité chez les enfants et les adolescents (et de 20 % pour ceux issus de familles défavorisées) conformément à la Stratégie nationale de santé 2023-2033 agriculture.gouv.fr.

Serge Bonnefoy

Économiste de formation, Serge Bonnefoy a consacré l'essentiel de sa carrière à la question agricole et alimentaire dans les territoires. Il est aujourd'hui chercheur associé à l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine (IUGA) et a co-dirigé avec Christine Margetic l'ouvrage collectif Les chemins des Projets alimentaires territoriaux, paru aux Presses universitaires de Rennes en avril 2026.