

CO-CONSTRUIRE LE PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL

- *Points de repère* -



*Cette version provisoire est soumise à
l'examen des participants des ateliers
des Rendez-Vous d'Automne Rn PAT
du vendredi 1^{er} décembre 2017*

Elaborer son Projet Alimentaire Territorial est une belle aventure dans un pays plus familier des politiques descendantes qu'ascendantes, des politiques sectorielles que transversales.

L'enjeu est d'importance. La crise agricole oblige à reconsidérer la création de la valeur et son partage entre les acteurs économiques. Et l'alimentation depuis les crises alimentaires de la fin du siècle dernier est au cœur du débat sociétal. Les enjeux de santé publique se heurtent aux fractures sociales. Le réchauffement climatique questionne la durabilité de notre agriculture et de notre alimentation et revisite l'approvisionnement des bassins de consommation. Enfin, la dimension symbolique et culturelle de l'alimentation en fait un thème qui ne laisse jamais indifférent. Il y a des sujets plus simples mais aussi moins attachants !

Le présent livrable a été réalisé dans le cadre du « Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé (Rn PAT)¹ » et des travaux du projet Gouvalim II soutenu par la Fondation Carasso. Il souhaite guider les acteurs dans cette aventure sans leur imposer un point de vue et sans leur « vendre une démarche miracle ». Nous proposons des faits, des comparaisons, des analyses, des repères et des points de vigilance. Libre à chaque territoire d'arrêter ensuite sa propre démarche d'élaboration du PAT.

Nous avons fait le pari de chercher à contenter à la fois celui qui privilégie un cadre précis comme celui qui ne jure que par la vision stratégique. *Outre le présent livrable, la boîte à outils Rn PAT comprend des fiches expériences et des fiches méthodes déclinant les principales préconisations et points de vigilance du Digest. Elle a vocation à être complétée et renouvelée régulièrement.*

Pour en savoir plus consulter www.rnpat.fr

¹ Rn PAT met en réseau les acteurs des 4 mondes (monde de l'Etat et des collectivités, monde économique, monde de la société civile et monde de la recherche) pour favoriser la

Le Parti pris Rn PAT

Le PAT, c'est

- ✓ *Un projet dans lequel est impliquée significativement la collectivité locale en charge du projet de territoire,*
- ✓ *Un projet intégré au projet global de territoire,*
- ✓ *Une stratégie et un projet qui ont vocation à concerner tous les champs de l'alimentation, la demande comme l'offre et à renforcer le dynamisme socio-économique des territoires,*
- ✓ *Une gouvernance multi-acteurs mais avec une responsabilité bien définie de la collectivité locale chef de file,*
- ✓ *Relier politique agricole et politique alimentaire : le projet agricole ne peut être seulement déduit du projet alimentaire et réciproquement.*

I - Vous avez dit PAT ?

La Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (n°2014-1170) promulguée le 13 octobre 2014 et l'instruction du gouvernement DGAL/SDPAL/2017-294 du 30 mars 2017 sur le Dispositif de reconnaissance des projets alimentaires territoriaux (PAT) par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt donne la définition légale du PAT.

La Loi volontairement générale cherche à combiner les enjeux de l'agriculture et de l'alimentation.

Les objectifs et le périmètre :

« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture

co-construction et la mise en œuvre partagée de projets alimentaires territoriaux dans lesquels les collectivités porteuses du projet de territoire sont fortement impliquées.

durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. »

«... (Ils) répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. »

«Ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés. »

La circulaire précise la définition par 12 critères :

- 6 de ces 12 critères précisent les objectifs et le périmètre du PAT,
- 3 critères précisent le contenu du PAT
- 3 critères précisent le processus d'élaboration

Les objectifs et le champ d'intervention du PAT

L'instruction précise que :

« 7° il répond aux objectifs du **programme national pour l'alimentation** fixés à l'article L. I – III du code rural et de la pêche maritime ;

8° il répond aux objectifs du **plan régional de l'agriculture durable** mentionné à l'article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime, ou équivalent. Il est cohérent avec les politiques publiques nationales (projet agroécologique) et territoriales concernées (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schéma de cohérence de territoire, plan de massif, etc.) ;

9° il répond à l'objectif de **développer** l'agriculture sur un territoire, de **structurer** l'économie agricole et alimentaire et de **favoriser** le maintien et le partage de la **valeur** économique sur le territoire ;

10° il participe à la consolidation de **filières territorialisées**, à la mise en œuvre d'un **système alimentaire territorial** et au développement de la **consommation de produits** issus de circuits courts et/ou de proximité, en particulier relevant de l'agriculture biologique ;

11° il vise à **rapprocher** les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales, les consommateurs et tous les acteurs

de la société civile, et à **développer la qualité de l'alimentation** ;

12° il prend en compte les **différentes fonctions du système alimentaire** : environnementale, économique, sociale, éducative, culturelle et de santé, et favorise leur synergie. »

Le contenu du PAT

L'instruction précise que :

4° il comporte des **actions opérationnelles** visant à sa réalisation ;

5° l'engagement des partenaires est formalisé sous la forme d'un **contrat** ;

6° le projet offre des **garanties** quant à sa **pérennité** et à son **impact** sur le territoire. Il est doté d'une instance de gouvernance qui veille à la mise en œuvre des actions opérationnelles. Il s'inscrit, le cas échéant, dans une démarche de progrès.

La Loi rajoutait également que les PAT «peuvent **mobiliser des fonds publics et privés**. Ils peuvent également générer leurs propres ressources.»

L'élaboration du PAT

La loi explicitait notamment qu'un PAT était élaboré :

« A l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire,... »

Explicitant la Loi, l'instruction précise que :

1° un PAT peut être à l'initiative d'une **large gamme d'acteurs**, tant publics que privés ;

2° il est **élaboré de manière concertée** avec différents acteurs du territoire. Il est en cohérence avec les projets similaires sur des territoires voisins ou conduits à une échelle territoriale plus large ou plus restreinte ;

3° il repose sur un **diagnostic partagé et cohérent**, portant sur **l'agriculture et les différentes dimensions de l'alimentation** sur un territoire. »

Les 12 critères de reconnaissance définissent un idéaltype de PAT exigeant. Les premières reconnaissances officielles tempèrent ces exigences mais le Ministère veille à ne pas galvauder le dispositif.



« La reconnaissance s'effectue dans le cadre d'un appel à reconnaissance permanent lancé le 1^{er} mars 2017, lors du salon international de l'agriculture. Elle donne accès aux porteurs de projets à la marque collective « PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL reconnu par le ministère de l'agriculture » et au logo associé. Ladite marque, de portée nationale, est gérée par le ministère et régie par un règlement d'usage. Les projets en bénéficiant sont associés au réseau national d'acteurs permettant un échange de bonnes pratiques et un soutien méthodologique en vue de favoriser l'émergence de nouveaux projets alimentaires territoriaux. (...) »

Cette procédure de reconnaissance n'ouvre pas droit à des financements spécifiques. »

L'instruction se déroule en quatre étapes :

- 1 - Le porteur de projet initie la démarche en remplissant les dossiers de demande de reconnaissance.
- 2- L'instruction par l'échelon régional sous l'autorité du préfet et pilote par la DRAAF/DAAF
- 3 - La décision du Ministre en charge de l'agriculture
- 4 - La notification par les préfets de région

La reconnaissance est attribuée pour une durée de 3 ans, reconductible sous condition.

s'apparentant à des PAT

Le dispositif PAT est trop récent pour une prise de recul satisfaisante. Le matériau disponible est en effet trop peu stabilisé. Le Ministère de l'Agriculture vient seulement de reconnaître officiellement les 11 premiers PAT. Sous ce vocable, on désigne des réalités diverses. Quant aux démarches et méthodes proposées pour élaborer un PAT, on ne prétendra pas les avoir toutes identifiées tant l'engouement pour le dispositif semble renouveler l'exercice.

Le matériau traité provient donc des études de préfiguration de PAT conduites par les DRAAF² et leurs partenaires, des résultats du questionnaire sur la préfiguration des PAT du Ministère de l'agriculture, des réponses aux appels à projets PNA depuis 2015 et des enquêtes conduites dans les agglomérations du réseau Terres en villes³ et auprès des chambres d'agriculture du groupe technique national « Filières alimentaires de Proximité » du Réseau des Chambres d'agriculture. A cela s'ajoute les travaux de réseaux ou consultants comme les Civam, l'IUFN, le CERDD, Solagro, Blezat consulting ...ainsi que les travaux de recherche (collectif auteur du livre « Construire des politiques alimentaires urbaines », PSDR 4 Frugal, RMT Alimentation Locale) et ceux des Ministères centraux.

II - Premiers enseignements liés à l'observation des démarches territoriales

Bien distinguer

Sous le vocable PAT, on désigne des réalités diverses :

Des préfigurations de PAT : le terme a été employé pour étudier en amont de la Loi et juste après, des projets locaux sensés préfigurer le PAT.

² Languedoc Roussillon, Auvergne, Nouvelle Aquitaine et Grand-Est, réseau rural PACA

³ Dans le cadre du projet Gouvalim II soutenu par la Fondation Daniel et Nina Carasso

*Des PAT en élaboration : c'est dans la majorité des cas, ce processus que l'on appelle PAT
Les réponses à l'AAP PNA dans la catégorie PAT, y compris des démarches méthodologiques en vue de développer des PAT
Des PAT reconnus par le Ministère de l'Agriculture (11 actuellement)*

Des approches diverses de l'objet « PAT »

La notion de PAT s'exprime différemment d'un territoire à un autre :

- Pour certains, les PAT sont appréhendés comme des « outils », des moyens de mettre en œuvre des projets d'un territoire, limités dans le temps. Dans ce cas, l'accent est mis sur les actions et leurs impacts.
- Pour d'autres, notamment lorsque le PAT est porté par une collectivité, les PAT s'apprécient comme une réelle politique publique de l'alimentation de long terme à l'échelle locale. Dans ce second cas, l'accent est mis sur la stratégie et la prospective.

Une échelle prédominante, l'échelle intercommunale des territoires de projet

Légalement, le Projet Alimentaire Territorial n'est pas nécessairement lié à une échelle administrative. Mais concrètement, c'est le cas de loin le plus courant et l'implication des collectivités fait l'objet d'un consensus implicite. Les PAT sont élaborés à des échelles variées mais, pour se référer à l'échantillon stable des 22 dossiers retenus par l'AAP PNA 2016/2017, l'échelle intercommunale est largement majoritaire :

- 2 PAT sur 22 sont à l'échelle communale : Mouans-Sartoux dans les Alpes-Maritimes et la ville de Strasbourg ;
- 16 sur 22 PAT sont à l'échelle des territoires de projets : établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), pays et parcs naturels régionaux, un GAL, une association territoriale francilienne, le Sud Ardèche porté par la chambre d'agriculture de l'Ardèche et le Sud Meurthe-et-Moselle porté par le Département de Meurthe-et-Moselle.
- 2 sur 22 sont à l'échelle départementale : Nièvre, Finistère.

L'échelle régionale existe également en Bretagne mais elle n'est pas présente dans la sélection de l'AAP PNA 2016/2017.

L'approche par l'agriculture de proximité et l'approche systémique de l'alimentation paraissent privilégier les territoires de projet. Quelques départements pionniers du développement rural comme le Gard, la Nièvre ou la Meurthe-et-Moselle jouent un rôle facilitateur pour le bénéfice de territoires infra départementaux.

Enfin le niveau communal paraît trop exigü pour prendre en compte les relations entre production et consommation. Ce serait une échelle choisie souvent par défaut lorsqu'on n'arrive pas à convaincre son groupement de communes de s'impliquer dans la problématique de l'alimentation. Comme pour les politiques agricoles locales, l'échelle communale est parfois pour un temps la seule voie possible de la mise à l'agenda politique de la thématique. Mais ce peut être aussi le choix d'une volonté d'affirmer sa spécificité et sa proximité avec les habitants.

Les compétences des collectivités en matière d'alimentation (extrait provisoire)

« Ainsi, le recours à la clause générale de compétence, comme fondement de l'action publique, permet aux collectivités de se saisir de compétences non attribuées par la loi.

Elle peut s'utiliser en matière alimentaire si elle respecte les conditions d'exclusivité des compétences d'une collectivité attribuées par la loi, si elle respecte le jeu de la libre concurrence et enfin si elle est justifiée par un intérêt public local. L'alimentation locale ne faisant pas partie des compétences propres des collectivités, cette clause leur permet alors de se saisir de la problématique. Le principal avantage étant qu'elle peut s'adapter souplement aux particularités locales.

Cependant, les compétences des collectivités étant relativement bien délimitées, le recours à cette clause peut facilement se trouver neutralisé. » Extrait du rapport de Chloé Rochard, stagiaire de l'université de Nantes encadré par Luc Bodiguel (DCS – CNRS Nantes), stage réalisé dans le cadre de la recherche-action PSDR 4 Frugal

La prédominance des collectivités dans le portage des PAT et une gouvernance plutôt ouverte

Le portage par la collectivité prédomine. Dans un certain nombre de cas, il s'agit d'un co-portage (cf. le PAT de Nantes Métropole) ou d'une collaboration étroite avec des acteurs économiques,

en premier lieu les chambres consulaires, principalement les chambres d'agriculture.

La grande majorité des projets associent dans l'élaboration du PAT :

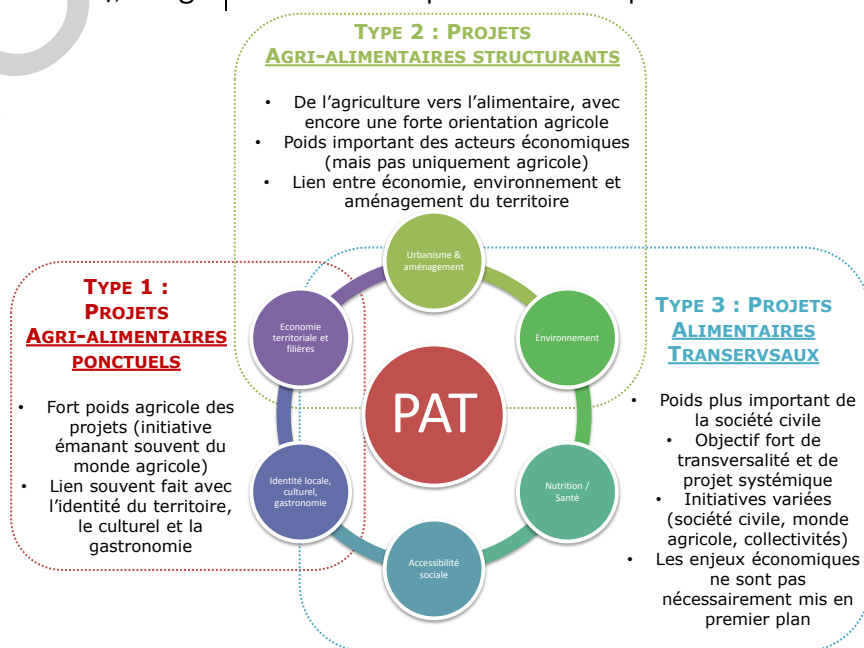
- Des collectivités et leurs organisations satellites actrices de l'aménagement du territoire et du développement local (agences d'urbanisme notamment) ;
- De représentants des acteurs de la chaîne alimentaire locale, institutionnels (chambres consulaires) et non institutionnels (associations, entreprises privées...).

Dans la majorité des cas, et même dans tous les cas lorsque l'approche est systémique, sont également associés des représentants du secteur associatif des champs de la filière économique, la nutrition/santé, de l'environnement, de la cohésion sociale, du culturel et de la gastronomie.

Les modalités et l'intensité de la gouvernance sont diverses. La participation de toutes les parties prenantes à la prise de décision est parfois limitée. C'est en fait souvent un « noyau dur » qui décide.

Les domaines d'intervention du PAT

Une stratégie alimentaire territoriale telle que la conçoivent les partenaires du Rn PAT doit tendre à prendre en compte l'ensemble des



champs du système alimentaire territorial qui se différencient les uns des autres par leurs systèmes d'acteurs, leurs normes et dispositifs. Les partenaires du Rn PAT distinguent 6 champs ou domaines :



Graphique tiré du Guide « Agir pour les Agricultures des aires urbaines » de Plante et Cité et Terres en villes.

Le poids relatif de l'un ou l'autre dépend de l'échelle géographique (l'échelle départementale et régionale privilégie l'économie alimentaire et les acteurs économiques alors que l'échelle du territoire de projet privilégie une approche systémique, plus proche des demandes habitantes), de l'histoire agricole et alimentaire locale, du système d'acteurs en place et des enjeux du territoire (indirectement du gradient urbain/rural du territoire de projet).

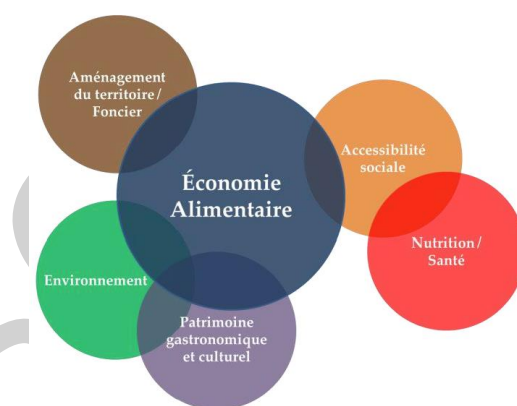
On identifie ainsi à ce jour trois grands types de PAT sur le territoire français :

La grande majorité des projets affiche un objectif prioritaire de développement de l'ancrage territorial de l'alimentation : l'agriculture est perçue comme le levier majeur pour viser un projet alimentaire territorial.

L'enjeu principal est celui de la structuration de l'économie agricole et des filières alimentaires

territorialisées. Il s'agit en effet de travailler à la création de valeur ajoutée dans les territoires, en premier lieu sur le plan économique mais avec des implications directes ou indirectes sur les plans environnementaux et sociaux⁴.

Les PAT combinent des grands types d'association entre champs. Louise Macé, stagiaire de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon à l'APCA, montre que peu de PAT sont encore réellement systémiques mais que l'on retrouve de manière récurrente les associations suivantes :



La diversité des méthodes et des références constantes à la démarche de projet

Même si les méthodes diffèrent sensiblement (méthode du dialogue territorial, de la gouvernance alimentaire, de l'effet levier) les démarches d'élaboration d'un PAT se rattachent peu ou prou à la « démarche de projet ».⁵

L'Organisation Mondiale de Normalisation donne la définition suivante du projet : « Un projet est un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, telles que

⁴ Pour en savoir plus sur la manière dont sont traités ces 6 champs thématiques dans les PAT, consulter les livrables de l'axe 3.

⁵ « Le « Mode projet » proposé par IUFN s'appuie sur un état des lieux co-construit et partagé avec l'ensemble des acteurs

du système alimentaire local. Fondé sur l'analyse de la réalité agricole et alimentaire territoriale, il permet de fixer des objectifs et une vision commune du système alimentaire souhaité et d'organiser une gouvernance territoriale pour le soutenir.

des contraintes de délais, de coûts et de ressources.» Le déroulement du projet, sa démarche d'élaboration, est défini en cinq étapes : analyse de la situation, définition des priorités et objectifs, conception du projet, réalisation du projet, mise en œuvre⁶.

Cette démarche inspire l'action publique, notamment la Loi qui a créé les PAT et l'instruction ministérielle : celles-ci visent par exemple le diagnostic partagé, le plan d'actions, la contractualisation et la mise en place d'une arène de gouvernance pour le suivi.

L'instauration et le développement des PAT ont considérablement renouvelé les premiers travaux sur la stratégie alimentaire territoriale (travaux SALT coordonnés par la FR Civam Bretagne, travaux Gouvalim coordonnés par Terres en villes, livre blanc de l'IUFN...). Pour beaucoup d'acteurs, il a fallu passer des circuits courts à l'alimentation (cf. le réseau mixte technologique « chaînes alimentaires courtes de proximité » appelé dorénavant RMT « Alimentation Locale »). Les PAT sont aussi un marché attractif pour les têtes de réseaux, les institutions et associations du développement local, les consultants mais aussi la recherche.

Il semble que l'expertise mobilisée tant pour élaborer le PAT que pour réaliser le ou les diagnostics nécessaires provienne de mondes divers : monde agricole et rural, monde urbain, monde écologique, monde des sciences de gestion... C'est sans doute le gage d'une hybridation en cours.

Les deux cas de figure

Le choix d'une démarche d'élaboration de PAT est d'abord une question d'ambition préalable.

Si l'on choisit un PAT agri-alimentaire, la démarche d'élaboration sera plus simple, la

gouvernance sera moins ouverte et le champ plus restreint. Une démarche de projet classique convient tout à fait. Elle peut être participative comme la démarche SALT de la Fr Civam Bretagne qui reste avant tout axée sur le développement d'une offre de production agricole de qualité en circuits courts. Par contre, cette démarche sera associée généralement à une expertise technique plus resserrée et plus pointue, le diagnostic répondant à des objectifs fonctionnels bien identifiés qui doivent déboucher sur des actions précises et efficaces.

Si l'on choisit par contre un PAT plus ambitieux et plus systémique, la démarche d'élaboration et sa méthode deviennent un enjeu plus important qui traduit souvent des choix politiques.

Graphique à intégrer : « Les démarches identifiées selon deux axes :

- **Axe gouvernance/volonté politique**
- **Axe stratégie/actions »**

Les quatre pôles des démarches d'élaboration de PAT systémique

Les familles de démarche d'élaboration d'un PAT systémique semblent se différencier par leur configuration autour de quatre pôles⁷ : la gouvernance, la volonté politique du porteur de projet et donc le plus souvent la posture de la collectivité, l'expertise, le rôle accordé à la conception et aux actions de démonstration.

La gouvernance

Les démarches centrées sur la gouvernance (cf. mode projet de l'IUFN par exemple), qu'elles privilégient la méthode du dialogue territorial ou du Forum ouvert, considèrent que l'implication des acteurs, particulièrement de la société civile est un gage de démocratie et pour beaucoup d'entre elles, un gage de remise en cause du système agroindustriel au sens de Jean-Luc

⁶ www.genie-bio.ac-versailles.fr/IMG/pdf/demarche-projet-caen.pdf

⁷ Par analogie aux travaux du philosophe du paysage Jean-Marc Besse qui considère que le projet de paysage est un carré de 4 pôles : *situation, savoir, référence, idée*. La pondération entre ces 4 pôles donne le style du projet selon lui.

Rastoin⁸. Cette famille de démarche plutôt militante peine souvent par contre à mobiliser les acteurs économiques, notamment les plus importants d'entre eux.

Et la gouvernance organisée sur le terrain est bien souvent assez loin de l'ambition de départ : quand on analyse de manière approfondie les lieux de pouvoir, le parcours de la prise de décision et les circuits de financement, on rencontre la plupart du temps le pouvoir technique et constate la primauté décisionnelle de la collectivité porteuse de projet. Lorsque cette démarche participative est conduite sans recul, elle peut conduire les acteurs à s'isoler dans une bulle militante créatrice mais exclusive, aux effets bien trop limités.

La volonté politique de la collectivité et sa posture
Prenant le contrepoint, d'autres démarches comme celle préconisée par les chercheurs de Montpellier (cf. ouvrage déjà cité) se veulent pragmatiques et donnent la priorité à la constitution de la maîtrise d'ouvrage politique. Il s'agit ensuite de combiner le projet, avec l'identification des problèmes à régler et le repérage des leviers aux mains de la collectivité.

Mais l'implication des autres types d'acteurs intervient parfois après que le groupe d'élus a défini les priorités stratégiques. Il faut dire que pour un cas précis, le contexte était à la remise en cause des pratiques descendantes antérieures de l'ancienne majorité de l'intercommunalité ; il fallait déjà prouver que les décisions étaient dorénavant prises dans le respect des élus communaux.

L'expertise professionnelle et citoyenne

Les premières analyses révèlent le recours à trois grands types d'expertise :

1. L'assistance à maîtrise d'ouvrage qui apporte son concours au porteur de projet dans la conception et la mise en œuvre de la démarche d'élaboration du PAT.

2. L'expertise en communication politique qui tend à se développer sur un sujet si large et si populaire. Quand elle n'est pas directement internalisée par les grandes intercommunalités, elle est souvent une partie de l'AMO.
3. Les expertises techniques variées mobilisées dans les diagnostics initiaux ou complémentaires : ils relèvent surtout de la socio-économie agricole et alimentaire même si l'on constate des emprunts au monde de l'urbain (cf. toile alimentaire de l'agglomération du Havre réalisée par l'agence d'urbanisme locale).

L'identification des acteurs (cartographie des acteurs) et des initiatives alimentaires est un incontournable alors que les diagnostics complémentaires sur l'approvisionnement de la restauration hors domicile et la logistique sont des incontournables des PAT agro-alimentaires. La caractérisation de l'offre et de la demande est présente dans les deux types de PAT.

Les deux premières catégories d'expertise qui participent à ouvrir la démarche aux parties prenantes et à la population, sont plutôt mobilisées dans le cadre d'une élaboration participative d'un PAT systémique.

C'est vraisemblablement dans la manière de favoriser la contribution des citoyens et des acteurs à l'expertise que se nichent les plus grandes innovations. Plus qu'après des démarches qui privilégient les forums ouverts, l'innovation semble être du côté des tenants du dialogue territorial et de l'intelligence collective. On ne sera pas étonné de constater la mobilisation des réflexions et outils de recherches actions expérimentales en la matière comme les PSDR 4 Sagacité (PAT du Pays roannais) ou Inventer (PAT du Grand Clermont).

⁸ Rastoin J.L., Gheri G., 2010, *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, éd.

Le rapport entre gouvernance et expertise est d'autant plus fort que l'expertise mobilise l'intelligence collective.

La conception et place du concept, du récit

Souvent oublié des lois et règlements, des démarches agri-alimentaires et des discours ambiants en faveur de l'opérationnalité, la définition de l'idée, du concept structurant est sans doute l'activité la plus difficile ... mais aussi la plus stratégique. La plupart des PAT se contente en effet soit d'afficher la relocalisation de la production comme but suprême, soit d'énoncer 3 à 5 priorités stratégiques plus ou moins cohérentes entre elles qui peinent à former une « colonne vertébrale ».

Le PAT peut être considéré comme une mise en récit alimentaire du territoire. Ce récit est un gage de production d'une stratégie et un bon vecteur de son appropriation par les parties prenantes. On retrouve là les théories de la planification stratégique et de la prospective. Cette mise en récit n'est pas dépendante du degré de gouvernance ou de volonté politique. Elle est semble-t-il inhérente à la culture locale du projet.

Empruntant aux sciences de gestion, une démarche laboratoire comme celle du Conseil départemental de la Gironde propose le backcasting : « on se place dans une perspective d'avenir, le point de départ de la réflexion étant la vision d'une « réussite » (le « futur souhaité ») et ce n'est qu'alors, en se tournant rétrospectivement vers le présent, que l'on se pose la question de ce qu'il faut faire, là-bas dans le présent, pour initier une stratégie qui nous fera progresser vers cette vision, ici, dans le futur. Le backcasting est une méthode efficace et nécessaire, mais sa mise en œuvre n'est pas des plus aisées. » *Imagine ; 2008*

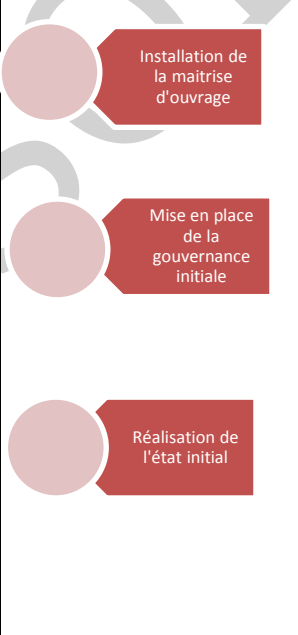
Vraisemblablement reprise de l'expérience des projets européens comme Interreg, la définition en parallèle de l'élaboration du PAT d'actions de démonstration, d'actions pilotes a pour objectif de crédibiliser la démarche en faisant la preuve chemin faisant de son opérationnalité et de sa réactivité. Elle tend à se développer et concerne

les trois types de PAT. Et elle est un complément astucieux à la définition d'une stratégie.

III – Conseils et points de vigilance pour élaborer son PAT

Malgré la diversité des démarches, l'analyse comparative conduit à préconiser une démarche projet adaptée à la finalité, aux buts et aux types de PAT recherchés, PAT agri-alimentaire ou systémique.

Les étapes clés d'une démarche projet adaptée

	• Solidification de la volonté politique • Etat des lieux interne et mise en place de la transversalité • Sensibilisation des parties prenantes • Mise en place de l'instance de gouvernance initiale • Diagnostic initial avec cartographie d'acteurs et d'initiatives locales • Audition des principaux partenaires • Identification des enjeux, problèmes à régler et effets leviers
	• Forum ouvert • Diagnostics complémentaires • Ateliers, débat public • Document politique type Charte • Programme d'actions avec programmation financière et indicateurs d'évaluation • Installation de l'instance de gouvernance • Evaluation chemin faisant et ex post

Cette proposition qui articule les bonnes pratiques de différentes démarches, s'accompagne des huit grandes recommandations suivantes :

1 - Prendre la mesure de la grande transversalité d'une politique alimentaire et des spécificités de l'agriculture

L'alimentation concerne six grands champs : la filière alimentaire dont la production agricole, la culture et gastronomie, la nutrition santé, l'accessibilité sociale, l'environnement et l'urbanisme/aménagement. Droit à l'alimentation, sécurité et souveraineté alimentaires, autonomie, justice et démocratie alimentaires sont les « mots d'ordre » actuels de la politique alimentaire. A chaque champ correspondent un système d'acteurs, des pouvoirs, des normes et des dispositifs politiques ainsi que des expertises et des marchés différents.

Voilà pourquoi Nantes Métropole ou la Communauté d'agglomération du Douaisis ont en premier lieu organisé des échanges réguliers entre directions, services et vice-présidents. Le groupe de travail nantais s'est réuni durant deux années pour recenser les enjeux internes, les actions déjà mises en œuvre ainsi que les moyens humains et financiers affectés. Comme certains services sont mutualisés entre la ville et la métropole (cf. service espace vert), l'ouverture a été large. Et les travaux ont progressivement investi un service de la coordination de la politique alimentaire, assurant sa légitimité.

La démarche de la CAD fondée sur le dialogue territorial a privilégié les relations avec les partenaires. La chargée de mission a pris le temps de rencontrer un à un les acteurs locaux concernés avant que ne démarre la concertation alimentaire.

2 - Associer une volonté politique forte du maître d'ouvrage à une gouvernance multi-acteurs ouverte aux règles définies

Compte-tenu de la culture politique centraliste française, on préconisera de chercher un bon équilibre entre ouverture aux acteurs et affirmation d'une volonté politique de la

collectivité. Reprenant la recommandation des promoteurs du dialogue territorial, il sera impératif de fixer les règles du jeu au démarrage de l'élaboration du PAT pour ne pas laisser se développer les fausses illusions ou s'enliser les échanges.

- Pour s'assurer d'une implication proactive des élus et des techniciens de l'institution porteuse du projet alimentaire territorial, il s'agira d'élargir le cercle au-delà du binôme constitué du vice-président en charge de l'agriculture et de l'alimentation et de son chargé de mission.

Construire une volonté politique passera d'abord par un plaidoyer de qualité à même de convaincre les élus et les services.

Il s'agira ensuite comme dit plus haut de s'assurer d'une prise en compte suffisante par les élus et les services de la transversalité de l'alimentation en interne. Il sera alors temps de chercher à convaincre les acteurs de s'associer à la démarche. Pour cela, la collectivité doit préciser sa posture.

La manière de faire sera différente selon que le territoire définit pour la première fois sa politique locale (cas de la Métropole de Montpellier ou de l'agglomération du Havre par exemple) ou selon que l'agglomération élargit sa politique à la question alimentaire (délibération cadre de la Métropole Européenne Lilloise, PAT de Nantes Métropole, PNR du Luberon) ou selon qu'elle revisite une politique déjà transversale et affichée (réécriture de la charte du Pays de Lorient, délibération cadre de Grenoble Alpes Métropole).

- On conseillera de mettre en place progressivement une instance de gouvernance ouverte aux principaux partenaires acteurs des différents champs dans une configuration suffisamment souple pour ne pas préjuger de la nature et de la composition de l'instance finale. Pour instaurer une gouvernance alimentaire plus participative, il faudrait aller au-delà de la configuration classique associant une instance largement ouverte (type forum, conférence, certains comités de pilotage) avec une instance réduite

fermée, un « noyau dur » qui rassemble les principaux décideurs en formation politique et technique.

L'organisation complémentaire d'une communication soutenue auprès des élus communaux et des parties prenantes ainsi que l'organisation de consultations auprès de la population, d'organisation d'ateliers créatifs interactifs élargiront la gouvernance. D'aucuns évoquent même l'idée de budget participatif.

3 - Conduire un diagnostic en continu de manière progressive et cohérente

Avant de se lancer dans un énième diagnostic coûteux, il conviendra déjà de revisiter l'existant avec méthode, sous l'angle de l'alimentation, et d'identifier les compléments nécessaires que l'on initiera au gré des besoins des différentes étapes de l'élaboration de la stratégie et du projet.

Comme on qualifie aujourd'hui d'alimentaire les actions en faveur du développement des circuits courts ou de l'installation d'exploitations diversifiées produisant pour le marché local, on veillera à évaluer les résultats des actions passées pour guider les choix présents et à bien identifier les questions nouvelles.

Un tel diagnostic n'est jamais fini. On peut l'enrichir progressivement, de manière non dispendieuse en veillant à organiser sa capitalisation pour l'avenir.

Encore faut-il correctement le commencer. La combinaison des recommandations de la démarche IUFN (cartographie des acteurs et initiatives locales), de la démarche de la Chaire Unesco (repérage des problèmes à régler et effets levier) et les leçons du constat empirique du Rn PAT (centralité des diagnostics de l'offre et de la demande) cadrent assez bien l'affaire.

Deux écueils sont à éviter :

- Limiter le diagnostic à l'analyse de l'offre et de la demande et de leur mise en relation comme le font beaucoup de PAT agri-alimentaires. Les impératifs de la crise agricole, la pression professionnelle et la recherche

d'opérationnalité à court terme interdisent alors une vision plus large indispensable sur le long terme.

- Elargir outre mesure le diagnostic : à l'opposé, la commande est quelquefois trop large et relève d'un programme d'études trop coûteux.

Comme toujours, l'important sera de problématiser et d'adapter les moyens aux besoins locaux. Pour cela, il faut raisonner en phase et prévoir sur le moyen terme les besoins en diagnostic en évitant toute rigidité.

4 - Corriger chemin faisant les limites des démarches participatives

Si l'on souhaite dépasser la bulle militante, il s'agira en fait de :

- Prendre de la hauteur et du recul en s'entourant par exemple de personnes ressources extérieures au territoire ou de quelques acteurs de territoires limitrophes,
- Développer des modalités d'animation adaptées aux acteurs économiques : l'organisation d'ateliers entre pairs mobilisant par exemple les techniques d'animation des économistes de la fonctionnalité expérimentées dans les Hauts de France est une piste intéressante
- Associer la population pour ne pas cantonner la représentation des habitants aux associations de la société civile.

5 - Articuler récit, qualité territoriale et actions pilote

On a déjà développé ci-dessus l'intérêt qu'il y a à articuler récit et actions pilote. La mobilisation de l'économie territoriale et de la notion de qualité territoriale attachée à la valorisation des ressources existantes ou à révéler, a le grand mérite de proposer une stratégie de différenciation territoriale qui rompt avec la simple recherche d'avantages comparatifs.

Cela permet d'adapter le PAT aux spécificités du territoire en conduisant les partenaires à définir cette qualité territoriale. On évitera ainsi de retenir des objectifs passe-partout, ce qui est

bien souvent la règle des dispositifs territoriaux comme les ScoT ou les Agenda 21.

6 - Formaliser discours politique et programme d'actions

C'était déjà en 2008 une recommandation forte du guide de la co-construction des politiques agricoles périurbaines de Terres en villes et de sa Charte. La question alimentaire renforce sa pertinence puisque cette dernière est au cœur des débats sociétaux et questionne les comportements des citoyens.

Ceci explique aussi l'importance donnée à la communication politique dans l'élaboration de certains PAT. Les modalités de formalisation du discours politique (charte ...) semblent se diversifier. Ce sera à suivre de près.

Quant à la raréfaction des ressources budgétaires et aux leçons des expériences passées du partenariat territorial, elles conduisent à mieux préciser les engagements des partenaires et le financement des actions du programme.

La Loi rend nécessaire la contractualisation entre acteurs d'un PAT. Là encore certaines expériences passées de politiques agricoles territoriales, notamment périurbaines pourraient servir de références.

7 - Réunir les moyens humains et financiers de du Projet Alimentaire Territorial

L'étude réalisée par Damien Montégu, stagiaire de l'IEP de Lille à Terres en villes, a mis en évidence plusieurs éléments importants concernant les sources de financements à disposition des porteurs de PAT :

- La plus grande partie des financements mobilisés par les porteurs de projets eux-mêmes se fait à partir de leurs fonds propres. Et la plupart des subventions sont apportées par les partenaires

financiers s'il y a cofinancement et autres contreparties publiques ;

- Une grande diversité de financements publics extérieurs peut venir appuyer l'élaboration et la mise en œuvre du PAT. Conséquence de la transversalité de la question alimentaire, de nombreux dispositifs peuvent être mobilisés, étant eux-mêmes rattachés à des politiques variées : développement économique et territorial, agriculture, alimentation, environnement, aménagement du territoire, santé (programme national nutrition santé, programme national santé environnement), social, culture, tourisme ou encore politique de la ville.
- Pour autant, la majorité des dispositifs concernés renvoie à des actions ou domaines d'actions spécifiques du PAT, et peu d'entre eux sont suffisamment transversaux pour permettre d'appuyer le financement de la stratégie du PAT. Qui plus est, les opportunités de financement par dispositif restent relativement limitées, mis à part certaines politiques contractuelles (contrats de ruralité, contrats régions/territoires) et les mesures FEADER dans certaines régions (16 – coopération, 19 – LEADER).

Plusieurs recommandations aux collectivités porteuses de projet dans leur recherche de financement découlent de ces constats :

- En premier lieu, il s'agit de bien identifier les leviers d'action sur l'alimentation : connaître et maîtriser les compétences

spécifiques dont dispose la collectivité porteuse du PAT afin de mobiliser au mieux les fonds propres au service du PAT.

- Ensuite, fédérer en interne les techniciens et les élus concernés par les questions alimentaires est primordial : en effet, l'importance des fonds propres alloués à la mise en œuvre du PAT dépend de leur nombre et de leur degré d'implication. La capacité à mobiliser des sources de financements auprès de partenaires publics en dépend aussi.
- Il est aussi important dès le lancement du PAT d'impliquer différents niveaux de partenaires (partenaires pilotes, partenaires techniques, partenaires associés...) pour faire converger au mieux leurs moyens vers une stratégie commune : en effet, tous les acteurs du système alimentaire territorial participent au financement des actions du PAT ; chacun d'entre eux mène des actions concrètes dans son domaine à partir de ses propres moyens, et peut mobiliser des financements publics ou privés qui lui sont directement adressés.
Un tel écosystème d'acteurs au service d'une stratégie co-construite et partagée démultiplie les actions du PAT
- Une fois les premiers contours de la stratégie alimentaire définis, il est indispensable de prendre contact avec les autres collectivités et les services de l'Etat en région concernés par les thématiques alimentaires : cela permet de prendre connaissance des aides existantes pouvant être apportées par chacune de ces structures.

8 - Installer la gouvernance alimentaire territoriale en charge de la mise en œuvre et de l'évaluation

Chaque territoire précisera son mode de gouvernance pour conduire la mise en œuvre de son PAT et son évaluation. Mais il semble comme pour l'élaboration du PAT indispensable de préserver une instance à même de prendre en compte la transversalité et d'éviter un morcellement de la gouvernance au gré des commissions et des lobbys.

Le recul manque encore pour apprécier l'apport des quelques conseils locaux de l'alimentation créés sur le modèle des Food Policy Council. On veillera dans ce cas de s'assurer d'une bonne liaison entre le conseil local de l'alimentation alimentaire et les instances dirigeantes de la collectivité afin d'éviter toute marginalisation, de la politique alimentaire.

Concernant l'évaluation qui gagne à être conduite chemin faisant et ex post, les méthodes d'évaluation participative semblent bien adaptées à une telle politique multi-acteurs. Les propositions existantes d'indicateurs sont actuellement enrichies (cf. les travaux de la Fondation Carasso et les recherches-actions en cours sur la gouvernance alimentaire.