



Rn PAT

Réseau national

Pour un **Projet Alimentaire Territorial**

Co-construit et partagé

Juillet 2017



RESUME DE STAGE

L'ingénierie financière des Projets Alimentaires Territoriaux

Damien MONTEGU

Objectifs de l'étude

Cette étude sur l'ingénierie financière des projets alimentaires territoriaux (PAT) a été réalisée pour le « Réseau national des PAT co-constitués et partagés » (RnPAT) entre janvier et juin 2017, dans le cadre d'un stage de fin d'études à l'IEP de Lille. Elle s'inscrit dans le quatrième axe du RnPAT « Capitaliser les résultats pour mieux transférer et faire perdurer la démarche ».

Identifier les aides mobilisables par les porteurs de PAT

Cette étude avait pour finalité d'identifier et d'étudier les sources de financements pouvant être mobilisées par les porteurs de projets, à la fois dans le cadre de l'élaboration et l'animation de la stratégie (dépenses relatives à l'ingénierie du projet) et dans le cadre de la mise en œuvre du PAT (dépenses relatives à la réalisation d'actions et opérations concrètes). Pour ce faire, les objectifs étaient :

- D'apporter une plus grande visibilité aux porteurs de projets sur les différents dispositifs d'aides existants et leurs caractéristiques (acteurs (financeurs) associés, fonctionnement et nature des aides, types de projets/d'actions concrets concernés, conditions d'éligibilité, démarche à adopter pour les mobiliser, avantages et inconvénients de chacun d'entre eux);
- De présenter des exemples concrets d'ingénierie financière à partir de retours d'expériences ;
- De mettre en lumière des points de vigilance et formuler des préconisations à destination des porteurs de projets afin de les aider dans leur recherche de financements ;
- De proposer des pistes de réflexion sur l'évolution des politiques publiques dans le but d'améliorer l'accès aux financements des porteurs de projet pour la mise en œuvre des PAT.

Comme les sources de financements publics mobilisables sont étroitement liées aux politiques publiques associées et à leurs outils de mise en œuvre, il nous est rapidement apparu important dans le cadre de cette étude d'analyser de manière plus globale le fonctionnement et les caractéristiques des principales politiques publiques concernées par l'alimentation, afin d'identifier leur appui potentiel à l'élaboration et à la mise en œuvre des PAT.



Démarche et méthode

Cette étude a été réalisée selon la démarche suivante:

- Une première phase de travail théorique (entre janvier et mars) a été consacrée à l'étude des liens entre PAT et politiques publiques concernées par l'alimentation aux différents niveaux (des orientations européennes et nationales aux dispositifs régionaux et infra-régionaux). L'objectif était *in fine* d'identifier et de caractériser les grands canaux de financements du PAT relatifs à ces politiques et à leurs dispositifs ;
- Une deuxième phase de travail de terrain (entre fin mars et fin mai) a été consacrée à la réalisation d'études de cas de plusieurs binômes territoires de projets/ régions (5 régions, 6 territoires de projets) pour identifier les sources de financements concrètement

mobilisées par les porteurs de projets et potentiellement mobilisables auprès des partenaires (28 entretiens réalisés).

L'étude effectuée n'a pas pour ambition de présenter de manière exhaustive l'ensemble des financements existants mobilisables par les porteurs de PAT. Nous avons fait le choix initial d'analyser en priorité les financements publics et de ne pas étendre nos recherches aux financements privés. Par ailleurs, le travail vise à identifier les sources de financements mobilisables par les collectivités porteuses de projets principalement (communes, intercommunalités, départements), même si d'autres structures peuvent être pilotes de projets PAT.

Rappel : les six champs thématiques d'un PAT

Le RnPAT distingue six grands champs ou domaines pouvant être intégrés dans une politique alimentaire territoriale, de type PAT (voir ci-dessous).



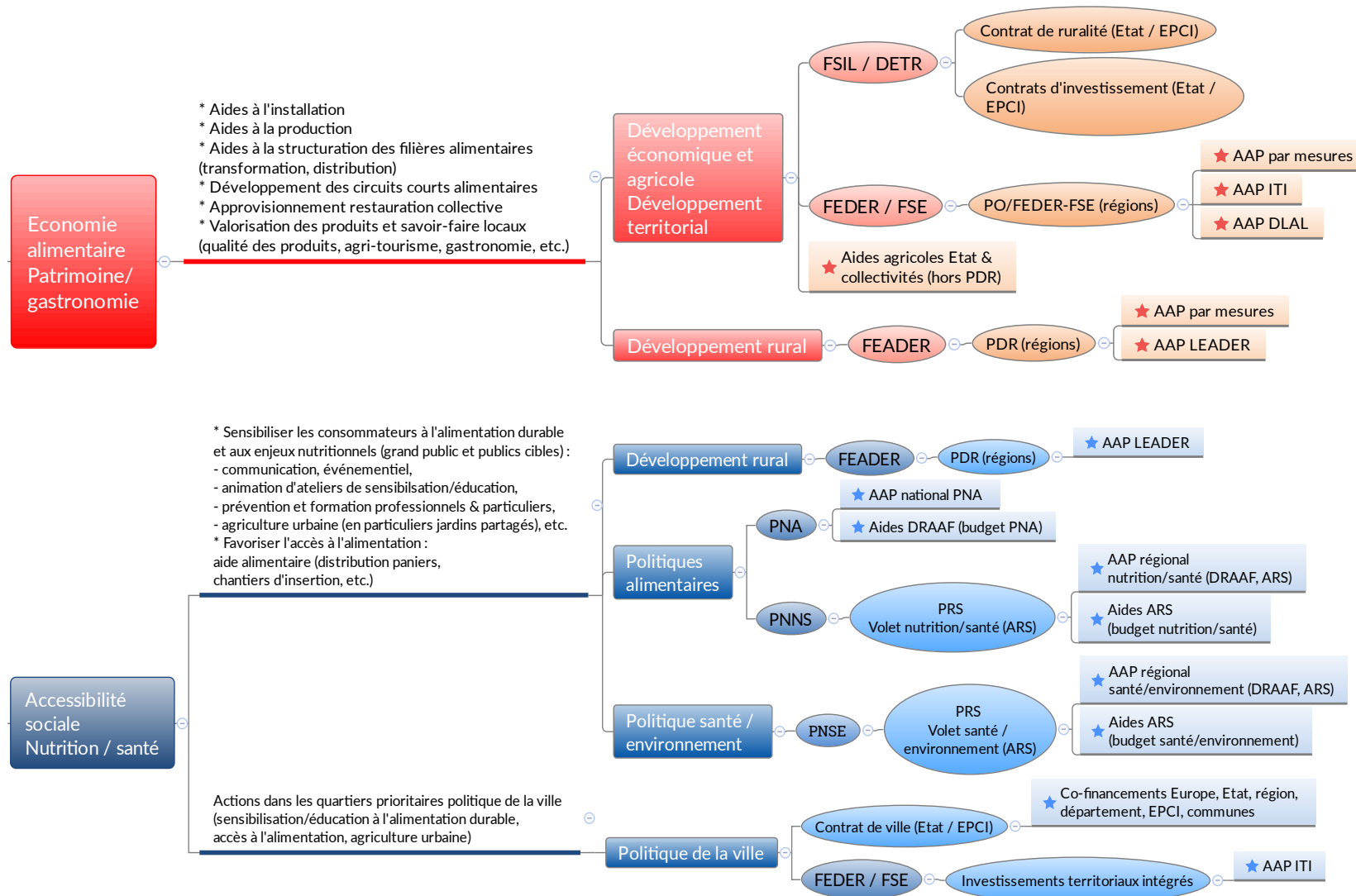
Graphisme issu du guide *Agir pour les agricultures des aires urbaines* (Plante et Cité, Terres en villes, 2017, p. 116)

Vue d'ensemble des financements mobilisables par les porteurs de PAT

Le diagramme ci-après (voir schéma n°1) présente l'ensemble des financements publics identifiés au cours de notre étude mobilisables par les collectivités, en les classant par champs thématiques du PAT et types d'actions soutenues. Pour chacune de ces aides financières sont précisés les grandes politiques publiques correspondantes, leurs dispositifs associés et les acteurs qui les mettent en œuvre. Par souci de clarté, nous avons mis ensemble et sous une même couleur les champs thématiques les plus

proches. De plus, nous n'avons pu mettre en évidence sur ce graphique que les principaux champs thématiques et actions concernés par chacun des dispositifs d'aide financière, sans détailler l'ensemble des champs et actions auxquels ils renvoient de manière plus ou moins prégnante. C'est pourquoi, afin d'offrir une vision plus complète des champs d'actions auxquels renvoient chacun des dispositifs de financement, un schéma détaillant ces dispositifs et leurs financeurs est présenté à la suite de ce diagramme.

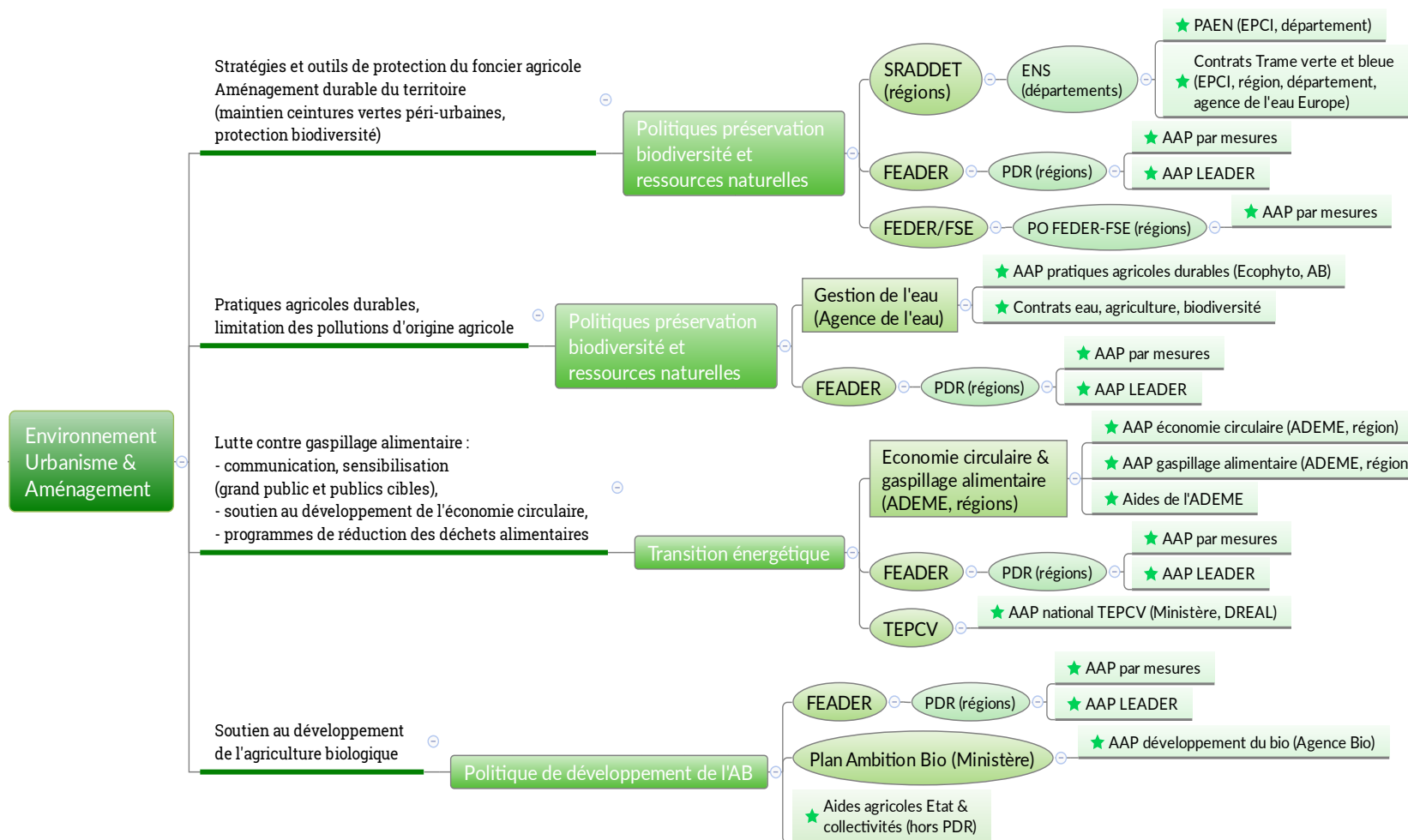
Schéma n°1 : vue d'ensemble des financements mobilisables par champ du PAT



Champs du PAT et actions-types associées
 Domaine(s) des politiques concernées
 Dispositifs de politiques publiques aux échelles européenne, nationale, régionale ou départementale
★ Mode de financement (échelle des porteurs de projets)
 La clarté des couleurs traduit le niveau d'opérationnalité, du plus faible (couleur la plus foncée) au plus élevé (couleur la plus claire).

DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux
 ENS : Espaces naturels sensibles
 PAEN : Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
 PRS : Projet régional de santé durable et d'égalité des territoires

DLAL : Développement local par les acteurs locaux
 FSIL : Fonds de soutien à l'investissement local agricole et naturels périurbains
 SRADET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
 TEPVCV : Territoire à énergie positive pour la croissance verte



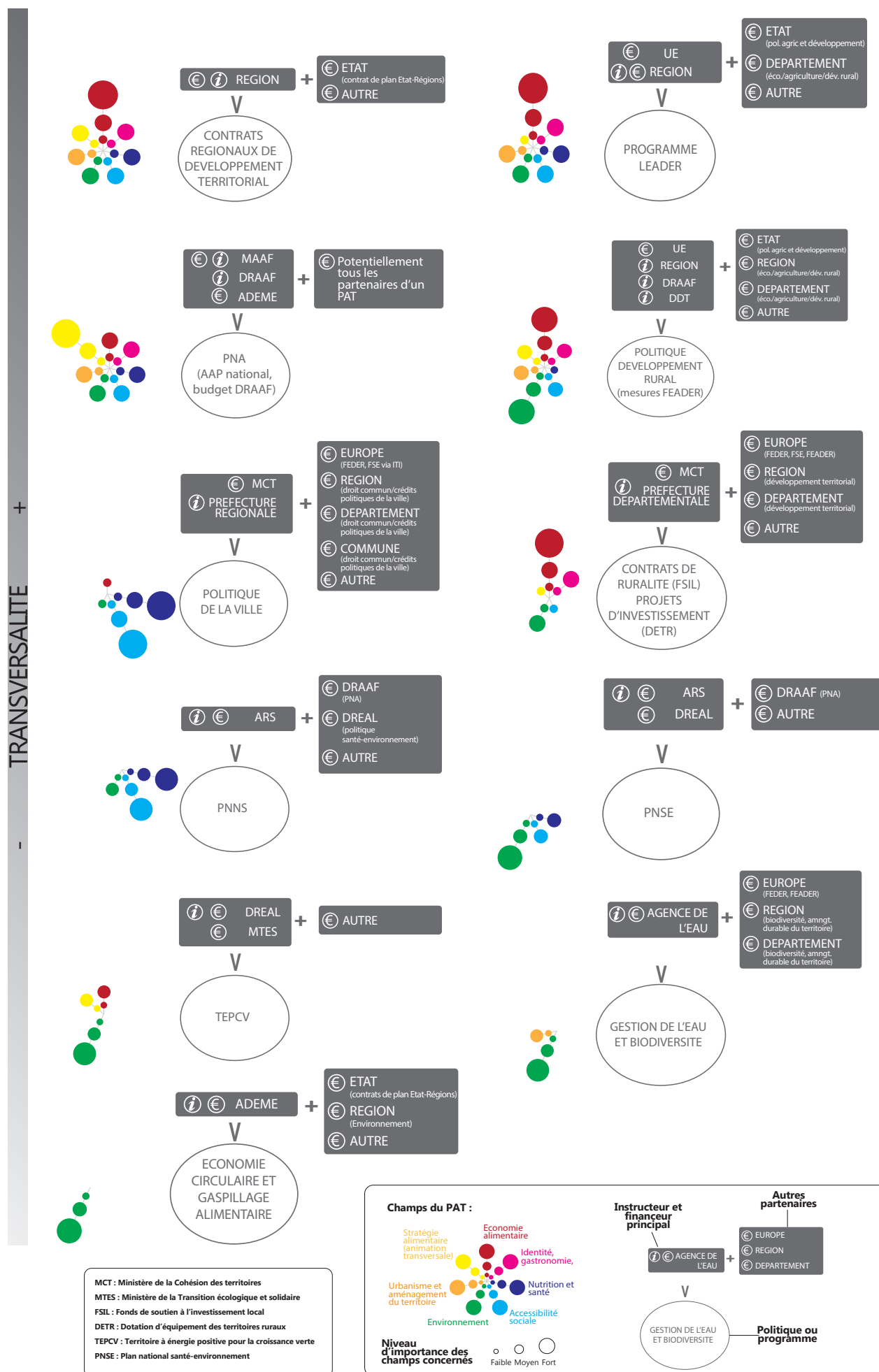
DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux
 ENS : Espaces naturels sensibles
 PAEN : Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
 PRS : Projet régional de santé durable et d'égalité des territoires
 DLAL : Développement local par les acteurs locaux
 FSIL : Fonds de soutien à l'investissement local
 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
 TEPCV : Territoire à énergie positive pour la croissance verte

Réalisation : Damien Montégu, Terres en villes

En complément de ce diagramme, sont détaillés ci-après les principaux dispositifs de politique publique étudiés et leurs financeurs, en rappelant la nature et l'importance

des champs de l'alimentation concernés par chacun d'entre eux (voir schéma n°2).

Schéma n°2 : les opportunités de financement par dispositif et financeur



Conclusions générales de l'étude

Une diversité de financements mobilisables...

Une grande diversité de financements peut être mobilisée par les porteurs de projets dans le cadre d'un PAT. Ce résultat est la conséquence du caractère transversal de l'alimentation : en effet, on retrouve des actions relatives aux politiques alimentaires territoriales au sein d'un grand nombre de politiques sectorielles et de leurs dispositifs correspondants.

Le caractère « éclaté » de ces sources de financements est également le corollaire d'une reconnaissance juridique et d'un poids encore trop faibles des politiques publiques ayant trait à l'ancrage territorial de l'alimentation selon une approche réellement transversale (dimensions économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc.).

... mais peu de financements pour appuyer l'ingénierie et l'animation du projet

Peu concernent en revanche l'ingénierie et l'animation de la stratégie dans son ensemble. Ceci est lié au fait qu'il n'existe pas actuellement de financements « fléchés » sur les PAT en dehors de ceux proposés dans le cadre du PNA. Or, cela tend à limiter la capacité des porteurs de projet à mettre en place une stratégie efficace et cohérente, en particulier en ce qui concerne l'animation du PAT et l'implication des partenaires.

Des apports financiers très variables

Bon nombre de financements identifiés dépendent fortement du contexte politique mais aussi socio-économique (population, environnement, etc.), à l'échelle des régions et des départements.

En effet, les moyens et les dispositifs d'accompagnement prévus par les régions et départements, par les services de l'Etat en région (DRAAF, DREAL) ou encore par les agences publiques (ADEME, ARS, agences de l'eau) dans les domaines relatifs aux PAT dépendent fortement des priorités et des orientations définies par ces derniers. En particulier, si les soutiens financiers issus du Programme de développement rural et ceux proposés par les conseils régionaux aux EPCI dans le cadre des politiques contractuelles sont parmi les plus conséquents, ils sont

aussi parmi les plus variables d'une région à l'autre.



©Communauté d'Agglomération du Douaisis

Il existe par conséquent des différences très marquées entre les territoires en termes d'opportunités de financements relatives aux PAT : ces derniers dépendent encore fortement de la volonté des élus et des techniciens des collectivités de se saisir de la question alimentaire.

Des opportunités de financement qui restent relativement faibles

Mis à part certaines politiques contractuelles (contrats de ruralité, contrats régions/EPCI) et les mesures FEADER dans certaines régions (16 - coopération, 19- LEADER) ou encore les apports des agences de l'eau dans certains territoires, les appuis financiers mobilisables auprès des partenaires publics identifiés dans notre étude sont relativement faibles.

L'importance des financements sur fonds propres

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 ne sont pas apportées par les partenaires financiers sans cofinancement et autres contreparties publiques.

L'importance des financements indirects mobilisés par les parties-prenantes du PAT

Une grande majorité de financements relatifs à la mise en œuvre des actions et projets opérationnels d'un PAT sont seulement destinés à (et mobilisés par) l'écosystème d'acteurs publics et privés du territoire : ainsi, le financement du volet « opérationnel » du PAT dépend fortement de la

capacité des porteurs de projets à fédérer et mettre en synergie les forces vives du territoire au bénéfice d'une stratégie de territoire.

La difficulté à construire une stratégie pérenne

Au-delà de la variabilité et de l'instabilité des financements internes et externes dans le temps et selon les territoires, les sources de financements à destination des porteurs de projets se trouvent être « éclatées » dans de nombreux dispositifs, ce qui rend

Recommandations

Identifier les leviers activables sur l'alimentation

Compte-tenu de l'importance des financements sur fonds propres, il est indispensable de bien identifier et connaître les compétences dont dispose la collectivité en lien avec les grands champs de l'alimentation. Ensuite, bien repérer et saisir les fenêtres d'opportunités relatives au contexte territorial et politique est essentiel : en effet, le prisme à partir duquel la question alimentaire sera la plus pertinemment saisie par la collectivité porteuse de projet peut dépendre des besoins et attentes du territoire, de la sensibilité des élus, ou encore de la légitimité d'intervention dans des domaines spécifiques qu'elle a acquise au cours du temps.

Mobiliser les techniciens et les élus sur les questions alimentaires



©SB / Terres en villes

Afin que les problématiques alimentaires soient prises en compte de la manière la plus transversale possible, la mise en place d'une stratégie de mobilisation et de coordination des élus et techniciens qui sont susceptibles d'intervenir sur les questions agricoles et alimentaires est primordiale.

difficile et coûteuse la mise en place d'une stratégie alimentaire véritablement systémique et cohérente.

De plus, les porteurs de projets dépendent d'une variété de dispositifs et de leurs financements associés pour pouvoir mettre en place leur politique alimentaire ; or, cela conduit à une grande normalisation et une homogénéisation forte des actions menées dans le cadre des PAT. Ceci semble être la conséquence d'une reconnaissance encore trop peu explicite de la compétence des collectivités en matière d'alimentation.

En effet, l'importance du budget alloué à la mise en œuvre des champs du PAT dépend de cette capacité à fédérer les acteurs en interne. En outre, une bonne coordination avec ces différents acteurs permet de faciliter la diversification des sources de financements auprès de partenaires publics.

Dialoguer et coopérer avec les autres collectivités et les services de l'Etat en région

Afin de connaître et pouvoir mobiliser au mieux les appuis financiers potentiels extérieurs, il est important d'échanger avec les services de l'Etat en région et les agences publiques régionales concernés. Après avoir pris connaissance des aides existantes et des appels à projets en cours publiés sur les sites respectifs des structures, il s'agit de contacter les personnes ressources sur les questions alimentaires dans ces différentes structures. Notons que cette phase de contact doit arriver après un premier stade de maturation dans l'élaboration du PAT : il est en effet important d'avoir une idée suffisamment précise du projet à décliner afin d'être renseigné et orienté au mieux sur les aides potentiellement mobilisables.

Mobiliser et fédérer autour du PAT les acteurs du système alimentaire territorial

L'implication des acteurs agricoles et alimentaires du territoire dans la démarche PAT est déterminante pour parvenir à démultiplier la mise en œuvre d'actions : c'est en effet ce qui permet de faire converger les moyens propres de chacun des partenaires vers une stratégie commune et au service de la réalisation d'opérations concrètes.

Propositions d'évolution des politiques publiques

Mieux répartir entre bénéficiaires les ressources financières liées au FEADER et permettre aux porteurs de projets alimentaires de mieux les mobiliser

Un certain nombre de freins à la mobilisation des financements liés au FEADER par les collectivités porteuses de PAT et leurs partenaires ont été identifiés. Au regard de ces limites soulevées, voici plusieurs propositions d'évolution des politiques publiques à l'échelle européenne et aux échelles régionales susceptibles de faciliter l'utilisation du FEADER dans le cadre des PAT.



©L'Europe s'engage en France, Union Européenne

Une répartition des crédits moins inégale entre bénéficiaires

Le grand nombre de mesures associées au PDR, et l'importance des moyens financiers globaux alloués, masquent en réalité une grande inégalité de répartition des financements entre les mesures, sous-mesures et types d'opérations. Ces différences sont justifiées par la variabilité des besoins en développement rural selon les Etats-membres, et selon les régions infra-nationales. Pour autant, cela se fait souvent au détriment du développement d'initiatives collectives de développement des circuits de proximités, des filières alimentaires locales, et d'autres projets visant à une relocalisation durable de l'agriculture et de l'alimentation dans les territoires. Par conséquent, il semble important de mieux étudier (et mesurer) aux échelles régionale, nationale et européenne les besoins actuels des formes d'agriculture et de filières agroalimentaires émergentes, afin de réviser certains dispositifs ou d'en créer de nouveau dans l'objectif de mieux les prendre en compte.

En outre, il semblerait qu'une simplification des programmes et du système de gestion des fonds européens puisse

permettre d'en améliorer l'efficacité, notamment en termes de répartition des ressources financières. En effet, la complexité de répartition des ressources entre les différents échelles (européenne, nationale, régionale, départementale) induit une grande variabilité des aides d'un territoire à l'autre qui ne semble pas toujours justifiée au regard des besoins réels des territoires.



©Région Auvergne-Rhône-Alpes

Un meilleur dialogue régions / intercommunalités dans l'élaboration des PDR

En tant qu'autorités de gestion, les régions ont la liberté d'activer ou non certaines mesures du FEADER en fonction des besoins de leur territoire, et de prendre en compte de manière plus ou moins forte les besoins et attentes spécifiques des collectivités et leurs partenaires dans le cadre des PAT. De ce fait, les opportunités de financements associées au FEADER pour les porteurs de PAT dépendent fortement du contexte régional et de la politique régionale. Qui plus est, un défaut de communication entre régions et intercommunalités a été soulevé. Le calendrier des appels à projets et des types de mesures activables n'est pas toujours bien connu par les porteurs de projets, par défaut d'informations de la part de la région.



©Régions de France

Il serait donc intéressant de pouvoir institutionnaliser le renforcement d'un dialogue entre régions et intercommunalité dans l'élaboration des PDR. Par exemple, lors de la phase de diagnostic, accentuer le travail de concertation mené avec les communes et les EPCI afin de mieux connaître leurs besoins, dans l'objectif de pouvoir soutenir plus fortement le développement de l'agriculture péri-urbaine et plus largement, de mieux prendre en compte les enjeux liés aux PAT.

La mise en place d'un accompagnement à la mobilisation des fonds européens, coordonné entre chambres d'agriculture et collectivités

Nous avons constaté au cours de notre étude que le manque de lisibilité du PDR et de ses mesures, ainsi que la complexité des démarches administratives, sont des freins importants à la mobilisation des aides associées au FEADER. A ce titre, le programme de recherche Cap Eye de Montpellier SupAgro qui a également fait ce constat, a souligné l'intérêt à mesurer l'opportunité d'un accompagnement spécifique éventuellement coordonné par les chambres d'agriculture et les collectivités (régions, départements, intercommunalités) auprès des différents porteurs de projets. Une personne de référence pourrait aider les potentiels bénéficiaires dans l'identification des dispositifs financiers mobilisables.



©Chambres d'agriculture France

Harmoniser les dispositifs d'accompagnement proposés par l'ARS, la DRAAF et la DREAL sur la thématique alimentaire

L'étude réalisée a montré que les accompagnements proposés par les ARS, DRAAF et DREAL à destination des collectivités infrarégionales dans le domaine de l'alimentation sont variables selon les régions, voire d'une année à l'autre dans une même région selon les orientations stratégiques choisies. Dans le but de stabiliser les dispositifs d'accompagnement potentiellement à destination des

collectivités, et de rendre l'accès aux financements plus ouvert et plus simple, nous proposons :

1) **De faire de l'alimentation une thématique obligatoirement intégrée aux politiques nutrition/santé et santé/environnement** déclinées en région par les ARS, afin de stabiliser les moyens budgétaires mobilisés par les ARS dans ce domaine.

2) **D'inciter plus fortement les DREAL à se saisir de la question alimentaire** au travers de leurs politiques de développement durable, en renforçant notamment la coopération interministérielle autour du PNA ;

3) **Renforcer la coopération entre les ARS, les DRAAF et éventuellement les DREAL sur la thématique alimentaire** afin d'harmoniser et de simplifier les dispositifs d'accompagnement dans ce domaine en mettant en commun leurs moyens budgétaires.

Mieux reconnaître et renforcer les compétences des collectivités en matière d'alimentation durable

Une meilleure reconnaissance juridique et un renforcement des compétences des collectivités en matière d'alimentation durable peut permettre de faciliter le processus de croisement des politiques publiques autour de cette question, et in fine, de favoriser l'émergence et la pérennisation de projets alimentaires territoriaux. En effet, cela donnerait une entière légitimité à des techniciens à se saisir de la question alimentaire, et demanderait aux élus de travailler en commun sur l'alimentation, afin de prendre en compte l'ensemble des problématiques alimentaires d'un seul tenant et dans leur globalité.

La mise en œuvre d'une stratégie alimentaire transversale serait par conséquent un objectif à atteindre, et les moyens financiers et humains pourraient être plus largement et plus facilement mobilisés à cette fin..



©SB /Terres en villes

Les approfondissements de l'étude et les livrables à venir

En réponse aux conseils et remarques des membres fondateurs et des financeurs du RnPAT, ce travail sur l'ingénierie financière des PAT est en cours d'approfondissement : des révisions et ajouts à notre rapport d'étude, sur le fond et la forme, substantiels ou plus conséquents, sont actuellement effectués. Entre autres, deux pistes de réflexions sont en train d'être explorées et feront l'objet d'approfondissements supplémentaires intégrées au rapport :

- Le rôle des acteurs privés (fondations, plateformes de financement participatif, intermédiaires financiers) dans l'ingénierie financière des PAT ;
- La démarche de recherche et de mobilisation des financements par les porteurs de projets dans le

processus d'élaboration et de mise en œuvre des PAT. La publication de la version finale de ce rapport sur l'ingénierie financière des PAT aura lieu début 2018 et sera suivie de la publication d'une quinzaine de fiches synthétiques issues du rapport :

- Des fiches pratiques sur les principaux types de financements mobilisables par les porteurs de PAT, classées par politiques et/ou dispositifs de politiques publiques (champs du PAT concernés, financeurs, conditions d'éligibilités, modalités de financements, montants, démarche/méthode de mobilisation, etc.) ;
- Deux fiches sur les approfondissements supplémentaires mentionnés précédemment (PAT et financements privés (1), démarche de recherche et de mobilisation des financements par les porteurs de projets (2)).





Rn PAT

Réseau national

Pour un **Projet Alimentaire Territorial**

Co-construit et partagé

UN PROJET MULTIPARTENARIAL



AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



Cette action est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural : l'Europe investit dans les zones rurales.

