

LES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX DANS LA GESTION DE LA CRISE DU CORONAVIRUS

Les PAT, des vecteurs de résilience en temps de crise ?

Marie Goumarre

Stagiaire à la DRAAF Occitanie

Encadrée par Claire Deram

Septembre 2020 - Janvier 2021



**PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT

PROGRAMME NATIONAL
POUR L'ALIMENTATION
TERRITOIRES
EN ACTION

TABLE DES MATIERES

Index des sigles	4
Pourquoi étudier la réponse à la crise dans les PAT ?	5
Le confinement a perturbé l'ensemble du système alimentaire _____	5
La nécessaire coopération entre acteurs pour pallier les conséquences de la crise _____	7
Méthodologie de l'étude : entretiens avec les référents PAT _____	7
La région Occitanie compte de nombreux PAT, souvent accompagnés par la DRAAF	7
Choix des territoires enquêtés	8
Construction d'une grille d'entretien	9
Les PAT mobilisés pendant le confinement	11
Les réponses des PAT sont liées à leurs thématiques de travail en amont de la crise _____	11
Des axes de travail inégalement pris en compte dans les PAT avant le confinement	11
Un aperçu des actions des PAT pendant la crise	12
Un degré d'implication des référents PAT hétérogène pendant la crise _____	13
Le temps alloué au PAT et le cadre de travail varie	13
Les rôles des référents PAT pendant la crise.....	14
Des partenaires essentiels dans la gestion de la crise _____	16
Les OPA ont proposé des solutions efficaces et rapides.....	16
D'autres partenaires sollicités pendant la crise.....	16
L'importance d'avoir établi des liens en amont.....	16
Les liens avec les autres territoires à exploiter davantage ?.....	18
Quelles leçons pour les PAT et le dispositif après la crise ?	20
La crise a conforté la nécessité de politiques alimentaires territoriales _____	20
Des politiques utiles en temps de crise.....	20
La logistique, l'installation et la diversification des débouchés producteurs : des thématiques prioritaires après la crise	20
Accompagner la pérennisation des initiatives du confinement.....	21
Des dispositifs qui ont gagné en légitimité _____	22
Des élus plus sensibles à la question alimentaire.....	22
Des consommateurs davantage sensibilisés aux enjeux agricoles et alimentaires, une occasion pour les PAT ?	22
L'animation, un facteur déterminant pour la réussite des PAT	23
Conclusion	24
Bibliographie	25
Annexes	26
Annexe 1 : liste des PAT interrogés _____	26
Annexe 2 : Grille d'entretien _____	27

INDEX DES SIGLES

ADEAR	Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural	GAB	Groupement d'agriculteurs biologiques
CCI	Chambre de commerce et d'industrie	GMS	Grande et moyenne surface
CIVAM	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural	IAA	Industrie agro-alimentaire
CLS	Contrat local de santé	INRA	Institut national de recherche agronomique
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat	MIN	Marché d'Intérêt National
COFIL	Comité de pilotage	OPA	Organisation professionnelle agricole
CPA	Conseil de politique alimentaire	PAT	Projet alimentaire de territoires
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	PNNS	Programme national nutrition santé
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale	PNR	Parc naturel régional
FAO	Food and agriculture organisation	RHD	Restauration hors domicile

POURQUOI ETUDIER LA REPONSE A LA CRISE DANS LES PAT ?

Le confinement a perturbé l'ensemble du système alimentaire

Le 17 mars 2020, un confinement national est instauré afin de freiner la propagation du coronavirus sur le territoire. La majorité des déplacements deviennent alors interdits, le recours au télétravail obligatoire lorsqu'il est possible, et seules les professions catégorisées comme essentielles sont autorisées à maintenir leur activité.

Ces restrictions ont provoqué dans un premier temps une réaction de panique d'une partie de la population, qui s'est empressée de réaliser des réserves de denrées non-périssables. Certains produits se sont alors fait plus rares voir ont commencé à manquer, comme la farine et les pâtes. Cependant, la surveillance accrue des différents maillons du système alimentaire et le soutien aux producteurs, à l'industrie agro-alimentaire (IAA) et distributeurs ont permis d'écarter rapidement l'hypothèse d'une rupture d'approvisionnement massive. Les IAA n'ont pas cessé leur activité, malgré les nombreuses difficultés auxquelles elles ont fait face, et les chaînes d'approvisionnement nationales et internationales n'ont pas connu d'arrêt. Notre système alimentaire a donc rapidement fait preuve de robustesse et de capacité d'adaptation. Néanmoins, il ne faut pas négliger les nombreuses conséquences¹ du confinement sur les différents maillons du système alimentaire (Figure 1).



FIGURE 1 : IMPACTS DU CONFINEMENT SUR LES MAILLONS DU SYSTEME ALIMENTAIRE (SOURCE : LES GRENIERS D'ABONDANCE, MAI 2020)
Les effets directs de la crise sanitaire sont listés en rouge aux côtés des maillons concernés

À l'amont de la chaîne, les producteurs ont fait face à des difficultés d'approvisionnement pour certains intrants et fournitures, mais aussi à un manque de main d'œuvre, en partie recrutée à l'étranger, en pleine période de récoltes pour beaucoup d'entre eux. Certaines filières ont subi de plein fouet les impacts du confinement², parmi lesquelles l'horticulture et les pépinières (avec des pertes de chiffres d'affaires de 86% en moyenne), la filière laitière (qui a connu un resserrement de ses débouchés au moment du pic de production laitiers), certains secteurs de la filière viande (bœuf, veau de boucherie, volailles « festives ») et les filières viticoles, brassicoles et cidricoles (majoritairement à cause de la fermeture des débouchés dans la restauration hors domicile – RHD). Les filières fruits et légumes ont été diversement touchées. La demande a été forte pour les produits de première nécessité (pommes, carottes, poireaux, pommes de terres et fruits et légumes congelés ou en conserves), au détriment des fruits de saison (fraise et asperge) peu sollicités au début du confinement. La fermeture des marchés de plein air a fortement limité les débouchés de producteurs en circuits-courts. En Occitanie, la filière taurine a été grandement impactée, le confinement ayant contraint à l'annulation de tous les événements taurins de la région.

Un important manque de main d'œuvre a été déploré dans les usines de transformation, ce qui a fortement compromis la continuité de certaines chaînes de production. Les entreprises de la transformation alimentaire fournissant la RHD ont été très affaiblies par la crise, en particuliers les fournisseurs de la restauration collective et toute la chaîne en amont jusqu'aux producteurs. D'autres secteurs ont en revanche vu leur activité bondir, comme les magasins bios ou le e-commerce. Les usines de transformations et les distributeurs ont déploré de nombreuses difficultés logistiques, par exemple de rupture d'approvisionnement d'emballages et d'équipements de protection contre le virus ou encore de surcoût du transport.

La fermeture de la restauration collective a de fait augmenté le nombre de repas pris au domicile, provoquant une hausse du budget alloué à l'alimentation par les ménages. Le [Réseau Mixte Technologique Alimentation Locale](#)¹ a recueilli les témoignages de consommateurs afin de comprendre l'impact du confinement sur les habitudes alimentaires, qu'ils ont partagé sous forme de bulletins³. Une partie de la population a pu et/ou a décidé de consacrer plus de temps à l'achat et à la confection de leurs repas. Certains ont volontairement augmenté leur budget consacré à l'alimentation, pour consommer des produits plus sains, de meilleure qualité ou locaux. Une enquête⁴ menée par le CIVAM du Gard entre juin et août 2020 montre que pour la moitié des répondants, la consommation alimentaire de produits locaux en circuits courts² a augmenté. Plus de 80% des personnes qui ne consommaient pas en circuits courts avant la crise s'y sont mis pendant le confinement, évoquant comme raisons principales « *la solidarité avec les agriculteurs, la volonté d'éviter les risques sanitaires des grandes surfaces et la meilleure visibilité des circuits courts* ». La crise a donc amené de nouveaux consommateurs vers les circuits courts. Pour d'autres personnes, le confinement et ses conséquences (fermeture de la RHD parfois couplée à une baisse de revenus) les a fait basculer en situation de précarité alimentaire. On déplore d'ailleurs une augmentation significative du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire, de l'ordre de 40% selon La Croix rouge⁵ par exemple.

¹ Le RMT Alimentation Locale fédère une trentaine d'organismes de recherche, de développement et de formation en vue d'améliorer la connaissance sur ces circuits, élargis à la notion de "chaînes alimentaires courtes de proximité", et de mieux les accompagner, dans une perspective d'alimentation durable.

² Dans la suite du document, nous emploierons indifféremment circuits courts et circuits de proximité pour désigner la vente par les producteurs aux consommateurs de leur territoire (groupements de producteurs, marchés, magasins de producteurs locaux, vente à la ferme, etc.).

La nécessaire coopération entre acteurs pour pallier les conséquences de la crise

Les territoires et acteurs du système alimentaire ont démultiplié les initiatives pour pallier les conséquences exposées ci-dessus. Une enquête mondiale menée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁶ à la sortie du confinement interroge la place des villes dans la gestion de la crise. Trois conclusions sont avancées :

- ▶ Les villes et collectivités territoriales sont des facilitateurs clés dans l'atténuation des effets de la COVID-19 sur les systèmes alimentaires.
- ▶ Les mesures prises dans les collectivités n'ont pas été, dans la plupart des cas, suffisamment soutenues par un financement supplémentaire.
- ▶ L'autonomisation des gouvernements locaux grâce à des ressources adéquates (un mandat clair et des liens appropriés avec les programmes gouvernementaux nationaux) peut faire une différence significative dans la prévention d'une crise de sécurité alimentaire suite à une urgence sanitaire ou autre.

Alors que l'étude a été menée dans divers pays, elle fait écho à ce qui a été observé en France, où l'échelle communale semble avoir été beaucoup sollicitée dans la gestion de la crise. Leur rôle dans la réouverture des marchés de plein vent a notamment été médiatisé. Le rapport de la FAO affirme que « *la coordination entre les acteurs du système alimentaire a joué un rôle important. Les Conseils de politique alimentaire existants, en particulier dans le [les pays du] Nord, ont développé des stratégies créatives pour soutenir les agriculteurs locaux, pour rendre la distribution alimentaire efficace et pour atteindre les plus vulnérables, en assurant l'accès à la nourriture et en protégeant les travailleurs* ».

Diverses formes de conseils de politique alimentaire (CPA) se développent dans le monde, afin de rassembler et coordonner les acteurs du système alimentaire à l'échelle locale. En France, la formalisation d'un CPA territorial prend depuis 2014 l'appellation « Projet Alimentaire de Territoire » ou PAT⁷. Ces PAT permettent de développer des actions partenariales sur la thématique alimentaire, dont le cadre stratégique prend en compte les enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé⁸. Ils doivent être « *élaborés de manière concertée* » à partir d'un « *diagnostic partagé* ». Les PAT sont souvent affichés comme vecteurs de résilience alimentaire d'un territoire. Ils sont imaginés et conçus en situation de stabilité, dans le cadre d'une réflexion sur le temps long.

La question est de savoir si, face à la crise du coronavirus, les PAT ont été un cadre décisionnel favorable permettant une plus grande réactivité des territoires. Ces gouvernances alimentaires territoriales ont-elles apporté des réponses plus rapides ou plus structurées ? Ou voit-on plutôt dans les territoires avec des PAT des initiatives menées de façon très indépendante de la dynamique PAT préexistante ?

Méthodologie de l'étude : entretiens avec les référents PAT

La région Occitanie compte de nombreux PAT, souvent accompagnés par la DRAAF

Dès la création du dispositif PAT en 2014 par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁷, les territoires d'Occitanie déjà engagés dans une démarche de relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation s'en sont saisis. En 2020, 6 ans après le lancement des PAT, la région en dénombre près d'une quarantaine, présentant des stades d'avancement très différents, dont 12 labellisés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)⁹.

La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Occitanie a un riche historique d'accompagnement des PAT depuis les origines de la mise en place de ce dispositif. Elle est chargée d'instruire les dossiers de reconnaissance de PAT de la région. Les PAT peuvent être soutenus financièrement au travers d'appels à projets régionaux ou nationaux avec des enveloppes financières variables en fonction des projets. En plus de ce soutien financier, la DRAAF accompagne techniquement les PAT émergents et développés grâce à son expérience sur ce dispositif. Il était donc important pour la DRAAF Occitanie de documenter la façon dont les PAT ont réagi face à la crise, afin d'établir des préconisations utiles pour ceux-ci

Choix des territoires enquêtés

L'étude a été menée sur 22 PAT d'Occitanie (Annexe 1 : liste des PAT interrogés). Ont été exclus de l'étude les PAT en émergence, pour lesquels il était évident que le réseau d'acteurs n'avait pas encore été créé, et les PAT moins actifs, la structure du PAT étant moins sollicitée par les acteurs du territoire. Tous les PAT accompagnés par la DRAAF ont été interrogés, ce qui a permis d'étudier une palette de PAT diversifiée, autant en terme de porteurs (Figure 2) que de territoires. Une écrasante majorité de porteurs sont tout de même publics, à des échelles allant de la commune au département.

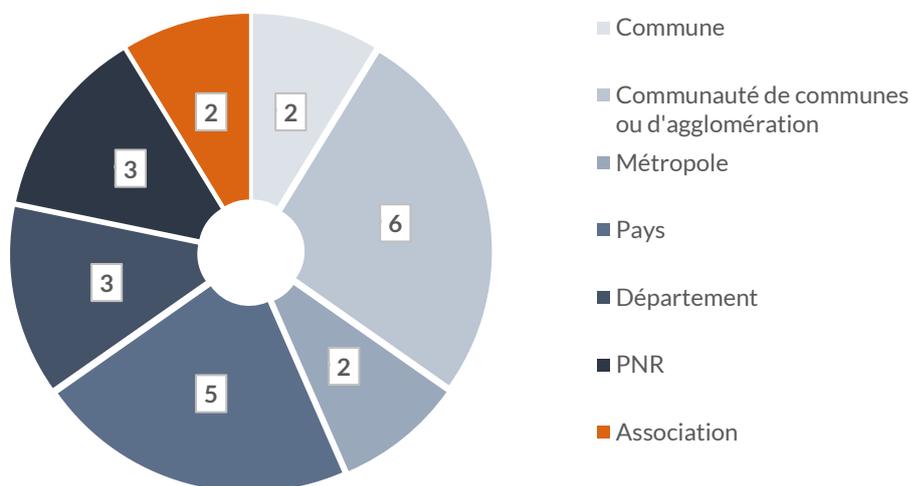


FIGURE 2 : NOMBRE DE PAT INTERROGES POUR CHAQUE TYPE DE PORTEUR

Au moins un PAT par département d'Occitanie a été interrogé. Les climats méditerranéens, océaniques et montagnards couplés aux diversités topographiques (deux massifs – les Pyrénées et le Massif central – séparés par une bande de plaine et de basses collines) et géologiques de la région expliquent la diversité des filières représentées : céréales, oléo-protéagineux, viticulture, fruits et légumes, viande, etc.. La majorité des territoires interrogés se trouvent en zone rurale, avec parfois des bourgs centres qui polarisent le territoire (territoire mixte).

Les PAT de la région s'étendent sur des territoires vastes, puisque la moyenne des surfaces des territoires de projet, en ayant exclu les départements, est de 1 240km² (contre 1 589 km² avec les départements). En revanche, le nombre d'habitants concernés par les PAT, qui est en moyenne de 28 067 habitants, chute à 41 556 habitants lorsqu'on ne tient pas compte des départements et métropoles, ce qui est relié au caractère rural de nombreux PAT (Figure 3 : Nombre de PAT interrogés par type de territoire).

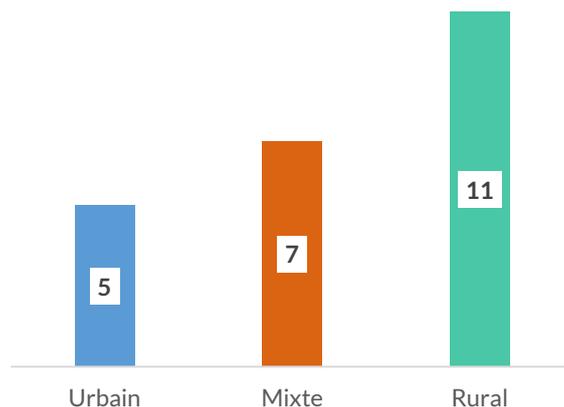


FIGURE 3 : NOMBRE DE PAT INTERROGES PAR TYPE DE TERRITOIRE

Construction d'une grille d'entretien

Afin de comprendre ce que les PAT avaient mené comme actions durant la crise, les dynamiques d'émergence de ces initiatives ainsi que les enseignements que les PAT tirent de cette période, un questionnaire (Annexe 2 : Grille d'entretien) a été élaboré sur la base de travaux de recherche^{10,11}. Une publication des Greniers d'abondance décrit les 4 étapes par lesquelles passe un système (alimentaire) lorsqu'il subit une perturbation :

- ▶ **Etape 1** : Le système résiste d'abord à la perturbation. Cette résistance peut être expliquée par les caractéristiques du système développées avant la perturbation.
- ▶ **Etape 2** : La perturbation provoque un déséquilibre dans le système, dont les capacités sont amoindries. L'impact est d'autant plus faible que le système initial est résilient vis-à-vis de la perturbation.
- ▶ **Etape 3** : Des réponses sont produites pour pallier les conséquences de la perturbation. Plus les solutions sont efficaces, plus le système revient rapidement vers un état de stabilité.
- ▶ **Etape 4** : Le système retrouve un état d'équilibre. Si celui-ci est au-dessus de l'équilibre avant perturbation, alors il a évolué.

Ces quatre étapes ont été transposées (Figure 4) pour étudier la réponse des PAT (étape 2 et 3) au confinement (la perturbation), les déterminants de ces réponses (étape 1) et l'impact de la crise sur les PAT après le confinement (étape 4). L'étape 1, qui consiste à définir le PAT avant la crise (sa gouvernance, ses acteurs, ses thématiques, etc.), était préparée en amont de l'entretien par la DRAAF grâce à un travail de recensement des PAT effectué début 2020 par Simon Bulté, stagiaire à la DRAAF Occitanie, qui s'est entretenu avec tous les PAT de la région pour les définir précisément (ce travail est à retrouver sur [le site de la DRAAF](#)).

Les entretiens ont été effectués d'octobre à décembre par téléphone, le télétravail étant obligatoire durant cette période. Le référent (chargé de mission / coordinateur) de chaque PAT a été interrogé lors des entretiens qui ont duré entre 40 minutes et 1h20. Les référents assurent l'animation et le suivi du PAT et étaient donc les plus à même de parler du rôle de leur PAT pendant la crise. De plus, le nombre important de PAT interrogé ne permettait pas de contacter plusieurs personnes de chaque PAT dans le temps imparti de l'étude.

Définir le PAT avant la crise

Dans un premier temps, il s'agissait d'analyser le système dans son état initial (avant la perturbation). Dans le cas des PAT, nous souhaitons comprendre la construction du PAT et ce que le processus de construction a eu comme conséquences en terme de type de gouvernance, d'implication des partenaires et de thématiques abordées.

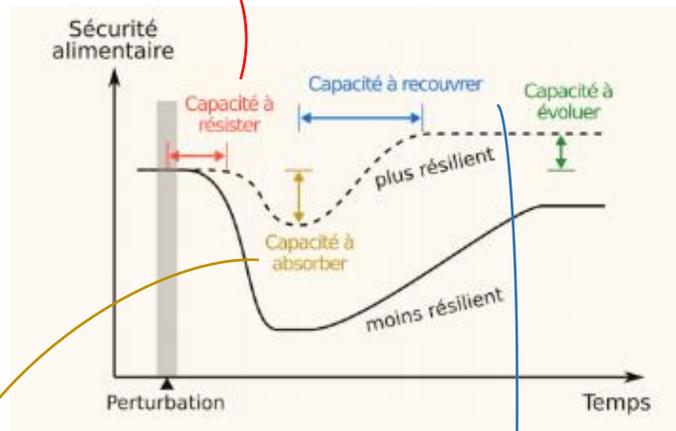


FIGURE 4 : VISUALISATION THEORIQUE DE LA RESILIENCE ALIMENTAIRE ET DE QUATRE DE SES COMPOSANTES (SOURCE : LES GRENIERS D'ABONDANCE)

Les enseignements que les territoires PAT peuvent tirer de la crise

Nous souhaitons connaître les enseignements que tirent les PAT de la crise et de ses conséquences. De nouvelles thématiques sont-elles apparues comme prioritaires pour augmenter la résilience alimentaire des territoires? Certains acteurs auraient-ils permis une gestion plus efficace de la crise? Des changements en profondeur de la gouvernance sont-ils à envisager? Nous souhaitons définir quelles fragilités ont été identifiées par les PAT et à intégrer comme enjeux à traiter.

L'impact de la crise sur le territoire PAT

De nombreux travaux ont recensé les impacts de la crise de la COVID-19 sur l'alimentation au sens large (production, transformation, distribution, consommation). Cependant, en fonction des particularités des territoires (de capacité de production, particularités géographiques ou sociales, culture alimentaire, etc.), les conséquences principales n'ont pas forcément été similaires. Nous souhaitons donc connaître les impacts identifiés par le référent PAT de la crise sanitaire sur le système alimentaire du territoire.

La gestion de la crise par les PAT

Beaucoup d'initiatives ont émergé pendant la crise, par exemple pour soutenir les producteurs qui ont vu une partie de leurs débouchés supprimés, ou les consommateurs qui étaient à la recherche de lieux proches et sûrs pour faire leurs courses. Nous souhaitons comprendre si les gouvernances alimentaires des PAT ont apporté des réponses rapides et structurées. Les réponses dépendaient-elles du type de gouvernance? De la présence de personnes clé? Ou les initiatives dans les territoires avec des PAT ont-elles été menées de façon très indépendante de la dynamique PAT?

LES PAT MOBILISES PENDANT LE CONFINEMENT

En fonction des caractéristiques des PAT, et notamment leurs thématiques principales de travail, la place du référent dans le PAT, les liens qu'ils ont pu créer avec les partenaires et d'autres territoires ou encore leur mode de gouvernance, leur rôle dans la gestion de la crise a pris différentes formes.

Les réponses des PAT sont liées à leurs thématiques de travail en amont de la crise

Des axes de travail inégalement pris en compte dans les PAT avant le confinement

Les plans d'actions des PAT s'articulent autour de 6 thématiques : l'économie, la nutrition et la santé, le patrimoine culturel et gastronomique, l'environnement, l'accessibilité sociale à l'alimentation, l'urbanisme et l'aménagement. Un PAT peut cependant choisir de ne traiter (ou prioriser) que certaines de ces 6 thématiques à un moment donné.

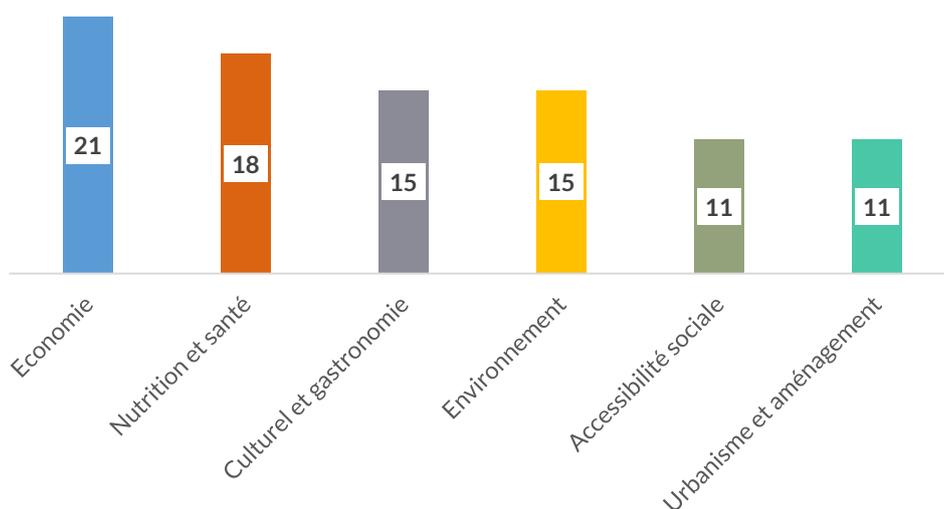


FIGURE 5 : POUR CHAQUE AXE STRATEGIQUE DU PNA, NOMBRE DE PAT QUI TRAITE DE CET AXE

- L'étude des thématiques abordées dans les PAT (Figure 5) montre que les axes économie et nutrition/santé sont les plus prépondérants en Occitanie. L'entrée économique est souvent traitée au travers du développement des circuits courts et de la structuration des filières agricoles. Cet axe permet notamment d'approfondir les connaissances sur les filières du territoire, travailler étroitement avec des agriculteurs et renforcer les liens avec les organismes professionnels agricoles (OPA). L'aspect nutrition/santé est également très présent, au travers de la sensibilisation de l'alimentation durable auprès des jeunes publics (animation sur les temps méridiens, via des actions de sensibilisation dans les cantines, etc.) ou auprès de publics plus divers, comme les défis « Familles à alimentation positive », évoqués par plusieurs référents PAT. Le développement de l'approvisionnement local dans la restauration collective est un point d'entrée de plusieurs PAT, qui structurent ainsi le développement des filières locales pour la RHD et assurent une alimentation de qualité pour les jeunes.
- La région Occitanie présente une palette de productions typiques locales importante, avec par exemple pas moins de 243 produits sous signe d'identification de qualité et d'origine (SIQO). Ainsi, la mise en valeur du patrimoine culturel et gastronomique est un enjeu économique et de développement

des territoires. C'est l'occasion pour les PAT de développer des liens avec les agriculteurs et les acteurs du tourisme. Beaucoup de PAT travaillent également sur le développement de l'agriculture biologique, qui représente déjà 16% de la surface agricole utile (SAU) d'Occitanie¹². Ce travail permet de concilier les thématiques de gastronomie, de santé et d'environnement. L'environnement est également un enjeu transversal. Les actions qui en découlent peuvent toucher différents domaines, comme la réduction du gaspillage alimentaire ou encore la conservation de zones naturelles et agricoles.

► L'accessibilité sociale est une thématique abordée par un plus petit nombre de PAT. L'engagement d'un territoire sur cet axe de travail peut prendre différentes formes : coordination de l'aide alimentaire, sensibilisation et accès à l'alimentation durable pour les plus précaires, mise en place d'une épicerie solidaire, etc. Cependant, certains PAT construisent leur plan d'action en lien très étroit avec ces questions sociales, et quelques-uns émanent même du cadre d'un contrat local de santé (CLS). Si les thématiques sociales ne sont pas forcément intégrées dès le début à la démarche PAT, on remarque qu'une réflexion est petit à petit engagée avec les acteurs sociaux sur certains territoires. Comme pour l'accessibilité sociale, les notions d'urbanisme et d'aménagement sont assez rarement présentes dans un grand nombre de PAT. Certains travaillent sur l'augmentation des espaces agricoles disponibles (par l'utilisation des friches par exemple), la conservation de terrains agricoles autour des villes, l'installation de jeunes agriculteurs, etc.

Un aperçu des actions des PAT pendant la crise

Une synthèse détaillant les actions portées ou soutenues par les PAT et leurs partenaires a été rédigée (voir « Les territoires PAT en actions »), nous n'exposerons ici que le résumé de celle-ci (Figure 6). Malgré les spécificités de chaque territoire, on peut dégager 4 conséquences du confinement traitées par les PAT :

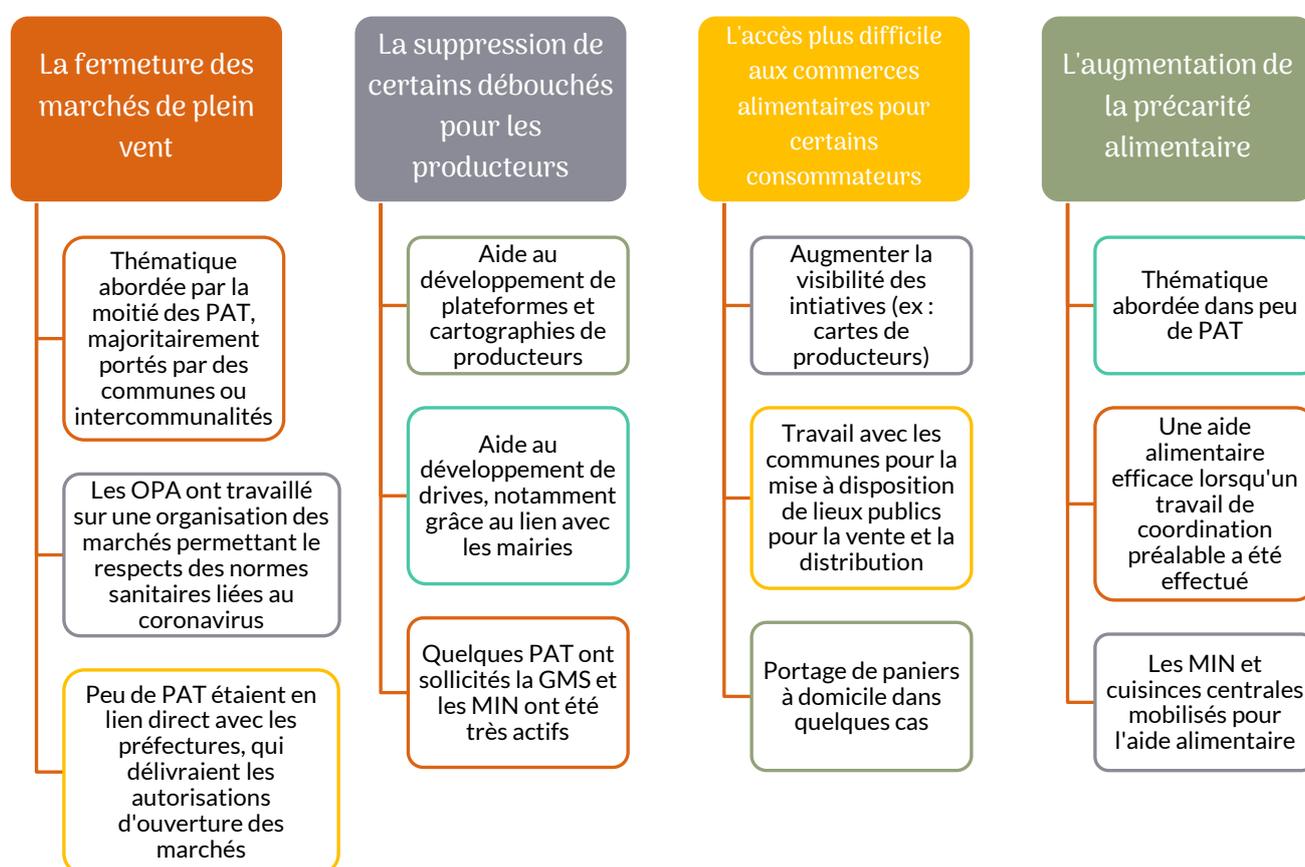


FIGURE 6 : RESUME DES ACTIONS DES PAT PENDANT LE CONFINEMENT

► Grâce au travail sur le développement de circuit-courts, de marques locales ou encore la création de groupements de producteurs (axe économie et gastronomie), les PAT développent des liens étroits avec des agriculteurs de leurs territoires. Ces liens ont été fortement sollicités pendant la crise, dans les deux sens. Les PAT ont rassemblé les agriculteurs avec qui ils ont l'habitude de travailler autour de la création de drives pour proposer une offre importante et diversifiée de produits locaux. Lorsqu'ils en avaient besoin, ce sont au contraire les producteurs qui ont sollicité les PAT, pour leur demander de l'aide ou des informations. De plus, le travail sur le développement des circuit-courts avait amené plusieurs PAT à produire des annuaires de producteurs, qui se sont avérés très utiles pendant le confinement pour entrer en contact avec eux, connaître leurs besoins et favoriser le lien producteurs/consommateurs au travers de la création ou la mise à jour de listes, cartes ou plateformes interactives.

► Certains PAT ont exploité le lien qu'ils entretiennent avec les offices de tourisme pendant le confinement, liens qui avaient été développés dans le cadre de la mise en valeur du patrimoine gastronomique. Le PAT des Bastides de Lomagne a par exemple coopéré avec l'Office de tourisme pour développer une carte agro-touristique, utile en temps de crise pour trouver des producteurs locaux et à la sortie de la crise pour favoriser la consommation des produits locaux par les touristes.

► Des actions pour aider les populations précaires ont été portées ou soutenues par un nombre restreint de PAT pendant la crise. Ceux qui étaient déjà actifs sur la thématique de l'accessibilité sociale de l'alimentation témoignent d'un travail en amont avec les populations en difficulté ou les associations de l'aide alimentaire. C'est le cas en Haut Allier où un travail de mise en relation entre les associations de l'aide alimentaire avait déjà été effectué et s'est révélé très utile pour produire des réponses coordonnées pendant le confinement. Les PAT issus de CLS conduisent cependant moins d'actions liées au développement économique, un secteur qui ne relève pas de leurs attributions directes. De fait, ils ont développé moins de solutions pour les producteurs et les consommateurs avant et pendant le confinement.

► Certaines thématiques ont été peu abordées dans la gestion de la crise, comme la RHD, l'environnement et l'aménagement. Même si des actions préexistantes dans ces domaines, elles ont été temporairement suspendues. L'arrêt total de la RHD et les restrictions de déplacement ont mis un coup d'arrêt aux actions de sensibilisation de nutrition par exemple. Les actions sur l'environnement ou l'aménagement sont également passées au second plan. Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance de telles thématiques dans un PAT, mais de noter que dans le cadre d'une crise sanitaire telle que nous l'avons vécue, ces thématiques n'ont pas trouvé leur place dans l'urgence.

Un degré d'implication des référents PAT hétérogène pendant la crise

Les entretiens se sont déroulés auprès des référents PAT. Le référent est la personne, la plupart du temps non élu, identifiée au sein de la structure porteuse comme chargée de faire vivre le PAT et de suivre son évolution. Le terme de « référent » recouvre une grande variété :

- de dénomination (Figure 7)
- de temps de travail alloué au PAT
- de missions et de cadre de travail

Cette variété explique pourquoi la gestion de la crise a pu prendre des formes très différentes selon les PAT.

Le temps alloué au PAT et le cadre de travail varient

► Le temps de travail du référent alloué au PAT varie fortement d'un PAT à l'autre. 9 chargés de mission interrogés consacrent 100% de leur temps de travail au PAT (« Chargés de mission PAT »). Pour d'autres

référents, les missions du PAT représentent moins de la moitié de leur temps de travail. C'est également le cas de tous les référents « coordinateurs ».

► Le service de rattachement des référents, lorsqu'ils se trouvent dans des collectivités, varie aussi. Deux des chargés de mission interrogés occupent des postes en lien avec la santé (PNNS ou CLS), deux au développement économique, un à l'éducation au territoire et un à l'environnement.

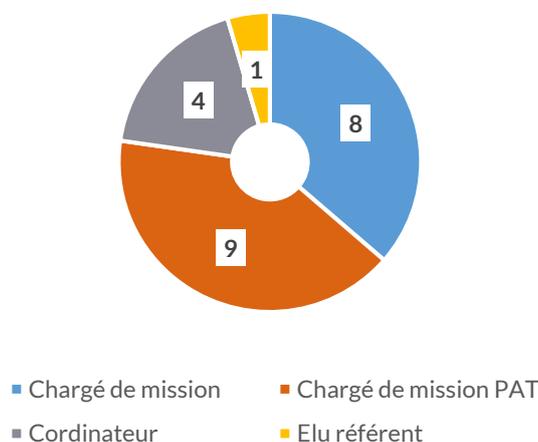


FIGURE 7 : NATURE DES POSTES DES REFERENTS PAT INTERROGES

Les rôles des référents PAT pendant la crise

La typologie des réponses proposées par les référents PAT n'est pas imperméable, ils ont pu intervenir de différentes manières.

LE REFERENT PAT, UN RELAIS INDISPENSABLE ENTRE LES PARTENAIRES ?

Près de la moitié des référents interrogés témoignent du fait que les structures partenaires les ont souvent fait intervenir pour les mettre en relation avec les acteurs pertinents pour la gestion de la crise. Pour la quasi-totalité de ces PAT, on peut juger que l'implication du référent a été forte pendant la crise. Les partenaires se sont saisis de la disponibilité des référents, particulièrement ceux qui disposent d'un temps de travail important, voire exclusif, alloué au PAT. Ces référents sont donc souvent identifiés comme personne ressource sur le territoire pour les questions agricoles et alimentaires. Bien loin de devenir des politiques ex-nihilo, les PAT sont ancrés dans les dynamiques du territoire, du fait de la présence de ces référents.

DES REFERENTS QUI AGISSENT

La majorité des référents PAT a participé à la gestion effective de la crise. Pour ceux-là, le temps alloué au PAT représente en temps normal plus de la moitié de leur temps de travail total ; et, pour beaucoup, la gestion des thématiques agricoles et alimentaires a pris le dessus pendant le confinement. Pour les plus impliqués dans la gestion de la crise, c'est souvent un travail très chronophage de phoning qui a pu être réalisé. Par exemple, la chargée de mission du PAT du Grand Cahors a appelé un à un les producteurs présents aux halles de Cahors, les magasins de producteurs locaux et les magasins bios pour trouver des solutions d'approvisionnement pour les personnes fragiles et/ou en situation de précarité. D'autres référents ont alloué beaucoup de temps à la mise à jour des annuaires de producteurs ou à la prise de contact avec les mairies du territoire pour connaître leurs besoins.

DES REFERENTS QUI COORDONNENT LEURS ACTEURS

Quelques PAT se sont plutôt placés comme coordinateurs dans la gestion de la crise. On peut citer en premier lieu les PAT départementaux du Gers et du Gard, dont l'échelle se révèle intéressante pour la coordination. Le département du Gers a élaboré une feuille de route très claire de gestion de la crise, en particulier sur l'aide qui pouvait être apportée aux producteurs locaux. Il apparaît que le rôle de coordinateur a plutôt été endossé par des PAT qui s'apparentent davantage à une politique qu'à un projet. À Castelnaudary, la ville, et particulièrement l'élue référente du PAT, s'est rendue disponible pour assurer une gestion cohérente. Elle a par exemple mobilisé la chargée des marchés plein vent de la ville ou a collaboré avec l'adjoint en charge du commerce.

Un point de vigilance concerne le risque de développement d'initiatives similaires, concernant un même territoire ou un même public, par des acteurs différents. Par exemple, il est arrivé que trois cartes de producteurs à des échelles différentes soient produites (communauté de communes, département, région). D'après certains chargés de mission, cette démultiplication des initiatives avec un objectif commun a pu brouiller le message pour les consommateurs, alors que des coopérations auraient pu être trouvées. Les référents PAT témoignent dans certains territoires de leur rôle de clarificateur qui a pu aider pendant la crise, lorsqu'ils sont identifiés comme ressource pour les questions agricoles et alimentaires sur ces territoires.

DES REFERENTS COMME RELAIS D'INFORMATIONS

Dans beaucoup de territoires, les référents ont relayé activement les initiatives des partenaires du PAT, auprès des producteurs et des consommateurs. Pour ces derniers, les OPA sont actives sur le territoire et le sont restés pendant le confinement. Les PAT s'y donc placés en relais d'informations pour donner de la visibilité aux initiatives, mais n'ont pas été sollicités pour coordonner les actions.

DES REFERENTS QUI N'ONT PAS (OU PEU) MOBILISE LE CADRE DU PAT

5 référents ont peu traité des questions agricoles et alimentaires pendant le confinement, non par un manque de volonté mais plutôt parce que le PAT était trop peu avancé ou parce que le chargé de mission s'est concentré sur d'autres aspects de la crise. Par exemple, le parc naturel régional (PNR) Haut-Languedoc mène depuis plus de 10 ans des actions dans les domaines agricoles et alimentaires mais la formalisation du PAT était trop récente pour en faire un acteur référent de gestion de la crise. Le réseau d'acteurs autour de ce PAT n'est pas encore créé, ces acteurs ont plutôt agi de façon isolée et non concertée.

Souvent, les chargés de mission qui partageaient le temps alloué au PAT avec d'autres missions ont ou bien consacré 100% de leur temps au PAT, ou bien ont délaissé l'aspect alimentaire pour d'autres thématiques. La chargée de mission développement du Pays des Nestes assure trois autres missions en plus de la coordination du PAT. Le manque de temps d'animation n'a pas encore permis de créer un réseau d'acteurs efficace en temps de crise et elle s'est concentrée sur ses autres missions.

À l'inverse, il est arrivé que le référent soit peu mobilisé pendant la crise. En effet, grâce aux liens créés lors du développement du réseau d'acteurs dans le cadre du projet alimentaire, des contacts directs ont été établis pendant la crise. Par exemple, les liens développés entre la chambre d'agriculture et les différents services de la mairie d'Albi ont été mobilisés pendant le confinement. Le PAT du Grand Pic Saint-Loup, porté par une communauté de communes, n'a quant à lui pas souhaité rajouter une couche d'actions. Les OPA et le département étant déjà très actifs, le PAT n'a pas jugé cohérent de rajouter une échelle d'actions et ainsi de complexifier les approches.

“
La coordination
des actions par
le département
a démontré son
intérêt

PAT de la Communauté de
communes Bastides de Lomagne

Des partenaires essentiels dans la gestion de la crise

Les OPA ont proposé des solutions efficaces et rapides

Dès l'annonce du confinement, les OPA ont souhaité développer des solutions pour les producteurs dont les débouchés étaient diminués ou stoppés (ventes à la restauration collective, marchés de plein vent, etc.). Les PAT témoignent de cela sur quasiment tous les territoires, avec, pour une grande majorité, la création de drives, par les chambre d'agriculture, les centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM) et/ou les groupements d'agriculteurs biologiques (GAB). Les entretiens montrent que les OPA sont très souvent à l'origine des initiatives, qu'ils souhaitaient développer rapidement, et certains ont ensuite sollicités le référent PAT, dont le rôle a été de :

- mobiliser des producteurs autour de l'initiative ;
- structurer les outils de commande ;
- faire le lien avec les mairies du territoire, notamment pour qu'elles mettent à disposition des lieux de distribution pour les drives émergents.

Quelques PAT ont également mobilisé du temps de travail du référent et d'autres employés municipaux pour aider à la distribution des paniers/commandes.

D'autres partenaires sollicités pendant la crise

Hormis ces OPA, d'autres acteurs inclus dans la démarche PAT se sont avérés intéressants. Les territoires qui avaient déjà travaillé avec la grande et moyenne surface (GMS) n'ont pas hésité à la solliciter pour renforcer le référencement local. Pour certains PAT la crise aura été l'occasion de prendre pour la première fois contact avec ces structures. Le PAT du Grand Cahors a sollicité la GMS mais aussi les magasins spécialisés (bio et de producteurs) et supérettes, avec certaines desquels un contact avait déjà été établi.

C'est parfois au sein même des structures porteuses qu'une approche partenariale (parfois inédite) a été proposée, en sollicitant d'autres services que celui du référent PAT. Dans le PNR des Pyrénées ariégeoises, le directeur s'est chargé de contacter la GMS, alors qu'un autre chargé de mission du PNR a participé à la création de drives. Dans deux PAT portés par des mairies, celui de Castelnaudary et celui d'Albi, les personnes en charge des marchés de plein vent de ces deux communes ont été mobilisées pour tenter de maintenir ces marchés sous des formes respectant les recommandations sanitaires. Le département du Gard a sollicité plusieurs services, comme le patrimoine, qui étaient en lien avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA). À la métropole de Montpellier, des agents de divers services ont été mobilisés pour aider à distribuer les stocks de la restauration collective.

L'importance d'avoir établi des liens en amont

Il ressort des entretiens que les PAT ont majoritairement travaillé avec leurs partenaires proches pendant le confinement, avec qui ils entretiennent déjà des liens étroits. Il y a rarement eu de nouveaux liens créés entre les acteurs pour gérer la crise.

DES LIENS ETABLIS PENDANT LE DIAGNOSTIC ET LA PREFIGURATION DU PAT

Le diagnostic et la phase de préfiguration des PAT engagent la dynamique partenariale. D'après le MAA⁸, « l'appui sur un diagnostic partagé par les acteurs locaux [...] [est gage] de la réussite de la mise en place [d'un] PAT ». Parmi les 22 PAT interrogés, 19 ont réalisés un diagnostic :

► 10 d'entre eux ont réalisé un diagnostic en interne, c'est-à-dire fait par la structure porteuse du PAT. Certains territoires avaient déjà réalisé des diagnostics, par exemple lors d'un travail antérieur sur les circuits courts, et se sont appuyés sur ceux-ci plutôt que d'en produire de nouveaux lors de l'élaboration du PAT. Parmi ces diagnostics en internes, presque la moitié ont été réalisés par des stagiaires, avec l'appui du chargé de mission. Parfois, c'est le chargé de mission lui-même qui s'occupe de le réaliser, ce qui est l'occasion pour lui de commencer à nouer des liens avec les différents acteurs du territoire qui pourront être intégrés dans la démarche par la suite. Les territoires se font aussi souvent accompagner par des cabinets d'étude et/ou le monde de la recherche pour ces diagnostics.

► Seulement 2 PAT ont fait appel à des cabinets d'études pour qu'ils réalisent la totalité du diagnostic agri-alimentaire.

► Pour les 7 autres, il a été réalisé conjointement avec des organismes de recherches (INRA), un cabinet d'étude ou des organismes professionnels agricoles (chambre d'agriculture, CIVAM, mouvement rural).

Plusieurs chargés de mission témoignent de l'importance de cette phase de diagnostic pour créer un réseau d'acteurs autour du PAT et les placer en référents sur les questions agricoles et alimentaires. Un nombre important de référents PAT interrogés étaient d'ailleurs déjà en poste sur les questions agricoles/alimentaires lors de la création du PAT, et ont donc participé aux démarches de création et formalisation du PAT.

“

Ce diagnostic a permis de créer et lancer une dynamique partenariale entre les acteurs de l'alimentation sur le territoire

PAT du Haut Allier

DES LIENS CONSOLIDÉS DANS LES INSTANCES DE PILOTAGE

Les PAT sont généralement structurés autour d'une instance de pilotage décisionnaire – le COPIL – qui rassemble les partenaires les plus impliqués dans le PAT, et de comités techniques, ou COTECH.

Pour cette étude, 3 types de gouvernance (Tableau 1), en fonction des membres du comité de pilotage, ont été définies :

- une gouvernance d'élus (ce sont les élus locaux qui prennent les décisions, même si les autres acteurs sont consultés) ;
- une gouvernance agri-alimentaire (les représentants du monde agricoles sont partie prenante des décisions) ;
- une gouvernance multi-acteurs, où des structures plus diverses participent aux décisions (associations de la société civile, restauration scolaire, associations de l'aide alimentaire, etc.).

Classification	Membre de l'instance de pilotage
Elus	Groupe d'élus
Agri-alimentaire	Collectivités Chambre d'agriculture Financeurs Agriculture paysanne Acteurs environnementaux
Multi-acteurs	Plusieurs domaines d'actions représentés

TABEAU 1 : CLASSIFICATION DES INSTANCES DE PILOTAGE (SOURCE : RNPAT)

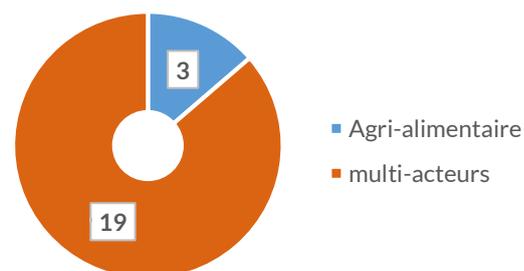


FIGURE 8 : NOMBRE DE PAT POUR CHAQUE TYPE D'INSTANCE DE PILOTAGE

On voit (Figure 8) que parmi les PAT interrogés, les instances de pilotage sont très majoritairement multi-acteurs. Si beaucoup de PAT émanent d'une volonté politique, ils n'oublient pas pour autant d'y inclure un grand nombre de partenaires. Parmi les acteurs les plus récurrents des comités de pilotage, on peut citer les élus (communaux, départementaux, régionaux), dont l'implication dans ces projets est assez forte, l'État (DRAAF), les OPA (la chambre d'Agriculture dans presque tous les PAT ; et, en fonction des territoires, le GAB, CIVAM, ADEAR, etc.). Ensuite, en fonction des territoires, de leur historique et des thématiques prédominantes des PAT, on trouve des associations, lycées agricoles, acteurs de la restauration collective, la recherche, les MIN, etc..

Cependant, seuls certains partenaires ont travaillé de concert avec les PAT durant la crise, majoritairement les OPA. Ces organismes qui étaient les plus à même de produire une réponse rapide et efficace pour les producteurs, grâce aux liens étroits qu'ils entretiennent avec eux et à leur connaissance du terrain qu'ils ont. Les OPA sont aussi souvent les partenaires privilégiés des PAT. En revanche, des liens moins forts sont créés avec les autres partenaires (structures de l'aide alimentaire, associations citoyennes, etc.). Les COPIL sont ainsi l'occasion de rassembler les partenaires et de renforcer leurs liens, mais l'effectivité des partenariats prend davantage d'ampleur dans les actions. D'ailleurs, les COPIL ne se sont pas rassemblés pendant la crise, seules des réunions restreintes, regroupant généralement les acteurs du monde agricoles se sont tenues. Les PAT sont donc encore peu reconnus ou identifiés comme les instances mobilisables dans leur ensemble en temps de crise.

Les liens avec les autres territoires à exploiter davantage ?

Des liens avec des porteurs d'échelons territoriaux inférieurs ou supérieurs, ou avec des territoires voisins, sont souvent développés par les PAT. Ils peuvent être créés pour faciliter la mise en place du dispositif sur le territoire (pour créer des relais), mais aussi pour capitaliser sur ce dispositif relativement jeune grâce à des échanges d'expériences.

LES MAIRIES, DES INTERLOCUTRICES PRIVILEGIEES DES PAT

Les PAT intercommunaux se construisent en concertation étroite avec les mairies concernées, même si le degré d'implication varie selon les communes. Les élus sont souvent présents aux COPIL, et les techniciens municipaux participent aux comités techniques. Certains PAT portés par des communes ou intercommunalités choisissent de ne pas limiter le champ d'action du projet aux limites géographiques définies par les territoires du PAT, mais plutôt de toucher tout le bassin de vie. C'est notamment le cas pour les PAT de territoires touristiques, comme le PAT des Pyrénées catalanes. Les liens développés avec les mairies (et territoires intercommunaux) ont été très sollicités durant la crise. Ils ont permis d'obtenir rapidement des informations sur les besoins des agriculteurs dans les différentes communes par exemple, ou encore de demander des mises à disposition d'équipements communaux pour la distribution des drives.

LES PAT DEPARTEMENTAUX, UN ECHELON INTERESSANT POUR LA COORDINATION

Dans les deux PAT départementaux, l'émergence de PAT à des échelles inférieures les incite à mener une réflexion sur la coordination de ces projets. Un réseau de collectivité a été créé par l'un des deux, afin de favoriser le partage de connaissances et mutualiser les expériences. La structuration de la logistique en restauration collective est un thème commun aux PAT départementaux, tout comme la structuration des filières, pour laquelle l'échelle départementale paraît pertinente. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été sollicités comme relais pour le PAT du Gers par exemple.

DES COOPERATIONS ENTRE PAT PEU MOBILISEES PENDANT LA CRISE

Des coopérations entre les PAT sont en train de se développer en Occitanie, même s'il en existe encore peu. Ces coopérations permettent de mutualiser les compétences et l'ingénierie financière, mais aussi de se répartir des actions lorsque les territoires se juxtaposent, et d'échanger sur les expériences vécues par chaque territoire. C'est le cas des PAT de la Haute Vallée de l'Aude et de la ville de Castelnaudary, qui ont échangé après la crise sur leurs expériences mutuelles. Il semble que peu de coopérations entre territoires non-adjacents soient intervenues pendant la crise, alors que quelques relations existent en temps « normal ».

QUELLES LEÇONS POUR LES PAT ET LE DISPOSITIF APRES LA CRISE ?

Le confinement et les restrictions qui l'accompagnaient ont révélé certaines fragilités de notre système alimentaire, à l'échelle nationale comme locale. Chaque territoire a été témoin de dysfonctionnements plus ou moins importants, mais la crise a aussi mis en lumière l'efficacité de certains partenariats ou dispositifs qui se sont avérés utiles pour produire des réponses rapides et efficaces, à l'image de ce qu'ont proposé beaucoup de PAT (voir « Les territoires PAT en actions »).

La crise a conforté la nécessité de politiques alimentaires territoriales

Des politiques utiles en temps de crise

Une réflexion s'est engagée pendant le premier confinement sur nos modes de production et de consommation, mettant en avant l'importance de la territorialisation de notre système alimentaire pour augmenter la résilience alimentaire des territoires et le lien entre l'alimentation et la santé. Cette réflexion était déjà menée par les territoires PAT, dont l'impulsion émane la plupart du temps d'un désir de relocalisation, de développement d'une alimentation plus saine et d'une volonté de relier agriculture et développement durable. La crise a donc conforté ces politiques, qui permettent de créer des liens entre les acteurs de l'alimentation mais aussi de développer des modes de production et de consommation qui augmentent la résilience des territoires.

Loin de remettre en cause le bienfondé des PAT, la crise a plutôt conforté ce qui avait été défini dans les plans d'actions, comme l'expliquent la communauté de communes du grand Cahors, le PAT du grand Pic Saint Loup ou encore la ville de Castelnaudary. Cependant, à la sortie de la crise, une partie des PAT souhaite renforcer ou prioriser certains axes de travail (voir ci-dessous). Afin d'apprendre de la crise, quelques territoires ont souhaité sonder les acteurs pour savoir ce qu'ils ont entrepris pendant le confinement, connaître leurs besoins à la sortie du confinement, et éventuellement faire émerger de nouvelles thématiques de travail émanant des besoins du territoire. Le département du Gers a par exemple questionné les EPCI, le département du Gard a commandé une étude sur les comportements alimentaires et les circuits courts pendant et après la sortie de confinement, la métropole de Toulouse a travaillé avec l'école d'ingénieur agronome de Purpan sur les initiatives entreprises par les communes de la Métropole pendant le confinement.

“
Les axes de travail
identifiés dans le
cadre du PAT ont
été confirmés

PAT du Grand Cahors

Si une réflexion à la sortie de la crise a été engagée par une partie des PAT, d'autres ont préféré mettre cet épisode derrière eux et reprendre les actions là où ils les avaient laissées.

La logistique, l'installation et la diversification des débouchés producteurs : des thématiques prioritaires après la crise

Suite aux impacts de la crise, les PAT évoquent les mêmes enjeux qui deviennent prioritaires pour augmenter la résilience alimentaire des territoires :

- ▶ **Travailler sur le foncier agricole et la transmission des exploitations** : pendant le confinement, l'offre en fruits et légumes locaux a souvent eu du mal à satisfaire la demande. Les PAT souhaitent installer davantage de producteurs en circuit-courts, particulièrement des maraîchers. Pour cela,

un travail sur la disponibilité et l'accessibilité des terres destinées à la production en circuit-court, déjà engagé sur plusieurs territoires, sera amplifié. De plus, à l'échelle nationale comme à l'échelle de la région, beaucoup d'agriculteurs sont proches de la retraite et une grande partie d'entre eux n'ont pas de candidats à la reprise. Les territoires risquent donc de devoir répondre à une demande croissante en produits locaux et en même temps de voir leur nombre d'agriculteurs diminuer. Un accompagnement des agriculteurs proches de la retraite apparaît comme nécessaire pour maintenir l'activité agricole.

- ▶ **Aborder les questions de logistique** : la crise a montré que ce sont souvent des difficultés logistiques qui freinent la territorialisation de l'alimentation. De nombreuses initiatives initiées pendant le confinement, comme la vente à domicile ou la création de groupement de producteurs, n'ont pas été pérennisées, car la charge de travail consacrée à la logistique (réalisation des paniers, transport, distribution) était trop importante. Les PAT souhaitent accompagner les producteurs sur ces questions logistiques. Le PAT des Bastides de Lomagne propose par exemple d'adapter les solutions logistiques mises en place pour développer l'approvisionnement en produits locaux de la restauration collective, afin que les producteurs (qui ne fournissent pas la restauration collective) puissent en bénéficier. Le PAT du Gers élargira peut-être les bénéficiaires de solutions logistiques (points de massification, mutualisation du transport, etc.) proposées dans le cadre de l'approvisionnement local de la restauration collective.
- ▶ **Accompagner les producteurs dans la diversification leurs débouchés** : pendant la crise, les producteurs qui ne s'étaient positionnés que sur un seul débouché se sont souvent retrouvés en difficulté. Par conséquent, la volonté de diversification des débouchés émane directement des producteurs. Les PAT peuvent soutenir cette dynamique en accompagnant la création de groupements de producteurs ou en aidant à la structuration des outils de commande. Le PAT du Gers finance par exemple une prestation assurée par les Bio du Gers pour mettre en place une méthodologie d'accompagnement des producteurs qui souhaitent créer des groupements de vente.

La crise a révélé la nécessité de prendre en compte la précarité alimentaire à l'échelle locale, cette thématique devrait se développer dans quelques PAT. En effet, pour beaucoup de PAT, cette thématique a été peu abordée pendant le confinement et souvent traitée par le service de l'action sociale. Les référents témoignent d'une prise de conscience et d'un intérêt grandissant pour cet enjeu, par exemple au PAT de l'albigeois bastides ou au PAT du Gard.

“
Certaines thématiques ont
pris de l'ampleur [...]
notamment la solidarité
alimentaire

PAT de Toulouse Métropole

Accompagner la pérennisation des initiatives du confinement

Alors que des initiatives ont germé dans tous les territoires, certains PAT font le choix d'accompagner la pérennisation d'actions initiées pendant la crise. Dans la haute vallée de l'Aude, une épicerie paysanne ambulante et solidaire développée pendant la crise est toujours en service aujourd'hui. Elle est portée par la Maison paysanne de l'Aude. Dans d'autres PAT, comme à Castelnaudary ou à Cahors, certains drives ou groupements d'achats poursuivent leur développement et se structurent, parfois accompagnés financièrement et/ou techniquement directement par le PAT, d'autres fois par des partenaires comme la chambre d'agriculture ou le CIVAM.

Des référents citent cependant des initiatives « *qui n'ont pas pris* », comme la mise en place d'une solution pour aider les producteurs à fabriquer des paniers sur le MIN de Montpellier ou en Ouest Aveyron où le chargé de mission a tenté de développer des drives mais là aussi l'initiative n'a pas rencontré le succès

espéré par ce dernier. S'il est parfois difficile pour les référents d'expliquer pourquoi certaines initiatives n'ont pas connu le succès attendu, il semble tout de même que certains acteurs aient été réticents à construire des solutions avec des acteurs avec qui ils n'ont pas l'habitude de travailler.

Des dispositifs qui ont gagné en légitimité

Des élus plus sensibles à la question alimentaire

Plus de la moitié des référents témoignent d'une augmentation de la place accordée aux questions agricoles et alimentaires dans les politiques locales. Dans tous les territoires porteurs d'un PAT, l'alimentation occupait déjà une place non négligeable et formalisée, puisque l'impulsion politique est nécessaire à leur émergence. Mais la crise et ses impacts sur le système alimentaire a révélé l'importance de systèmes alimentaires robustes et territorialisés. L'augmentation du poids politique de l'alimentation se traduit dans certains PAT par une participation accrue des élus aux instances de gouvernance. Par exemple, dans le PAT de la communauté de communes des Bastides de Lomagne, la présidente de la communauté de communes, la directrice générale ainsi que la directrice adjointe s'apprêtaient à intégrer le comité de coordination au moment de la rédaction de ce rapport. La communauté de communes souhaite faire de l'alimentaire un pilier de la politique de l'intercommunalité. Certains territoires décident de développer la compétence alimentaire, avec, par exemple, la création d'un poste de vice-président en charge de la question alimentaire au PNR Grands Causses Lézou, ou la création d'un poste d'élu référent agriculture et alimentation à la métropole de Toulouse.

Le calendrier électoral a pu influencer sur la considération politique des questions alimentaires dans certains territoires. Alors que ce n'était pas un sujet prioritaire dans les campagnes du premier tour, certains candidats se sont saisis de cette question entre les deux tours – et affirment après leur élection un intérêt grandissant pour ces questions.

Dans d'autres territoires, les changements de majorité, s'ils ne font pas craindre un abandon des politiques alimentaires, suscitent parfois quelques inquiétudes quant à la réceptivité et l'intérêt des nouveaux élus pour ces thématiques.

Des consommateurs davantage sensibilisés aux enjeux agricoles et alimentaires, une occasion pour les PAT ?

Des études (voir supra) montrent qu'un très grand nombre de consommateurs vont pérenniser au moins en partie les achats faits en circuits courts/de proximité, avec une hausse de fréquentation durable surtout pour la vente à la ferme et les commandes sur internet. Ce sont deux modes de vente qui demandent du temps, les PAT pourraient intervenir pour structurer et faciliter l'offre. L'enjeu d'accompagnement est d'autant plus important qu'une étude¹³ réalisée cette fois auprès de producteurs a montré que plus de la moitié d'entre eux déclarent avoir eu une surcharge de travail pendant la crise, principalement liée à la vente (la moitié des ventes à la ferme initiées pendant la crise ont été abandonnées depuis).

La sensibilisation accrue d'une partie des consommateurs à l'importance d'une alimentation saine et durable est l'occasion pour les PAT de gagner en visibilité. La reterritorialisation de l'agriculture ne se fera pas sans une propension de la population à consommer davantage en circuit-courts. Les consommateurs sont prêts à entendre le discours porté par les PAT, certains seront même intéressés pour participer à ces démarches. Plusieurs PAT incluent déjà les citoyens dans leurs concertations, pour d'autres qui souhaiteraient le faire, la période semble propice pour initier une participation citoyenne.

L'animation, un facteur déterminant pour la réussite des PAT

La présence d'un chargé de mission s'est révélée essentielle dans la gestion de la crise, notamment du fait du temps qu'ils peuvent allouer à l'animation du PAT. L'animation est pour beaucoup un des facteurs clés de la réussite d'un PAT. Elle permet non seulement de placer le PAT comme « référent » pour les questions agricoles et alimentaires du territoire, mais aussi de suivre des actions qui demandent beaucoup de disponibilités, comme l'accompagnement de la création de groupements de producteurs. Plusieurs référents regrettent d'avoir peu, voire pas, de temps alloué à l'animation du PAT, ce qui a pu conduire à ne pas traiter du tout de la question alimentaire pendant la crise.

La présence d'un animateur (ou chargé de mission) dans un PAT dépend non seulement des financements mais aussi de la volonté politique. Les appels à projets régionaux et nationaux permettent de subventionner, au moins partiellement, des postes de chargés de mission, mais ce ne sont pas les seules possibilités de financements. Un grand nombre de dispositifs de politiques publiques (européens, nationaux, régionaux ou départementaux) sont mobilisables par les PAT¹⁴.

“
L'animation d'un PAT
est un facteur de
réussite, ils ont besoin
de financements pour
cela

PAT de Castelnaudary

CONCLUSION

Le confinement que nous avons vécu au début de l'année 2020 a montré la robustesse de notre système de distribution et mis en avant la solidité globale de notre système de production et de distribution. La crise a cependant révélé certaines fragilités, notamment dans les circuits de proximité. Ce moment de crise amène à questionner la gouvernance alimentaire des territoires, très sollicités pour répondre aux conséquences du confinement.

La spécificité de chaque territoire fait qu'aucune recette type ne peut être dégagée pour une gestion optimale d'une crise, au sein d'un PAT, telle que nous l'avons vécue. De chaque type de portage découle des avantages et des inconvénients, et les spécificités (agricoles, sociales, démographiques, politique, etc.) de chaque territoire demandent une adaptation du dispositif. Cependant, quelques conclusions communes peuvent être dressées :

- ▶ La présence d'un chargé de mission identifié avec un temps de travail important alloué au PAT a permis une gestion coordonnée et efficace de la crise.
- ▶ Un PAT crée un réseau d'acteurs, dont les liens sont mobilisés pour produire des réponses concertées en temps de crise. Lorsque les liens étaient assez fortement développés, le chargé de mission n'avait plus à faire l'intermédiaire entre les acteurs.
- ▶ Les interlocuteurs privilégiés des PAT pendant la crise ont été les OPA et les mairies.

Des démarches moins souvent observées permettent toutefois d'obtenir des résultats intéressants :

- ▶ Beaucoup de PAT présentent un réseau d'acteurs assez restreint. Des partenariats avec des acteurs plus larges, comme ceux de l'aide alimentaire et de la GMS, auraient étendu l'action des PAT pendant le confinement.
- ▶ La transversalité d'une telle politique, particulièrement au sein des services de la structure porteuse du PAT, est nécessaire et intéressante en temps de crise.
- ▶ Les PAT qui recouvrent des territoires importants (PNR, départements) proposent une coordination qui facilite et rend plus efficace le travail des PAT aux échelles inférieures.

Il faut noter que de très nombreuses initiatives ont émergé partout, y compris sur des territoires qui ne portaient pas de PAT. Un travail plus approfondi serait à mener pour comparer les réponses des territoires porteurs de PAT et celles des autres territoires sur la période du confinement. Des initiatives locales faites dans l'urgence découlent peut-être des ferments de nouvelles gouvernances alimentaires, avec des priorités éventuellement différentes.

BIBLIOGRAPHIE

1. Félix, L. & Arthur, G. Covid-19 : Qui veille au grain pour demain ? L'analyse. *Les Greniers d'Abondance* <https://resiliencealimentaire.org/covid-19-qui-veille-au-grain-pour-demain-lanalyse/> (2020).
2. Nationale, A. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques sur les propositions du groupe de travail sur le suivi de l'agriculture, la pêche et l'alimentation concernant la reprise et le plan de relance après l'épidémie de covid-19 (M. Stéphane Travert, M. Julien Dive, M. Sébastien Jumel, M. Dominique Potier et M. Richard Ramos). *Assemblée nationale* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b3169_rapport-information.
3. RMT Alimentation Locale. Covid-19 et Systèmes alimentaires, 'Manger au temps du coronavirus'. *RMT Alimentation Locale* <https://www.rmt-alimentation-locale.org/covid-19-et-alimentation> (2020).
4. FD CIVAM 30 & Département du Gard. Impactes de la crise Covid-19 sur les circuits courts. Résultats de l'enquête auprès des consommateurs du Gard. (2020).
5. Croix-Rouge française. Aide alimentaire : faire face à la hausse des besoins. *Croix-Rouge française* <https://www.croix-rouge.fr/Actualite/COVID-19-Les-nouveaux-visages-de-la-precarite/Aide-alimentaire-faire-face-a-la-hausse-des-besoins-2461> (2020).
6. FAO. *Villes et collectivités territoriales en première ligne dans la mise en place de systèmes alimentaires inclusifs et résilients. Principaux résultats de l'enquête de la FAO 'Systèmes alimentaires urbains et COVID-19'*. 19 <http://www.fao.org/3/cb0407en/CB0407EN.pdf> (2020).
7. Assemblée Nationale. *LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (1)*. 2014-1170 (2014).
8. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Comment construire son projet alimentaire territorial ? <https://agriculture.gouv.fr/comment-construire-son-projet-alimentaire-territorial> (2017).
9. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Faire reconnaître un projet alimentaire territorial. <https://agriculture.gouv.fr/faire-reconnaitre-un-projet-alimentaire-territorial> (2020).
10. RnPAT & Chambres d'Agriculture France. *Grille d'analyse de la transversalité d'un projet alimentaire territorial*. 4 (2017).
11. Chia, E. *et al.* Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. 24 (2011).
12. Chiffres Clés de la Bio. *Interbio Occitanie* <https://www.interbio-occitanie.com/connaitre-la-bio/chiffres-cles-de-la-bio/> (2019).
13. FD CIVAM 30 & Département du Gard. Impact de la crise Covid-19 sur les circuits courts. Résultats de l'enquête auprès des producteurs du Gard. (2020).
14. Montegu, D. *L'ingénierie financière des Projets Alimentaires Territoriaux*. 12 (2017).

ANNEXES

Annexe 1 : liste des PAT interrogés

PAT Bastides de Lomagne
PAT du Pays Haut Languedoc et Vignobles
Projet alimentaire départemental du Gers
PAT du PNR Haut Languedoc
Vers un projet alimentaire du territoire Grands Causses-Lézou
PAT Haute Vallée de l'Aude
PAT de Castelnaudary
PAT Pays Coeur d'Hérault
PAT du Haut Allier
Manger mieux, bon et bien en Pyrénées Catalanes
PAT des Pyrénées ariégeoises PASTA
De la vallée à l'assiette (PAT du Grand Cahors)
PAT du Grand Pic Saint Loup
PAT du Pays Midi Quercy « Mettre la main à la PAT »
PAT de l'Ouest Aveyron
PAT de l'Albigeois : démarche pour une agriculture et une alimentation de proximité
PAT de Cauvaldor
Politique alimentaire départementale du Gard
PAT Albigeois Bastides
PAT du PETR du Pays des Nestes
Projet Agricole et Alimentaire métropolitain de Toulouse
Politique agroécologique et alimentaire de Montpellier

Annexe 2 : Grille d'entretien

1 Définir le PAT avant la crise

CARTE D'IDENTITE DU PAT

Nom du projet	
Porteur(s) du projet	
Année de création	
Nombre de communes	
Superficie	
Nombre d'habitants	

CONSTRUCTION DU PAT

Quelle est la genèse du PAT ? Quel est le facteur ou l'évènement déclenchant ?	
Le PAT s'appuie-t-il sur un diagnostic ?	
Si oui, quel est le type de diagnostic ? Qui l'a réalisé ?	
Quels étaient les dispositifs en lien présents avant le PAT ?	
Quels acteurs ont participé à l'élaboration de la stratégie ?	

ANALYSE DES INTERACTIONS TERRITORIALES

A quels enjeux doit répondre la gouvernance du PAT sur le territoire ?	
Le PAT s'articule-t-il avec d'autres politiques/programmes du territoire ?	
Quelle est l'articulation avec les échelles de territoire « infra » et supra » ?	
Quels liens avec d'autres territoires ?	

ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

Portage politique du projet : qui porte le projet ? Existe-t-il une instance dédiée ? Quels en sont les acteurs membres (et leur évolution au cours du temps) ?	
Pilotage opérationnel du projet : qui pilote le projet ? Existe-t-il une instance dédiée ? Quels en sont les acteurs membres (et leur évolution au cours du temps) ?	
Comment sont coordonnées les actions ?	
Existe-t-il un lieu dédié pour la coordination ?	
Quel impact des changements politiques sur le PAT ?	

ANALYSE DU SYSTEME D'ACTEURS

Quels acteurs sont impliqués et représentés ? Comment ont-ils été associés ? Qui sont les absents ?	
Quelles sont leurs rôles ?	
Pour chacun, sont-ils impliqués de façon récurrente ou ponctuelle ?	
Quels types de partenariats se sont formés entre public et privé (en particuliers, travaillez-vous avec la GMS) ?	

2

L'impact de la crise sur le territoire PAT

Quels ont été les secteurs les plus impactés par la crise sur votre territoire ?	
Comment l'expliquer ?	
Les secteurs impactés avaient-ils été identifiés comme vulnérables avant la crise ?	
Des outils ont-ils été mis en place pour mesurer les impacts ? Dans quels domaines ?	

3

La gestion de la crise par les PAT

Quelles actions ont été mises en place sur le territoire du PAT pendant la crise ? Pour gérer quel problème ?	
Quelles ont été leur portée ? A qui ça a bénéficié ?	
Ces actions ont-elles été fait intervenir des membres du PAT ? Ou sont-elles intervenues de façon très indépendantes de la dynamique PAT existante ?	
Si oui, qui est dans quelle mesure ? (à l'initiative de l'action, médiateur, conseiller, etc.)	
Le PAT avait-il développé des outils de coordination / mise en relation qui se sont révélés utiles dans la gestion de la crise ?	
Le comité de pilotage du PAT s'est-il rassemblé pendant la crise ? Si oui, est-ce que tous les membres étaient présents ? Ou une autre forme de gouvernance s'est mise en place pendant la crise ?	
Certains acteurs se sont-ils révélés essentiels dans la gestion de la crise ?	
Quel a été le rôle des élus dans la gestion de la crise (élus au sens large : chambre consulaire, associations) ?	
Quel sont les réseaux développés par le PAT qui ont pu être mobilisés (ex : préfecture, cohésion sociale, autres services de l'état) ?	
Certains acteurs ont-ils manqué pour assurer une gestion plus efficace de la crise ?	

4

Les enseignements que les territoires PAT peuvent tirer de la crise

Certaines actions initiées au cœur de la crise sont-elles pérennisées (dans le PAT ou hors PAT) ?	
Si oui, le PAT est-il l'une ou la structure qui accompagne de pérennisation ?	
Quel est d'après vous le rôle d'un PAT dans une crise ? Et le PAT a-t-il pu assurer ce rôle ?	
La crise a-t-elle provoqué des modifications dans le PAT ?	
La crise a-t-elle fait émerger des thématiques/enjeux non prises en compte antérieurement dans le PAT et à intégrer ?	
La crise vous a-t-elle amené à repenser la gouvernance de votre PAT ?	
Est-ce que la crise a provoqué une redistribution du poids des acteurs ? A apporté plus de légitimité à certains acteurs ?	
La crise a-t-elle fait émerger la nécessité de nouer de nouveaux partenariats ? Avec qui ?	
La gouvernance du PAT est-elle assez flexible pour permettre une intégration rapide de nouveaux enjeux et/ou acteurs ?	
Est-ce que des études portant sur les conséquences de la crise et/ou la gestion de celle-ci vont être menées sur le territoire ?	