



**Rn PAT**

Réseau national  
des Projets Alimentaires Territoriaux

Janvier 2021



**RESUME**

- EvalPAT n°2 -

# Evaluer le PAT : le dispositif de politique publique et l'impact territorial

*Ce deuxième atelier EvalPAT a regroupé les membres du Conseil Technique et Scientifique de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT) ainsi que plusieurs porteurs de projet dont les chargés de PAT enquêtés au sujet de l'évaluation du PAT.*

*Il s'inscrit dans le cadre des travaux de la troisième composante de l'observatoire, la composante EvalPAT co-animée par Serge Bonnefoy (Terres en villes) et Ariel Martinez (RESOLIS).*

- *l'évaluation du dispositif national des PAT*
- *l'évaluation de l'impact du PAT sur le territoire*

*Pour se faire, c'est le deuxième des trois ateliers EvalPAT, consacré à la contextualisation de l'évaluation du dispositif PAT qui n'avait pu avoir lieu lors de l'atelier 1, et à la présentation et analyse des méthodologies existantes d'analyse de l'impact d'un PAT sur le territoire. Pour rappel l'atelier 3 précisera ensuite les objets, le programme et l'agenda de la double évaluation pour l'année 2021.*

*En début d'atelier, Serge Bonnefoy fait un point rapide sur l'actualité du Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux (RnPAT) et de son observatoire (Cf. diaporama joint en annexe), la première séquence est ouverte.*

# I – Contextualisation de l'évaluation du dispositif PAT.

## *Éléments pour une analyse de la « fabrique » nationale de la politique alimentaire (France)*

*Salma LOUDIYI, géographe, économiste, maître de conférences à Vetagro Sup Clermont-Ferrand*

### **La recherche**

Les travaux de Salma LOUDIYI s'inscrivent dans un contexte de construction et la mise en œuvre de nouvelles politiques alimentaires intégrées qui rend nécessaire un besoin d'éléments d'analyse d'une trajectoire de politique publique en cours dont la dimension territoriale est forte. Ils se sont déroulés dans deux cares complémentaires : le projet PSDR Inventer (Auvergne) 2015-2020, une recherche-action centrée sur co-construction du projet alimentaire territorial du Grand-Clermont et du parc naturel régional du Livradois-Forez et ses travaux personnels (2016 – 2020) pour l'obtention de son Habilitation à Diriger des Recherches<sup>1</sup>.

L'objet de recherche en est « les politiques alimentaires intégrées ». Elles ont pour objectif de réduire l'inefficacité des politiques publiques qui traitent de problèmes complexes, interdépendants et dont l'issue est incertaine. Salma Loudiyi fait l'hypothèse de l'intégration de cette politique de l'alimentation comme produit de la convergence de trois grands domaines de politiques publiques (agriculture et alimentation, environnement, santé publique & nutrition).

Sa méthode revient à confronter l'analyse des trajectoires spécifiques de ces politiques depuis 2000 avec l'analyse des facteurs et mécanismes d'intégration à l'échelle nationale et à l'échelle locale. Pour cela elle mobilise une grille d'analyse en quatre composantes :

- le cadrage : les arènes et contenus pour situer le contexte, les modalités d'émergence et les référentiels,

- les secteurs d'action et la dimension interministérielle,
- les objectifs en les étudiant à partir des administrations centrales et décentralisées du ministère de l'agriculture et de l'alimentation,
- les instruments : les dispositifs mis en place.

### **La construction de la politique alimentaire**

La politique alimentaire nationale énoncée à partir de 2010 est le produit (i) de trajectoires de politiques publiques sectorielles et des « frottements » entre secteurs marqué par le renouveau du secteur de la santé publique à travers la sécurité sanitaire (vache folle) et l'émergence de la nutrition comme objet de politique publique dans le milieu des années 90) ainsi que l'intégration des enjeux environnementaux et climatiques dans les politiques publiques avec le processus du Grenelle de l'environnement dans le milieu des années 2000.

Salma LOUDIYI fait l'hypothèse que le facteur déclencheur de la nécessité d'une « vraie » politique alimentaire est les états généraux de l'alimentation de 2000. L'arbitrage primo-ministériel de l'époque se fera en faveur du secteur de la santé (création du Programme National Nutrition Santé – PNNS). Le Conseil national de l'alimentation devient un lieu de production d'une expertise de « second cercle » (intégration de différentes disciplines). Il produit un avis sur le futur Programme National de l'Alimentation (PNA) avec des recommandations reprises dans la Loi de modernisation de l'agriculture et de la forêt (LMAP 2010). Les acteurs de l'agriculture en sont les chefs de

<sup>1</sup> Pour en savoir plus : Loudiyi S. 2020. *Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées: acteurs, échelles, gouvernance. Habilitation à diriger des recherches, vol. 2, Université Clermont Auvergne, 249 p.*

Le contexte de construction de la politique alimentaire nationale est marqué par le leadership politique d'un ministre de l'agriculture (2007-2009) et la réorganisation de l'administration centrale et décentralisée du ministère (2009). Le PNA est une réaction du secteur de l'agriculture à la politique nutritionnelle : le PNNS est jugé inefficace (anxiogène, prescriptif, ...). Le PNA est une démarche plus flexible, restituant le rapport « particulier » des français à l'alimentation. La construction de la politique alimentaire est en fait le fruit de la définition d'un problème public mais le résultat de luttes inter-sectorielles.

Puis Salma LOUDIYI examine l'intégration au prisme des agents administratifs du ministère de l'agriculture et met en évidence des processus de construction de légitimités sectorielles comme l'environnement avec l'« alimentation durable ».

Au prisme des logiques de différents secteurs, elle montre que l'intégration empreinte deux voies : l'amélioration de l'offre alimentaire ainsi que l'organisation et l'intervention sur le système alimentaire (échec de l'intégration agriculture durable = environnement).

### **Les Projets alimentaires territoriaux**

Les « territoires » est une composante essentielle de la politique alimentaire nationale. Le PAT est un dispositif central et symbolique de la politique alimentaire qui est vu a posteriori comme un levier d'intégration.

La traduction du PAT a été difficile de la dimension politique à technique : une première séquence de « substantialisation » à partir des initiatives locales a été suivie par une deuxième séquence de mise en norme forcée pour ancrer le dispositif.

L'articulation entre la national et la local organise le transfert de modèles d'action entre territoires, qui légitime l'action auprès des partenaires

A l'échelle régionale, la politique alimentaire est appréhendée comme une mise en normes des initiatives et des innovations locales. La région est une échelle intermédiaire de territorialisation, sous condition à l'exemple des PAT comme un dispositif controversé et

remis en cause dans certaines régions.

Et Salma LOUDIYI conclut son intervention en mettant en lumière les points forts de ce premier éclairage des mécanismes d'intégration :

- Une politique contrainte structurellement, politiquement dépendante au niveau national,
- Mais une construction dans le temps de systèmes de représentation et d'expertise,
- Une politique incitative qui place les territoires au centre de l'action publique,
- Un politique publique pour et par les territoires ,
- Une construction de normes à partir des expérimentations locales, en négociation continue,
- Qui produit des inégalités entre acteurs et territoires qu'il s'agit de documenter,
- Réseaux d'acteurs capables de naviguer entre les échelles,
- Ingénierie territoriale et financière,
- Construction de capacité d'action et légitimités politique.

## II - Evaluer les impacts territoriaux des PAT

### Etat des lieux des pratiques

Ariel MARTINEZ, chargé de mission RESOLIS en région Centre-Val de Loire

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi d'avenir officialisant l'entrée des PAT dans le paysage de l'action publique, on ne dénombre actuellement pas moins de 200 démarches sur le territoire français. Toujours plus nombreux à se lancer dans ces dynamiques alimentaires locales, ils sont aussi plus soucieux d'en

étudier les impacts territoriaux. L'évaluation s'impose alors progressivement comme une étape essentielle de la méthodologie de projets et une pratique de plus en plus incontournable pour la rigueur et la fiabilité des politiques alimentaires locales.

D'origines et de statuts juridiques divers, ces territoires ont ainsi constitué notre échantillon de référence.

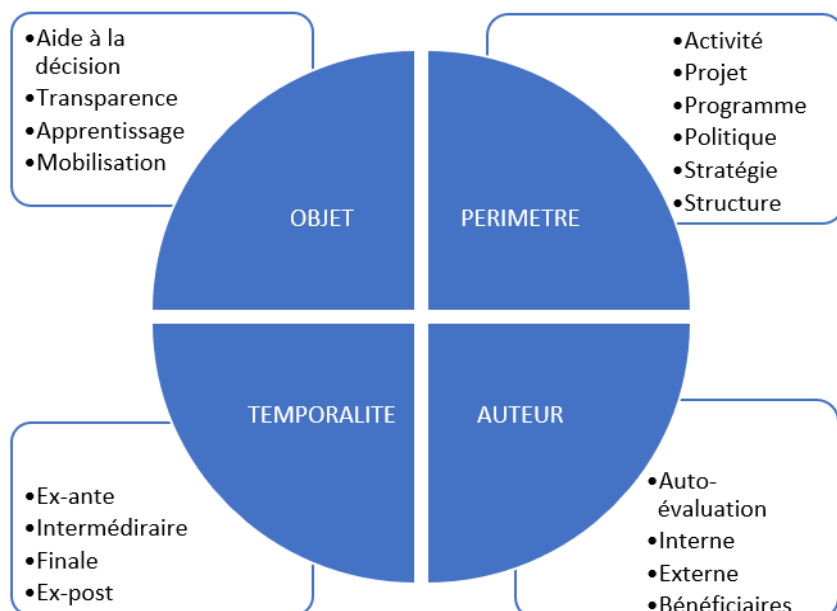
#### Une enquête auprès de 10 territoires :

Dans le cadre de son Observatoire National des PAT mené entre la fin d'année 2019 et le début 2020, le RnPAT via Terres en villes observait en 2020 un échantillon de 72 PAT appelé « échantillon PATnorama » : l'échantillon comprend à l'exclusion de tout double compte, les PAT des porteurs de PAT membres du RnPAT, les PAT des autres agglomérations membres de Terres en villes, les autres PAT de l'échantillon de 13 territoires témoin et les autres PAT reconnus par le ministère de l'agriculture au 1er décembre 2019.

Au moment d'en analyser les résultats, 56 entretiens approfondis auprès des référents techniques de PAT sur les 72 avaient d'ores et déjà été traités. Parmi ces territoires une dizaine d'entre eux témoignait avoir commencé à travailler sur l'évaluation de leur PAT.

Régions	Territoires
Bretagne	Redon Agglomération Pays de Dinan Pays d'Auray
Pays de la Loire	Mauges Communauté CC Loire Layon Aubance
PACA	PNR Baronnies Provençales
Hauts de France	Métropole de Lille CA du Douaisis
AURA	Ardèche méridionale
Occitanie	Pays de Figeac
<b>TOTAL</b>	<b>10 territoires</b>

#### Une analyse fondée autour de 4 axes :



## Des « pratiques évaluatives » plutôt que des « évaluations » :

Outre les évaluations plus complètes menées par la Métropole de Lille et la CA du Douaisis, les actions mises en œuvre par les territoires se rapprochent davantage de « pratiques évaluatives » partageant souvent des caractéristiques similaires que d'une méthodologie évaluative rigoureuse et structurée.

Le tableau suivant entend en faire une synthèse :

### OBJET

- On parle davantage de « pratiques évaluatives » que d'évaluation car les outils présentés sont très quantitatifs : indicateurs standards et classiques du fonctionnement des AAP.
- Des « pratiques évaluatives » empiriques plus proches d'outils de suivi et de pilotage : pour maintenir la mobilisation des parties prenantes de la démarche ou communiquer sur le projet (exemple d'organisation de forums ou de soirée-débat).
- Des pratiques ne garantissant pas une objectivité et une rigueur nécessaire pour être des outils d'aide à la prise de décision et faire office de "boussole" des stratégies alimentaires.

### AUTEUR

- Les pratiques relèvent presque toutes de l'auto-évaluation interne au service mobilisé pour le PAT.
- La plupart des territoires complètent ces pratiques en organisant des moments d'échange et de concertation avec les acteurs investis dans la démarche ou parfois avec les bénéficiaires.
- Ces sollicitations externes peuvent se faire de manière informelle, lors de "groupes de travail" dédiés ou dans le cadre des instances de pilotage de la démarche à l'image des COTECH ou COPIL.
- Ces pratiques sont contraintes sur la forme comme le fond par un manque d'expertise et de moyens humains dont le temps est plus souvent orienté vers la mise en place d'actions opérationnelles que sur une prise de recul évaluative.

### PERIMETRE

- Des « pratiques évaluatives » qui ne concernent souvent que l'efficacité et les résultats des actions ciblées mises en œuvre sans permettre de liens ou de réflexion transversale.
- Des pratiques évaluatives qui ne prennent pas en compte les critères de cohérence et de pertinence en lien avec d'autres secteurs ou d'autres axes de la politique alimentaire.

### TEMPORALITE

- Des pratiques évaluatives comme rétrospectives finales et étape de bilan pour clôturer une période d'exercice et faire valoir des résultats.
- Des pratiques évaluatives fortement liées au calendrier des subventions. et des différents appels à projet demandant de définir des indicateurs d'évaluation en début de projet.
- Des pratiques marquées par les contextes politiques (élections, enjeux immédiats,...) et des risques d'instrumentalisation.
- Des pratiques évaluatives qui demeurent encore largement en construction et qui visent à se structurer progressivement.

# La méthode Syalinov

Pierre LERAY, agronome, SupAgro Montpellier et Adel OURABAH, consultant indépendant, AO Consulting

En 2015, au lendemain du lancement national des Projets Alimentaires Territoriaux, la collaboration entre l'ADEME et la DRAAF Occitanie aboutit à une volonté commune de travailler sur l'évaluation des PAT pour en accompagner l'émergence. La rencontre avec des chercheurs de Montpellier SupAgro ouvre la voie à un projet de recherche-action de trois ans avant d'aboutir à une méthodologie stabilisée nommée Syalinov.

Plusieurs constats entourent la naissance de ce projet :

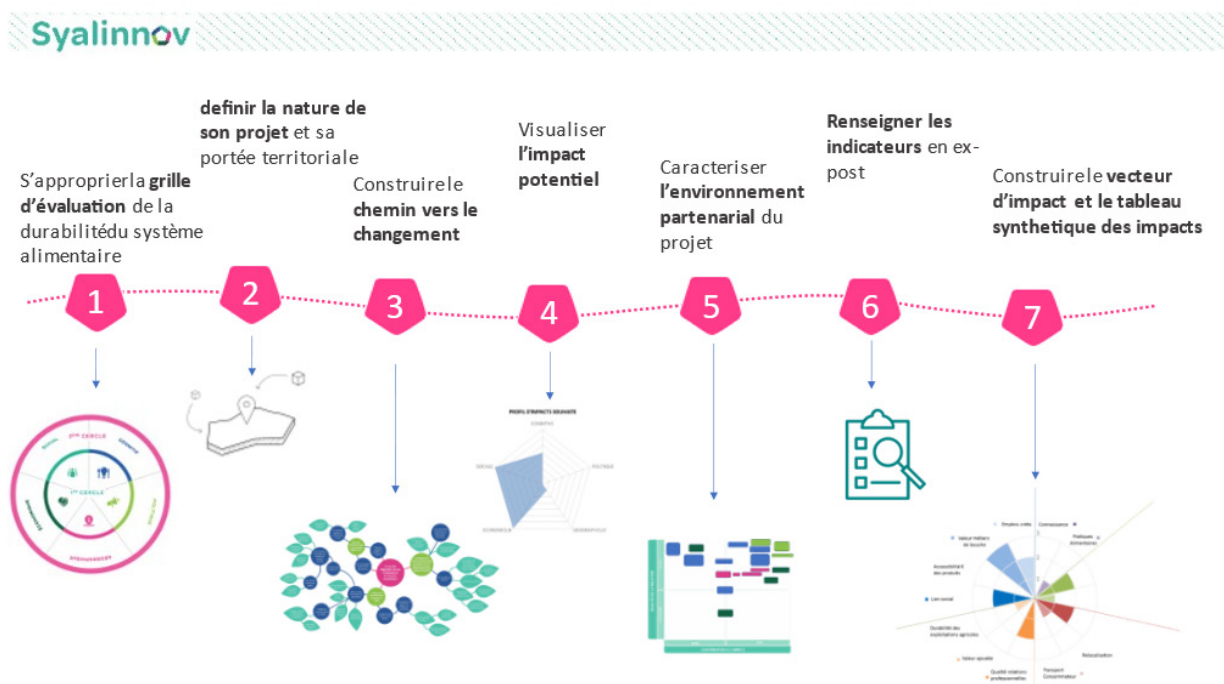
- 1- Les outils évaluatifs sont quasiment inexistants outre la méthode IUFN-MEDDE parue en novembre 2015 sur « l'impact des systèmes alimentaires territorialisés ».
- 2- Les outils existants sont souvent inadaptés et donc trop peu opérationnels en raison d'un nombre d'indicateurs trop importants ou trop complexes à mesurer.
- 3- L'objet « PAT » est compliqué à évaluer car multi-échelle et multi-acteurs dans un écosystème en interaction et en mouvement souvent sinueux.

Avec le soutien financier de la Fondation Daniel et Nina Carasso à travers leur appel à projet « systèmes alimentaires innovants », neufs projets sont sélectionnés et Syalinov complète la liste des lauréats afin de créer une méthodologie d'évaluation systémique et opérationnelle,

à la fois rigoureuse et accessible à tous les acteurs qui aimeraient s'en saisir. Le défi méthodologique est ainsi lancé.

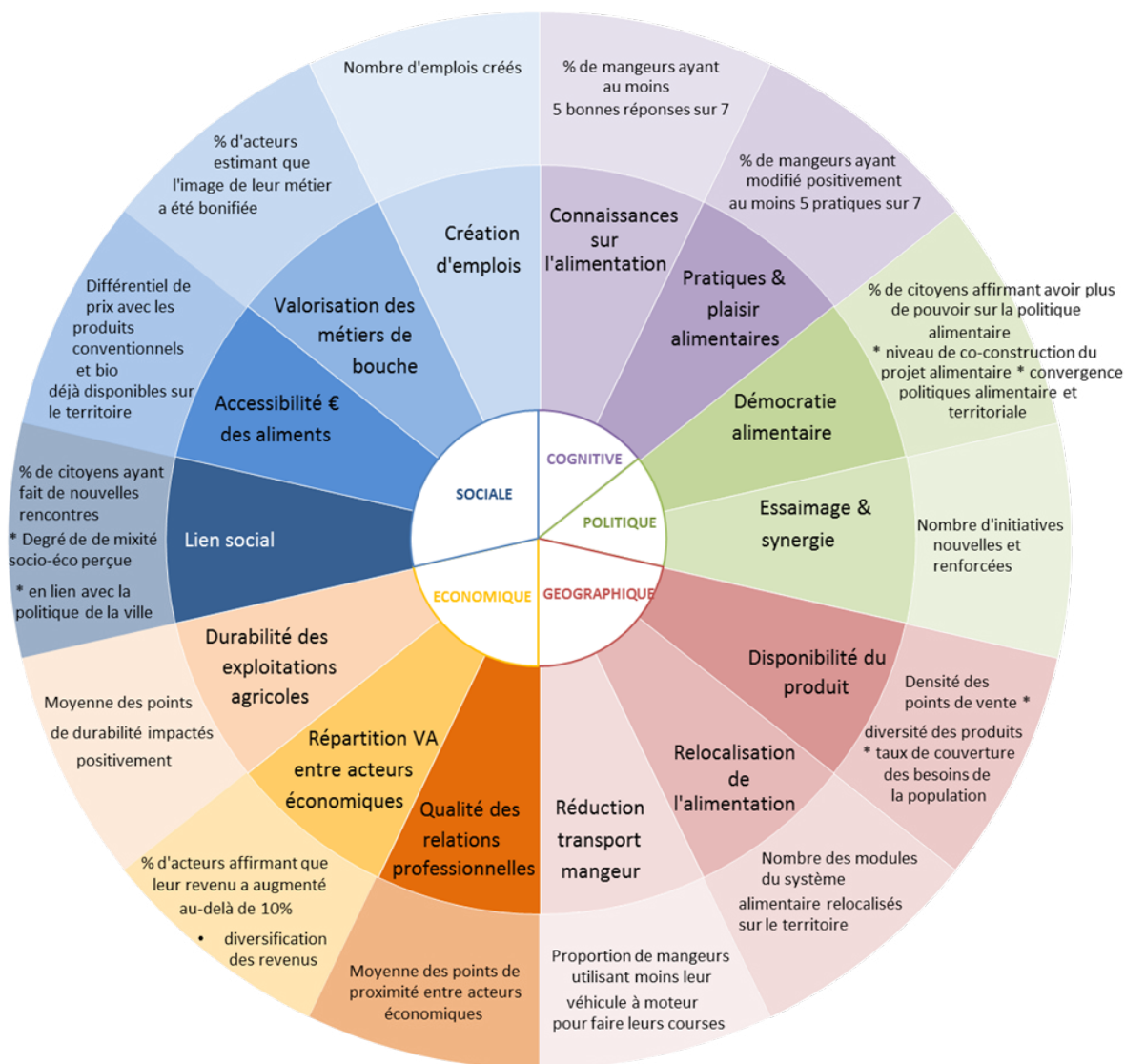
Trois ans plus tard, Syalinov est une des rares démarches d'évaluation d'impact d'un projet alimentaire. Elle comporte sept étapes pour mesurer la progression et l'appropriation du travail en cours, les cinq premières étapes étant consacrées à la préparation de la mesure d'impact et les deux dernières à la mesure effective de son propre projet et à la définition de son environnement partenarial.

Chaque étape est ainsi dotée d'un outil permettant d'avancer progressivement dans la démarche. Finalement, Syalinov aboutit à la construction d'un vecteur d'impact composé de cinq dimensions et de quatorze critères correspondant à quatorze indicateurs définis sous forme de fiche faisant figurer la manière dont on le collecte et dont on le calcule (scoring syalinov). Mais cette illustration graphique n'est pas une fin en soi. Il appartiendra aux porteurs de projet d'en analyser les résultats et d'en tirer les conclusions pour faire évoluer sa démarche, en réalisant si besoin des études complémentaires. L'ensemble des étapes est présenté dans le guide Syalinov à retrouver ici : <https://syalinov.org/?Demarche>



Grâce à ces outils, Syalinнов produit un récit d'impacts qui permet d'outiller le pilotage des porteurs de projet ainsi que des partenaires y participant. L'outil doit à présent être testé sur 4 territoires d'Occitanie et permettre de développer de nouveaux sets d'indicateurs, notamment

environnementaux. L'ensemble de ces recherches est aujourd'hui disponible sur le plateforme Syalinнов+ déjà accessible à l'adresse suivante : <https://syalinнов.org/?PagePrincipale>





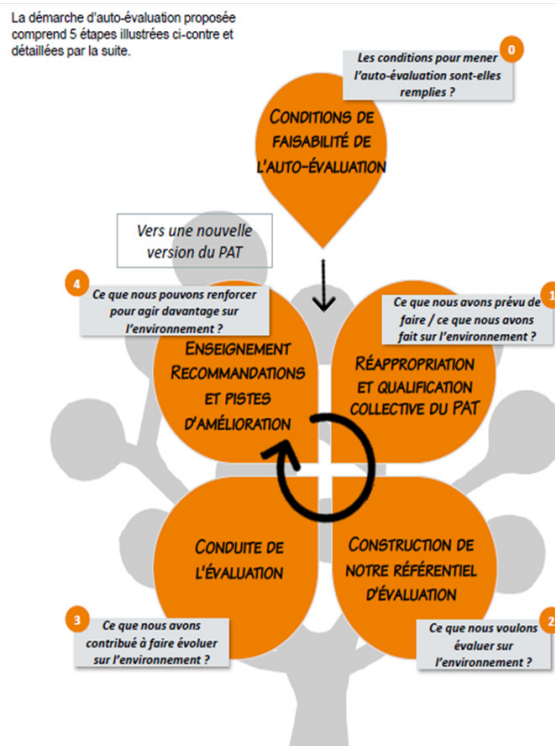
## Vers la création d'une auto-évaluation environnementale : le travail en cours du CEREMA-CGDD.

Catherine CONIL, adjointe au Chef du bureau de l'agriculture et de l'alimentation CGDD, MTES et Nathalie RACINEUX, cheffe de projet en Stratégies de Transition et Participation Citoyenne, CEREMA.

Après plus d'un an de travail, la réalisation d'entretiens exploratoires et la réunion d'un groupe de travail, un document-repère est rédigé par le CEREMA et le CGDD comme présentation de la méthode d'auto-évaluation environnementale des PAT. Si celle-ci doit être testée sur des territoires pour être enrichies et finalisées, elle permet d'ores et déjà de proposer une démarche pas à pas et un certain nombre d'outils autour d'une problématique initiale : le PAT peut contribuer à la transition environnementale du système agricole et alimentaire ?

Plutôt que de travailler sur des indicateurs d'impact trop difficiles à définir et souvent peu accessibles, le choix est fait d'une méthode souple et ludique permettant aux porteurs de projet de s'assurer que le projet ait bien intégré bien les enjeux environnementaux : « quels sont les leviers à actionner ? » « Quels acteurs mobilisés ? » « Les actions répondent-elles à des critères environnementaux ? » sont autant de questions que la structure porteuse du PAT sera amenée à se poser.

Dès lors, la méthode prend la forme d'un cheminement autour de cinq phases afin que les instances de pilotage puissent progressivement s'appropriier l'outil et l'intégrer dans le suivi des actions du PAT (voir le schéma ci-dessus). Chacune des étapes comporte des objectifs, des questions à se poser, un fil conducteur pour mener l'étape, des outils pour cheminer, des propositions de restitution ainsi qu'un exemple fictif afin d'en faciliter la compréhension.

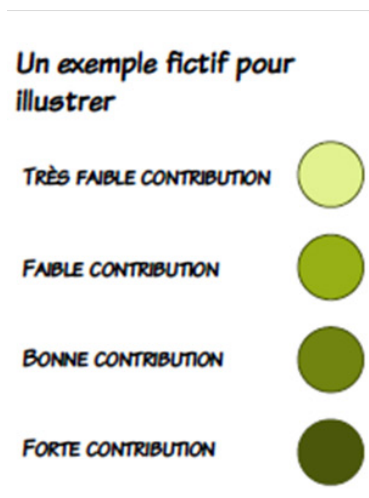


Parmi ces étapes, la définition du référentiel d'évaluation relève d'une importance particulière afin que chaque territoire puisse définir le périmètre et les modalités de son évaluation. Afin d'orienter les acteurs, le document repère prévoit 7 enjeux environnementaux et 7 thématiques de la chaîne alimentaire qui devront être adaptées aux problématiques locales et à l'articulation avec les autres politiques publiques existantes (voir schéma ci-dessous). Afin de délimiter les différents champs, une fiche est proposée pour chacune des thématiques autour de questions évaluatives à se poser, de critères de réussites et d'indicateurs associés ainsi que d'actions possibles à mettre en œuvre dans ce domaine.



Sur la base du référentiel local retenu et des résultats de l'auto-évaluation partagés, il s'agira par la suite d'estimer collectivement les contributions environnementales du PAT pour en envisager des axes d'améliorations. Là encore, de nombreux visuels synthétiques sont proposés

pour animer et favoriser l'appropriation des résultats et proposer des évolutions souhaitables.



## II - Programme de l'atelier 3

Le dernier atelier capitalise les travaux des deux précédents et s'organisera autour des points suivants :

- Bilan des livrables produits par EvalPAT (évaluation du dispositif PAT et évaluation des impacts des PAT),
- Mise à débat des résultats et des points de vigilance qui en ressortent,
- Travail collaboratif sur le livrable commun qui compile tous les résultats issus de la démarche.

L'atelier 3 sera également l'occasion d'échanger sur la suite à donner aux travaux et sur la forme que prendra le futur atelier 4 d'EvalPAT.



**Rn PAT**  
Réseau national  
des Projets Alimentaires Territoriaux

## 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.

