



Rn PAT

Réseau national
des Projets Alimentaires Territoriaux

Avril 2020



RESUME

- EvalPAT -

Evaluer les PAT et leur dispositif national : contextualisation et état des lieux

Ce premier atelier EvalPAT a regroupé les membres du Conseil Technique et Scientifique de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT) et plusieurs porteurs de projet.

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).

Puisque le Réseau national des PAT a la double mission d'outiller les acteurs et de contribuer à une meilleure territorialisation de la politique de l'alimentation, EvalPAT prône une double évaluation :

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

Pour se faire, trois ateliers sont prévus suivant une méthode progressive : l'atelier 1 a été consacré à la contextualisation de la double évaluation, l'atelier 2 portera sur les méthodologies existantes et l'atelier 3 précisera les objets, le programme et l'agenda de la double évaluation pour l'année 2021.

Chemin faisant, plusieurs livrables seront produits : les actes résumés mais aussi les actes in extenso des ateliers, des fiches d'expériences relatant une expérience pertinente, des fiches méthodologies et des fiches recherche. Ces dernières seront intégrées à la quatrième composante « En direct de la recherche ».

Enfin le programme de l'atelier 1 a dû être modifié en raison du confinement et la contextualisation de l'évaluation du dispositif est reporté à l'atelier 2. En effet la fermeture des universités n'a pas permis à Salma Loudiyi, maître de conférences de Vetagrosup de soutenir son Habilitation à Diriger des Recherches (HDR), préalable à la présentation de ses travaux en atelier EvalPAT.

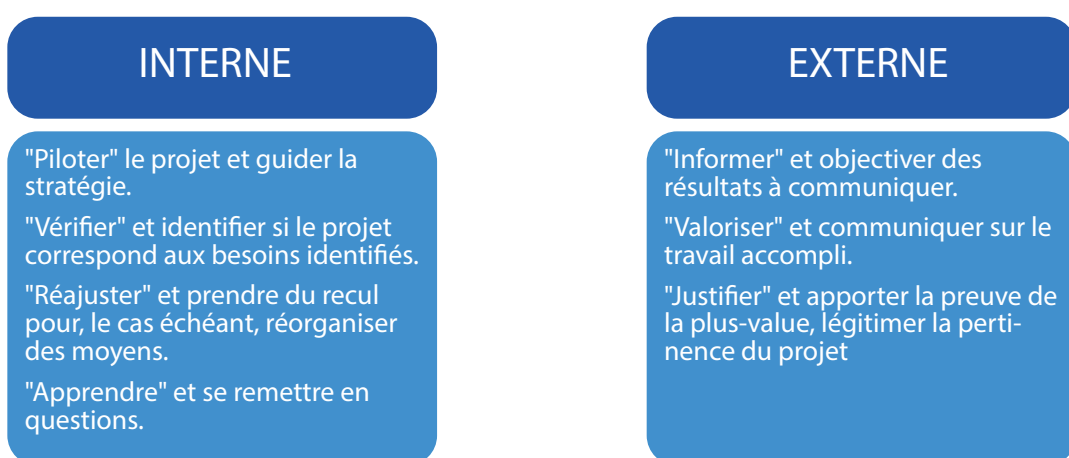
Introduction : quelles attentes des acteurs concernant l'évaluation des PAT ?

Louise Macé (APCA) et Ariel Martinez (RESOLIS)

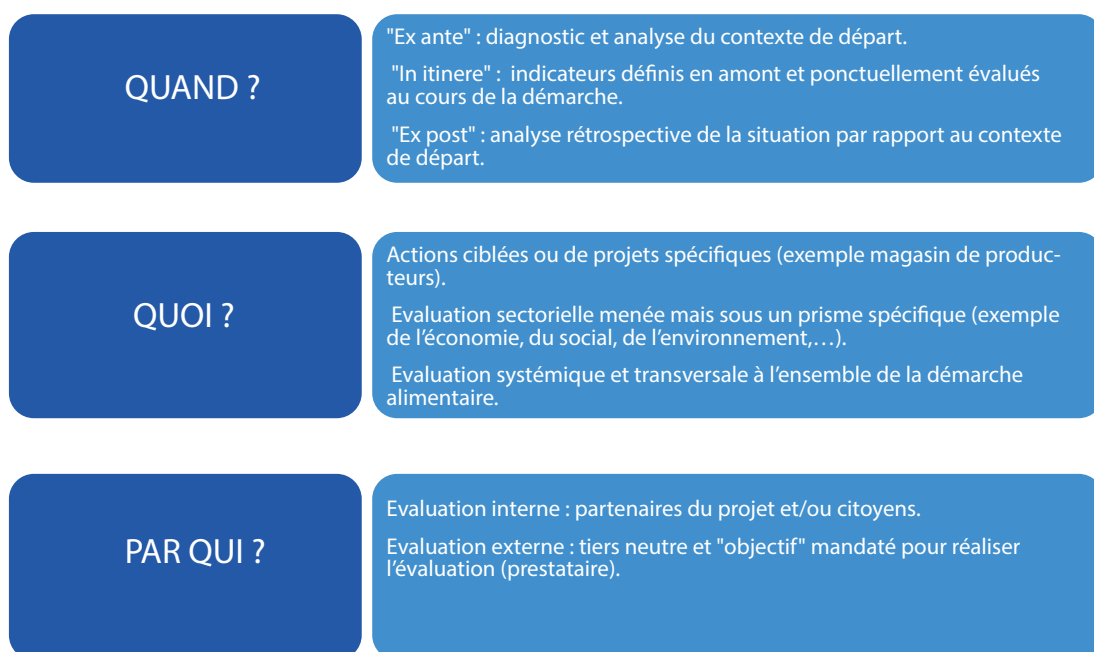
En s'appuyant sur les résultats du travail de capitalisation mené par le RnPAT dans le cadre du PATnorama auprès de 56 territoires en cours de démarche PAT, Ariel Martinez (RESOLIS) fait savoir que plus d'un tiers ont déjà commencé à travailler sur les questions relatives à l'évaluation mais que seuls 5 d'entre eux ont des démarches formalisées. Evaluer son PAT peut ainsi être

considéré comme un véritable « chantier en cours » que beaucoup de territoires estiment fondamental tout en regrettant leur manque de connaissance d'outils mobilisables pour le mener à bien.

Si ce constat semble partagé, Louise Macé (APCA) précise que les besoins d'évaluation des démarches alimentaires sont de nature différente :



Enfin, pour compéter cette approche, Ariel Martinez fait valoir l'existence de différentes modalités d'évaluation :



Evaluer l'impact du dispositif PAT sur l'organisation des territoires : nouvelles interterritorialités et relations entre espaces.

Les projets alimentaires territoriaux sont-ils des projets territoriaux alimentaires ?

Nathalie CORADE, économiste, maître de conférences Bordeaux Sciences Agro.

A travers l'étude comparative de trois territoires néo-aquitains que sont Bordeaux Métropole, le Pays du Grand Bergeracois et le Bassin d'Arcachon Val de Leyre, Nathalie Corade et ses consœurs (1) observent « ce que produit le PAT sur la question territoriale ». Dès lors, elles rappellent la définition trouble du « territoire » dans le texte de loi et l'instruction du gouvernement sur la reconnaissance des PAT : celui-ci désigne tout à la fois un construit à partir d'une gouvernance, le support d'un système alimentaire territorial ou encore un bassin de vie.

Pourtant Nathalie Corade constate à la suite des travaux de l'OnPAT que 90% des territoires PAT sont des territoires institutionnels même si les trois études de cas montrent que les promoteurs de la démarche aimeraient faire bouger les lignes. A Bordeaux, le projet alimentaire construit un territoire réseau par conventions entre Bordeaux Métropole et des territoires de production : communauté d'agglomération du Val Garonne ou encore PNR du Médoc. En Pays du Grand Bergerac, le PAT devait consolider le territoire institutionnel. Aujourd'hui ce territoire est éclaté : après la dissolution du syndicat mixte du Pays, ce que portait le Grand Bergeracois a été confié par délégation à la communauté d'agglomération qui par ailleurs développe un projet concurrent de pôle d'excellence alimentaire. Enfin le collectif alimentaires citoyen du bassin d'Arcachon inscrit son action dans le territoire du Pays mais milite pour le transformer en territoire agricole et alimentaire.

Aussi Nathalie Corade en conclue que les PAT sont davantage focalisés sur leurs contenus plutôt que sur leurs contours, l'alimentation ayant un rôle fondamental dans les processus de fragmentation et de cohésion des territoires mais ne parvenant que difficilement à dépasser la notion administrative et institutionnelle du territoire : « (...) les Projets Alimentaires de Territoire sont bien l'occasion de re-questionner le contenu des territoires et ils sont en train de faire changer un certain nombre de choses au sein des territoires et entre les territoires et, notamment, sur la question des relations entre villes-campagnes, qui sont, parfois, d'ailleurs, des relations, soit en tension, soit des relations plus complémentaires entre les villes et les campagnes. »



(1) BANZO, M., CORADE, N. et LEMARIE-BOUTRY, M. - Les Projets Alimentaires de Territoire sont-ils des Projets de Territoires alimentaires ?, 2019

Le « territoire », une notion juridiquement floue et peu contraignante.

Luc Bodiguel, Enseignant en droit, Directeur recherche CNRS, DCS Université de Nantes.

Luc Bodiguel estime que sa lecture hiérarchique de juriste du texte de loi brut arrive à des conclusions semblables à celles développées par Nathalie Corade. Le PAT relève en effet de ce que certains auteurs nomment le « droit mou ». Seuls les articles de loi codifiés ont une valeur normative à l'instar de l'article L111-2-2 du code rural contrairement aux dispositions du Programme National pour l'Alimentation et de l'instruction gouvernementale qui n'ont qu'une simple valeur administrative aux yeux du juge. Le PAT est en fait un simple « regroupement volontaire informel de personnes publiques-privées sans statut juridique ».

Dès lors, l'absence d'effets juridiques contraignants et de définition d'un « territoire » font dépendre les PAT de dynamiques collectives régies par les jeux d'acteurs et les relations entre espaces tels que présentés par Nathalie Corade dans son analyse. Et il n'est pas surprenant que les démarches PAT cherchent à s'appuyer sur les collectivités qui ont, elles, des compétences juridiquement définies. Plus globalement, il se demande si les PAT sont vraiment à même de faire exploser les frontières institutionnelles et à privilégier les bassins de vie.

Des exemples issus de la région PACA.

Thomas DJIAN, Animateur du Réseau Rural Régional, Région PACA.

Les cas présentés par Thomas Djian dans la région PACA nous incitent à répondre aux questions de Luc Bodiguel par la négative. Si les PAT permettent de dessiner de nouvelles relations de coopération et de nouveaux périmètres entre territoires divers, ces derniers se font souvent à l'intérieur ou entre pouvoirs publics bornés par des limites institutionnelles. Nous pouvons prendre l'exemple du PAT des Bouches du Rhône qui regroupe la Métropole Aix-Marseille-Provence et le PETR du Pays d'Arles qui ont réussi à former une véritable cohésion territoriale avec une animation unique. Des liens de complémentarité peuvent également exister entre différentes échelles comme c'est le cas entre le PAT du Grand Avignon et le Département du

Vaucluse dont la vocation sociale est liée aux compétences de la collectivité départementale.

Outre les liens de coopération territoriale, les territoires peuvent également entrer en concurrence notamment entre différentes échelles. Ainsi, la légitimité de portage d'un PAT peut être contestée par des collectivités « infra » désireuses de s'investir sur la thématique alimentaire. Les appels à projet régionaux ou nationaux jouent ici un rôle fondamental en tant que « guichets uniques » conditionnant leurs financements à des « territoires organisés », cadrant souvent les acteurs dans une définition administrative du territoire.

Evaluer les impacts territoriaux des PAT : entre approches sectorielle et transversale.

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.

Plus de cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi d'avenir, il semble important de savoir si les PAT peuvent être considérés comme des instruments de la transition agricole et alimentaire des territoires. Quelle est la contribution des PAT aux enjeux environnementaux que sont la biodiversité, le climat, l'air et le changement climatique ?

Cette évaluation environnementale est actuellement coconstruite entre le MTES, le CGDD et un groupe de travail constitué afin de définir des questions auto-évaluatives plutôt que de réaliser une grille d'indicateurs plus rigides et moins adaptés à la diversité des trajectoires. Pour ce faire, des entretiens exploratoires ont tout d'abord été réalisés à partir de 2019 auprès non seulement de structures référentes sur les questions de PAT mais également auprès de territoires dont certains se sont d'ailleurs portés volontaires pour tester cet outil dans le futur comme le Douaisis agglomération ou la grande région grenobloise. Dès lors, après un premier atelier organisé en février 2020, l'étude « n'est pas centrée sur des actions environnementales, mais sur un ensemble d'actions qui peut avoir un impact environnemental ». Deux prochains ateliers sont prévus en 2020 pour continuer ces réflexions et aboutir à une série de questions évaluatives qui pourra évoluer en fonction des réalités de chaque territoire.

Ce travail entend notamment contribuer à dépasser quelques idées reçues sur l'environnement que l'on retrouve actuellement dans beaucoup de PAT. L'environnement n'y est effectivement pas souvent considéré comme l'entrée principale : « (...) l'environnement n'apparaît pas comme l'entrée toujours la plus aisée à argumenter. Donc, on sent qu'il y a un besoin d'argumenter l'impact environnemental, en disant : quel sera mon gain, pour aller sur ce champ-là. » Lorsqu'il est abordé, il l'est généralement par le prisme de l'évolution des pratiques agricoles ou encore par le gaspillage alimentaire en tant qu'axe de travail du PNA qui se développe de plus en plus dans la restauration collective.

Une évaluation sous formes de question permet ainsi de dépasser le seul côté évaluatif pour aller vers la sensibilisation des acteurs du PAT à la prise en compte de l'environnement et à l'articulation des politiques : « C'est (...) comment dépasser un cadre institutionnel, quand on voit que les enjeux dépassent un périmètre de compétence. Donc, créer des liens entre les politiques publiques et le projet de territoire, qui s'inscrit dans ces politiques, qui peut s'associer avec elles. »

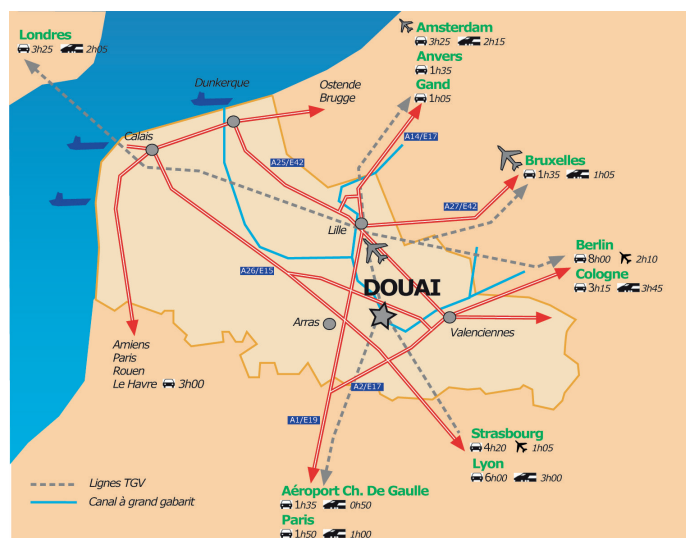
La Communauté de Communes du Douaisis, une évaluation fondée sur la concertation des acteurs du territoire.

Marie-Martine POIROT, Directrice du pôle territoire de la communauté d'agglomération.

Bassin minier en crise économique et sociale, le territoire du Douaisis priorisait exclusivement le développement industriel jusqu'à la prise en compte des questions agricoles et foncières à partir de 2006. Après un travail sur les circuits courts et la restauration collective, la Communauté d'Agglomération du Douaisis est choisie en 2013 par la Région Nord-Pas-de-Calais comme un des trois territoires pilotes pour travailler sur une politique agricole (CAAP'Agglo) fondée sur la concertation multipartenariale. Entre 2016 et 2018, deux programmes « Alimcad » et « Biocad » sont venus compléter cette dernière. L'ensemble des 3 programmes désigne le PAT du Douaisis (2) labellisé par le Ministère de l'Agriculture. Après 5 ans de travail, l'intercommunalité évalue, depuis 2019, sa politique agricole aujourd'hui appelée « Agricad » et compte en faire un véritable « point étape » de sa stratégie alimentaire.

Pour évaluer sa politique agricole, la Communauté d'agglomération ne part pas d'une feuille vierge car « ... tous les ans nous faisons un bilan à la Région [...] nous avions déjà une grosse documentation sur les actions menée [...] et pour partie leurs impacts avaient déjà commencé à être étudiés ». Cette démarche est désormais prolongée par le bureau d'études Extracité qui est chargé de l'évaluation et apporte son expertise sur le dialogue territorial. Outre l'importance de mesurer l'efficacité de sa politique agricole, le Douaisis accorde une attention toute particulière à l'évaluation de l'appropriation de la démarche par ses partenaires locaux, et le cas échéant, comme « un moyen de les remobiliser dans cette dimension de concertation ». De nombreux entretiens « explorateurs » ou « d'investigation » sont ainsi menés autour de trois thématiques spécifiques : l'approvisionnement en restauration collective, l'installation-transmission et le développement de l'agriculture biologique. Pour ce faire, deux comités ont été créés afin de relayer les avancés autour de l'évaluation et de faire en sorte que tous les acteurs puissent suivre la démarche.

A travers ce travail, la Communauté d'Agglomération du Douaisis évalue le chemin parcouru depuis les premières actions il y a un peu moins d'une dizaine d'années : « A l'époque le gros souci qu'on a eu, c'était un souci de légitimité, puisque le fait qu'une interco se positionne sur ces politiques n'était pas nécessairement évident ». Mme Poirot estime pour sa part que les temps ont quelque peu changés, les intercos ayant « non seulement suffisamment de compétences pour légitimer leur intervention » mais que leurs rôles sont également dans la « mise en réseau et la mise en relation des partenaires pour optimiser les actions ». L'évaluation sert ainsi de « temps zéro » favorisant l'analyse des changements sociétaux « qui sont nécessairement sur de la durée et sur des politiques longues ».



(2) <https://www.douaisis-agglo.com/environnement/agriculture-et-alimentation>

La Métropole lilloise (MEL) et l'évaluation environnementale de sa politique publique alimentaire.

Noluen Germain, cheffe de l'Unité Fonctionnelle Agriculture et dynamiques territoriales de la MEL. Elisabeth Lopez, chargée de mission MEL - UF Evaluation des politiques publiques.

Après plusieurs actions débutées en 2010 et à la suite du programme « CAAP Agglo » de trois ans initié par la Région Hauts de France, la Métropole de Lille (MEL) s'engage dans une stratégie agricole et alimentaire métropolitaine (SAAM) (3) pour la période 2016-2020. Arrivant en fin d'exercice, le service interne dédié à l'évaluation des politiques publiques est sollicité par la direction agriculture, ainsi que par le vice-président alors en charge de l'agriculture, afin d'évaluer la démarche : « l'idée c'était d'avoir des propositions à faire au prochain exécutif sur des éventuels réajustements et en tout cas, de faire valoir la légitimité et l'importance de cette politique pour la suite ».

La méthodologie de l'évaluation se fait alors selon l'orthodoxie de l'évaluation des politiques publiques telle que préconisée par les instances étatiques dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et fondée autour des notions d'objectifs, de pertinence, de cohérence, d'efficacité et d'efficience (4). L'évaluation de l'enjeu environnemental est par ailleurs choisi comme priorité afin d'évaluer les impacts environnementaux concernant le développement des pratiques agroécologiques, de l'agriculture biologique locale, mais également la contribution de l'agriculture aux autres politiques métropolitaines. Pour ce faire, la MEL a eu recours à plusieurs outils tels qu'une analyse documentaire, des entretiens aux partenaires ainsi qu'aux bénéficiaires des différentes actions, et la réalisation de focus group. Néanmoins, la plupart des actions ayant été lancées en 2019, la MEL dispose de peu de recul pour en évaluer les résultats : « on se rend compte qu'on est vraiment sur des questions environnementales majeures, avec l'objectif de faire évoluer les comportements des agriculteurs, de faire évoluer les comportements des différentes structures d'accompagnement, donc des changements de fond ».

Le livrable finale comprendra les fiche-actions pour faire le bilan des 28 actions de l'enjeu 3 de la SAAM autour des questions environnementales. Certains leviers internes et externes ont par ailleurs été identifiés et seront mobilisés « encore plus largement dans une SAAM phase 2 », tout comme le repérage de freins structurels et méthodologiques. « Les freins structurels, par exemple, ce sera intéressant dans une prochaine stratégie, d'avoir des actions dédiées pour essayer de les lever et d'y faire face ». Tout comme pour le Douaisis, l'évaluation sert non seulement de point étape pour réajuster les actions mises en œuvre et construire de nouveaux indicateurs, mais également d'identifier un « temps zéro » : « ce qu'on cherche à produire à la fin de cette période-là c'est d'avoir une logique d'actions bien explicitée, qu'on pourra partager, qui se appropriable et construire des tableaux d'indicateurs de suivi qu'on pourra suivre dans le temps ».



(3) <https://www.lillemetropole.fr/sites/default/files/2019-07/Strat%C3%A9gie%20Agricole%20et%20Alimentaire%20de%20la%20MEL%20web.pdf>

(4) <https://www.vie-publique.fr/eclairage/21987-evaluation-des-politiques-publiques-instrument-de-la-reforme-de-letat>

Pour conclure :

L'alimentation, un « au-delà » de l'évaluation des politiques publiques ?

Le dispositif PAT dépasse-t'il la définition institutionnelle du territoire ? A cette question, Nathalie Corade nous apporte une réponse mitigée, démontrant que le territoire sert davantage de support d'exécution de la démarche plutôt que de résultat. Ceci ne doit cependant pas occulter les nombreuses dynamiques de coopérations territoriales et de redéfinition des périmètres administratifs autour des sujets alimentaires. Plus que le dispositif PAT en tant que tel, il est surtout question de la manière dont les acteurs locaux s'approprient les questions autour de l'alimentation territoriale et de ses limites géographiques, permettant ainsi de s'interroger sur les possibilités de dépasser une définition administrative d'une notion aussi mouvante que celle du « territoire ».

Objet institutionnel par son dispositif, le PAT l'est également dans la manière dont de nombreuses collectivités envisagent son évaluation pour en mesurer les impacts sur leur territoire. C'est ainsi que le Douaisis et la Métropole de Lille implémentent des évaluations issues de la méthodologie « de référence » de l'action publique utilisée pour l'analyse des politiques publiques dans toutes les instances étatiques. Néanmoins, si les fondements de la méthode sont partagés, celle-ci peut être complétée par des outils spécifiques (exemple du dialogue territorial pour le Douaisis) ainsi que concentrée sur un axe thématique particulier comme l'agriculture pour le Douaisis et l'environnement pour la MEL. De nouvelles expérimentations s'inspirent des sciences sociales telles que les questions évaluatives que le CEREMA-CGDD prépare actuellement autour des enjeux environnementaux de l'alimentation.

Dès lors, l'alimentation ferait-elle exception dans le panorama des politiques publiques en rendant les notions de territoire et de périmètre « fongibles » ? Est-il alors nécessaire de dépasser le cadre institutionnel pour penser une évaluation transversale fondée sur des outils allant plus loin que ceux utilisés dans la méthodologie classique de l'action publique ?





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.

