

RAPPORT DE STAGE (résumé)

Développement des Projets Alimentaires
Territoriaux dans les territoires d'outre-mer
(Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte, La Réunion)

Lucie MOUGEOT
Stagiaire à l'ODEADOM

25 mai - 25 Juin 2020



*Travail effectué par Mme Lucie Mougeot étudiante en première année de filière France Caraïbe à Sciences Po Bordeaux.
Le stage au sein de l'ODEADOM s'intègre en fin de première année de Sciences Po Bordeaux, et avant la L3 en science
politique de l'Université des Antilles de Schoelcher.
Le contenu du rapport ne saurait engager ni l'ODEADOM ni plus largement les pouvoirs publics.*

Ce rapport vise à présenter les principaux résultats du stage effectué à l'ODEADOM (Office du Développement de l'Economie Agricole d'Outre-Mer) du 25 mai au 25 juin 2020. Ce stage a été effectué en télétravail en raison du contexte sanitaire. La mission du stage consistait en l'analyse factuelle et critique du développement des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) dans les cinq territoires relevant de l'article 73 de la Constitution, à savoir la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Mayotte, et La Réunion.

La notion de PAT a été introduite dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) du 13 octobre 2014. Les articles L. 1 et L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime donnent à la notion un cadre formalisé, permettant de mettre en cohérence l'ensemble des démarches locales liées à l'alimentation. Le soutien à l'émergence et à la mise en œuvre des PAT est particulièrement mis en avant dans l'appel à projets national du Programme National pour l'Alimentation (PNA), financé par le MAAF. Un PAT se définit comme un outil souple, qui permet de fédérer autour de la problématique centrale de l'alimentation les différents acteurs (consommateurs, distributeurs, transformateurs et producteurs) d'un même territoire. Les notions d'ancrage territorial et de proximité entre l'offre et la demande sont primordiales. Au sein d'un PAT, l'alimentation est un axe intégrateur et structurant qui permet la cohérence entre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Notons que très peu de PAT sont officiellement « PAT » au sens du label MAA. Les porteurs de projets se sont appropriés le dispositif de manière très différente. Ce rapport de stage s'est intéressé aux PAT labellisés et lauréats du PNA, et aux dispositifs étiquetés PAT par leurs porteurs de projet. En revanche, les projets qui ne font pas référence au dispositif n'ont pas été étudiés.

Une distinction a été faite sur l'état d'avancement des différents PAT :

- Les PAT aboutis : des PAT mis en pratique, fonctionnels, dont la pérennité est assurée.
- Les PAT en cours de réalisation : des PAT réalisés, concrétisés mais qui peuvent encore se heurter à des obstacles et dont la pérennité n'est pas assurée.
- Les initiatives PAT : des PAT dont l'aspect théorique (phase de diagnostic) est en cours d'élaboration, voir achevée, mais qui ne sont pas toujours prêts à être appliqués dans la réalité ;
- Les volontés PAT : des ambitions, souvent politiques, qui n'ont même pas encore une existence théorique ;
- Les échecs PAT : des PAT qui ont été réfléchis, parfois initiés mais qui n'ont pas perdurés.

A l'heure où l'autonomie alimentaire des territoires est un horizon politique partagé entre Etats et collectivités territoriales, la question de la place et du rôle des PAT dans le développement agricole et agro-alimentaire des outre-mer est posée. L'objectif du stage fut d'une part, de réaliser un état des lieux des projets dans ces territoires (descriptions des projets, développement, fonctionnement, maturité) et d'autre part de proposer une lecture critique à travers les succès, les échecs, les opportunités et les freins de ces projets, de leurs conditions de déploiement. Il faut pour cela comprendre les spécificités de chaque territoire qui influencent, conditionnent, et impulsent un PAT. De plus, l'axe intégrateur des PAT est au croisement de deux volontés : « bien manger » et « bien produire », ce qui implique de s'intéresser aux dynamiques de production d'un territoire, aux habitudes de consommation de ses habitants et à la problématique nutritionnelle.

Alors que la crise issue de la pandémie Covid 19 a remis une nouvelle fois la question de l'autonomie alimentaire des outre-mer français sur le devant des préoccupations locales, la question est posée des outils les plus efficaces pour y contribuer.

Une hypothèse forte étant qu'une clef de développement des PAT réside dans le portage dont ils peuvent bénéficier, lequel est directement le fruit des concertations d'acteurs locaux, institutionnels ou socio-économiques. Par conséquent, une approche des enjeux de représentation de ces acteurs fut essentielle pour mener à bien ce stage.

PARTIE I. GUADELOUPE :

I. PAT du Nord Grande Terre (PArTaGe) - « Lysinsantral »

Un projet en attente des résultats de l'appel à projet 2019-2020 du PNA est porté par la Communauté d'Agglomération du Nord Grande Terre. Ce PAT a pour but de faire de l'agglomération un territoire d'agro-transformation à énergie positive et écologique, en développant la bioéconomie.

L'agriculture est un secteur clé du territoire de la CANGT, avec 40% de la SAU de la Guadeloupe (= 10 377 ha) et deux fois plus d'exploitants agricoles que le reste du département. Mais on y observe une grande précarité avec 60% des foyers fiscaux qui notent un revenu fiscal de référence de moins de 10 000 euros et un taux chômage de près de 30 % (60% chez les moins de 25 ans). Cette précarité impacte la qualité alimentaire des foyers, et favorise l'apparition des maladies liées à cette « mal bouffe » (31% de la population atteinte d'hypertension artérielle et une prévalence du diabète de l'ordre de 11%).

Le cœur du PAT consiste en la construction d'un Atelier de Transformation Agro-alimentaire (ATAA) des fruits et légumes locaux afin de fournir la restauration collective en produits locaux prêts à servir et prêts à cuire (dans 4 ans c'est 10 000 portions/j de prévues, mais la première année l'objectif est de 6300 portions/jour). L'atelier pourra également être mis à disposition des acteurs privés (dont les agriculteurs), afin de faciliter la (pré)transformation des produits agricoles du territoire à plus large échelle. Ce projet, qui se veut responsable et inclusif (de tous les acteurs) a pour objectif un changement dans les habitudes de consommation de la population. Le plan est prévu sur 20 ans, avec des installations modulables et évolutives dans le temps.

Le PAT a été initié en 2018 avec une phase de diagnostic permettant de définir précisément la situation sur le territoire du nord grande terre. La mise en œuvre du projet a commencé début 2020. Le programme de structuration de la filière agricole a été lancé. A Lysinsantral, il est prévu que la livraison ne passe que par des structures de mutualisation. Un prestataire externe, Légumes de France Antilles – Guyane a donc été choisi pour une durée de 3 ans : le marché a été notifié à la mi-mars. La rédaction de différents cahiers des charges est en cours. Un premier cahier vise à fixer les conditions d'approvisionnement de l'atelier de transformation, et un second cahier fixe les conditions de culture (afin de garantir la qualité des végétaux aux consommateurs). Plusieurs projets connexes à la construction de l'atelier sont en cours (MOBILAG, GRIC...).

Le projet présente de nombreuses opportunités. Il participe au développement du secteur d'agro-transformation en Guadeloupe, à la structuration des filières agricoles, au développement des circuits courts et à la mise en valeur des produits locaux. De plus, les projets connexes permettent de lier différentes problématiques, comme celles de l'alimentation et de l'éducation, ou de l'alimentation et de l'environnement.

Néanmoins certains obstacles freinent le projet. La crise sanitaire liée au covid-19, ainsi que ses conséquences (confinement, report des élections...) a entraîné un retard d'environ 6 mois d'après la DAAF. Des interrogations sur l'adaptabilité de l'atelier de transformation à la production ont été émises. La bonne marche du projet n'est pas encore assurée puisque les agriculteurs craignent les défauts et retards de paiement des collectivités.

Le projet est candidat à l'appel à projet du PNA 2019-2020. Les lauréats n'ont pas encore été désignés mais ce financement est indispensable au démarrage du projet. Il permettrait le recrutement d'un technicien animateur ainsi que la bonne avancée des procédures déjà enclenchées. Au-delà de ce financement, la pérennité du projet est envisageable, puisque le poste occupé par Mme Boc à la CANGT vise à l'accompagnement des projets tels que les PAT. Si le budget ne suffit pas à reconduire l'emploi d'un technicien animateur, la CANGT pourra tout de même assurer la gestion du PAT.

II. PAT de l'Agro Park Caraïbes Excellence :

Il a été difficile de réunir des informations sur ce PAT puisqu'aucun contact n'a été possible avec son porteur de projet, la Communauté d'Agglomération de Cap Excellence. Les informations sont donc majoritairement issues du site de la Communauté d'Agglomération. Le PAT ne semble pas compter sur les appels à projets (régionaux ou nationaux), de fait, la DAAF n'assure pas de suivi proche du projet et

n'a pas pu apporter de renseignements sur son avancement et sa dynamique. Le PAT paraît cependant en bonne voie puisqu'il a été initié en juillet 2018, pour une ouverture du parc prévue en 2021.

La plateforme d'agro transformation « Agro Park Caraïbes Excellence » se veut le lieu de référence pour la production et la commercialisation de denrées à forte valeur ajoutée à partir des produits du terroir guadeloupéen. En plus de la volonté de renouveler l'agriculture guadeloupéenne, de faciliter aux guadeloupéens la consommation des produits locaux, l'Agro Park a l'ambition de conquérir de nouveaux marchés en accompagnant les green start up locale. L'Agro Park se décline autour de 5 pôles : un pôle de production artisanale, un parc d'activités semi-industrielles, un village artisanal et d'un jardin créole de 5000 m².

III. L'initiative PAT de Morne-à-l'eau :

En juin 2019, la commune de Morne-à-l'eau a commencé à réfléchir sur les opportunités que pourraient représenter un PAT à l'échelle de la collectivité voire l'intercommunalité.

En effet, la commune importe une grande partie des denrées alimentaires nécessaires pour sa population. De plus, la restauration scolaire peine à s'approvisionner en produits locaux en quantité et qualité suffisante. L'émergence d'un PAT permettrait de mener un véritable projet de territoire en faveur d'une alimentation saine et durable pour l'ensemble de la population. Le PAT s'inscrit dans la politique d'aménagement et de développement ambitieuse en matière d'alimentation durable menée par la commune à travers son Agenda 21 local France et son Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD). Par ailleurs, la ville a été identifiée au sein du projet DIAGALIM (Diagnostic des Systèmes Alimentaires de la Guadeloupe) pour tendre vers l'objectif de souveraineté alimentaire, porté par la DÉAL Guadeloupe et la DAAF Guadeloupe. La ville bénéficie donc d'une expertise nécessaire à l'élaboration de son Diagnostic Alimentaire, préalable à la mise en place du PAT, l'ambition finale.

Le projet a été initié en juin 2019 avec la mise en place d'un groupe de travail. Le pré diagnostic a donc été réalisé, et en parallèle, un projet de lutte contre le gaspillage alimentaire est en cours. Le calendrier prévu n'est pas respecté en raison de la crise sanitaire du covid-19.

PARTIE II. MARTINIQUE :

I. Le PAT porté par Les Cols verts de Martinique :

L'association Les Cols Verts de Martinique développe depuis octobre 2018 un projet pilote dont l'objectif est de développer la diversité agricole, ainsi qu'un réseau de distribution local organisé sur la commune du Prêcheur. Ce PAT a pour finalité de garantir la souveraineté alimentaire de la commune en cas d'aléa naturel.

En Martinique, la notion d'ancrage territoriale de l'alimentation est peu développée (77% des denrées alimentaires sont importées, et seule 19,5% de la SAU est consacrée à la production maraichère et vivrière). A l'occupation foncière, s'ajoute la problématique de la contamination des sols (chlorderone) qui empêchent l'agriculture vivrière sur de nombreuses terres. La commune du Prêcheur est vulnérable aux aléas naturels notamment la houle et les lahars volcaniques, qui fait qu'elle peut être rapidement isolée. Le territoire compte de nombreux acteurs tournés vers la production alimentaire, mais ces acteurs se rencontrent rarement sur la commune puisqu'il n'existe aucune structure coopérative. La majorité des agriculteurs ne vendent pas leurs productions sur le territoire du Prêcheur.

Le projet initié par Les Cols Verts suit une méthodologie particulière puisque deux phases sont à distinguer : la première qui consistait en l'élaboration d'un diagnostic, qui est mis en œuvre lors de la seconde phase. L'élaboration du diagnostic, qui a eu lieu entre octobre 2018 et janvier 2020 est désormais achevée. Plusieurs ateliers ont eu lieu afin de déterminer les actions à mener dans le cadre du PAT. Parmi les actions qui ont été décidées, on compte la volonté de structurer l'offre en réponse à la demande alimentaire du territoire, l'organisation d'une filière d'approvisionnement publique et d'une autre, privée, la réduction des déchets et du gaspillage, des programmes d'éducation alimentaire ou encore de valorisation de la commune. Depuis janvier 2020, la mise en place du projet a débuté pour une durée de 18 mois. Toutefois, du fait de la crise sanitaire du coronavirus, un retard est à déplorer sur de nombreuses actions.

Ce projet est particulièrement intéressant du fait de sa méthodologie, à mi-chemin entre les deux méthodologies fréquemment utilisées pour élaborer un PAT (et proposées par l'IUFN2). Le PAT rejoint également les réflexions sur l'autonomie d'un territoire enclavé et vulnérable aux aléas naturels. Grâce au PAT, de nombreux partenariats sont prévus.

Le PAT se heurte à des obstacles. Peu de moyens humains sont disponibles, ce qui limite le travail de terrain. Néanmoins, le recrutement d'un animateur technicien, dédié au projet, proche des habitants, des acteurs de l'alimentation et du tissu associatif pourrait assurer le suivi de chacune des actions, et en garantir à terme le succès. De plus, les acteurs sont difficiles à mobiliser : le taux de participation aux ateliers permettant de réaliser la phase de diagnostic ne s'est élevé qu'à 44%. Le manque de disponibilité des élus respectivement en charge de l'agriculture et de la pêche freine également le projet. Le manque de structuration de la filière agricole dans le Nord de la Martinique est à déplorer.

Le projet est financé via l'appel à projet du COTALIM. Ce financement devrait permettre de construire les structures qui porteront le PAT (infrastructure de transformation, de mutualisation des produits). L'objectif est que le projet soit complètement autonome d'ici 5 ans.

II. La réflexion PAT portée par la CAESM :

La CAESM espère porter un PAT, mais le projet n'en est qu'au stade de la réflexion. Une étude de préfiguration à l'élaboration d'un PAT a été réalisée. D'après cette étude, le PAT vise à approvisionner la restauration scolaire en produits agricoles locaux de qualité. Un espace test agricole pourrait être créé, afin d'appuyer le développement de la filière bio. Le PAT, s'il est mis en œuvre, devra être articulé avec deux dispositifs déjà présents sur le territoire : la Soges et le programme LEADER.

PARTIE III. GUYANE :

La Guyane ne compte aucun PAT recensé à ce jour, plusieurs freins rendent difficile leurs élaborations.

Un PAT repose sur le travail de divers acteurs sur un même territoire, mais en Guyane, l'agro transformation est quasiment inexistante et les agriculteurs impossibles à rassembler en coopérative. De plus, de nombreux PAT ont pour finalité l'approvisionnement de cantines, dans le cadre de la restauration collective, mais en Guyane seulement 25% des élèves sont demi-pensionnaires et les cantines manquent. La vente se fait majoritairement en marché et non pas en grande surface : les prix sont donc décidés en fonction de la production, et souvent suite à des accords entre les vendeurs. L'anticipation et la coordination entre différents acteurs paraissent dès lors compliqué. De tels projets nécessiteraient également des moyens financiers dont les potentiels porteurs de projets ne disposent pas. Enfin, la labellisation PAT n'apporte pas de retombées économiques directes, ce qui n'est pas très incitatif.

Toutefois, il existe un projet potentiel dans l'ouest guyanais, précisément à Saint Laurent, à la frontière avec le Surinam. Faute de moyens financiers, ce projet, appelé « La biodiversité dans vos assiettes » n'a pas encore pu être concrétisé.

L'idée est d'exploiter la biodiversité alimentaire présente en Guyane comme soutien à la transition agroécologique. Le projet consiste en la mise en place d'une filière innovante de production de plantes non conventionnelles avec toutes les structures nécessaires à son fonctionnement et à sa durabilité (collection de plantes alimentaires, mise en commun de matériel via CUMA, pépinière collective, diffusion de techniques agroécologiques, unité de compostage). Il répond notamment aux enjeux de valorisation de l'agriculture traditionnelle de l'ouest, de lutte contre les produits surinamais (les produits développés ne font pas partie des variétés importées illégalement) et à l'amélioration de la qualité de l'alimentation. Il privilégie des modes de production agroécologiques ou labélisés bio, avec des fertilisants organiques et des programmes collectifs (pépinières, légumerie, stockage). Les actions envisagées ciblent toutes les étapes de la production à la commercialisation de ces plantes alimentaires en y intégrant des acteurs variés dans un souci de réponse aux enjeux sociaux et économiques spécifiques à la Guyane. 2 points de vigilance à ce stade: le portage (associatif qui nécessitera donc un accompagnement fort) et la prise en compte de problématiques "localo-locales" (PANCS)

PARTIE IV. MAYOTTE :

Il n'y a actuellement pas de PAT à Mayotte. Toutefois, une réflexion sur le sujet a été menée par la Communauté de Communes du sud, dans le cadre d'un stage initié par le service Economie Agricole (SEA/DAAF) et réalisé par Emma D'Aviau, de juin à octobre 2019.

Le rapport de stage proposait d'articuler au sein d'un PAT les principaux projets portés par la CC sud : développer les filières alimentaires, valoriser les produits traditionnels, rapprocher les producteurs et les distributeurs ... Bien que la CC sud soit intéressée par la démarche d'un PAT, le rapport de stage n'aura pas abouti à l'émergence d'un projet, notamment pour des raisons de calendrier.

Le fait que ce PAT n'ait pas été mis en pratique illustre un certain nombre de difficultés propre à Mayotte. Les PAT sont des dispositifs souples, qui ont pour vocation de s'adapter à chaque jeu d'acteurs, dans une logistique déjà établie. Mais à Mayotte, ces jeux d'acteurs sont inexistantes. Les filières de production locales sont absentes : il n'existe pas (ou peu) de coopératives de transformation et la production ne peut rester que saisonnière ce qui rend impossible l'approvisionnement en continu. La prépondérance des agriculteurs qui travaillent de manière informelle, qui ne sont pas dans les normes, pose un véritable problème structurel. De plus, la place de la restauration collective est insignifiante à Mayotte, et les producteurs vendent très majoritairement dans des marchés. Ajoutons à cela que la logique d'appel à projet a beaucoup de mal à percer le tissu social où prédominent les marchés informels, d'autant plus que les études manquent sur le sujet. Néanmoins, lors de la crise sanitaire du Covid-19 et suite à la fermeture des marchés, un rapprochement s'est opéré entre les agriculteurs et les GMS. Quelques produits issus de l'agriculture mahoraise ont été vendus dans les supermarchés, preuve de l'existence d'une demande.

PARTIE V. LA REUNION :

A La Réunion, il n'existe qu'un seul PAT, le projet « Planté pou Manzé » initié par le Parc National de La Réunion dans le cirque de Mafate. Ce projet a commencé en mai 2019 pour une durée de 24 mois, et a été lauréat de l'appel à projet du PNA en 2018-2019.

Le cirque de Mafate est un territoire atypique et contraint puisqu'il s'agit d'une enclave sans accès routier, au patrimoine culturellement très riche. Aujourd'hui, les mafatais vivent du tourisme, d'une petite agriculture vivrière et souvent d'aides comme le RSA. L'approvisionnement de la majorité des denrées alimentaires, ainsi que des matériaux nécessaires aux habitants pour se maintenir dans le parc, et approvisionner les gîtes se fait par hélicoptage. Or, ce recours à l'extérieur (initié dans les années 80) a pesé sur l'agriculture locale, qui fut progressivement délaissée. Aujourd'hui, bon nombre de mafatais ne peuvent pas revendiquer le statut d'agriculteurs, par manque de surfaces et de moyens, ce qui les empêche d'avoir accès à des formations, à des fonds. De plus, l'approvisionnement direct des gîtes pour l'organisation des repas réduit les opportunités d'écoulement : par conséquent, la gastronomie locale est aujourd'hui bien moins souvent présentée aux visiteurs.

Le PAT a pour vocation de contribuer au développement durable du cirque de Mafate. Il s'adresse à la population du cirque (producteurs et consommateurs), ainsi qu'aux acteurs de l'écotourisme (gîtes et visiteurs). Il favorise la synergie d'acteurs pour développer une agriculture écologique et une alimentation locale, dans une logique de gestion optimisée des ressources et de valorisation du patrimoine.

La mise en œuvre du PAT a d'abord consisté en un important travail de terrain avec la mobilisation (des communes notamment), la communication sur le projet, et l'affinage du diagnostic. Cela a été rendu possible par le recrutement d'une animatrice-technicienne, Sonia Vitry, qui a pris ses fonctions le 1^{er} juin 2019. En parallèle de ce travail, trois actions ont été réalisées à Mafate : l'outil de modélisation M.A.F.A.T.E développé par le CIRAD, un atelier de gastronomie durable et le plan de formation ACAR. La crise sanitaire du coronavirus a néanmoins retardé ces projets.

Pour le territoire mafatais, le projet présente de nombreuses opportunités comme la valorisation du patrimoine mafatais, la structuration de la filière agricole, la reconnaissance des agriculteurs mafatais, le développement de l'agro transformation ou encore la création de circuits courts. Tout cela dans des conditions très particulières d'isolement et d'enclavement : les réflexions sur l'objectif d'auto-suffisance alimentaire à Mafate pourront inspirer d'autres territoires. La volonté d'éducation alimentaire est à noter. Ce PAT se distingue également par le recrutement d'une technicienne-animatrice.

Néanmoins, le projet s'est heurté à certains obstacles. La somme des contraintes fortes qui s'appliquent au cirque, et en premier lieu l'isolement, rendent difficile la mise en œuvre de certaines actions. De plus, la réglementation complexifie la mise en place de circuits courts, par exemple, l'abattage des animaux est impossible dans le cirque puisqu'il n'y existe pas de structure répondant aux normes. Les structures d'agro transformations manquent.

La pérennité du PAT n'est pas assurée. Le financement du PNA n'est prévu que sur 24 mois, ce qui est insuffisant pour initier le PAT de Mafate. En effet, le bon fonctionnement du PAT ne peut se faire sans la présence de Sonia Vitry, dont le poste ne pourra être renouveler au-delà du financement du PNA. De plus, dans le cadre des actions concernant la restauration scolaire, des partenariats doivent être réalisés avec les communes. D'anciennes pratiques doivent être modifiées, et deux ans n'y suffiront probablement pas.

CONCLUSION :

Le recensement des PAT dans les territoires d'outre-mer pourrait être résumé de la façon suivante :

4 PAT en cours de réalisation :

- Guadeloupe : Partage – Lysinsantral porté par la CANGT ;
- Guadeloupe : l'Agro Park porté par Cap'Excellence ;
- Martinique : Le PAT porté par l'association Les Cols Vert ;
- La Réunion : « Planté pou Manzé ».

5 initiatives PAT (non abouties) :

- Guadeloupe : le projet porté par la commune de Morne à l'Eau ;
- Martinique : Un projet porté par la CAESM ;
- Martinique : *Une initiative à Ducos* ;
- La Réunion : *"le bien mangé local pour tous au Tampon" - commune du Tampon* ;
- La Réunion : *PAT EducCroqBio, Sèm à li, Manz à li « De la graine à l'assiette »* ;
- Guyane : « La biodiversité dans vos assiettes ».

1 volonté d'établir un projet de type PAT :

- Martinique : *un projet porté par la CTM.*

1 échec :

- Mayotte : le projet développé par la CC sud.