



Rn PAT
Réseau national
des Projets Alimentaires Territoriaux

LA GOUVERNANCE DES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX

Les notes de l'Observatoire national
des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT)



PATNORAMA

N°3

Décembre 2021



INTRODUCTION	3
PARTIE 1 : POURQUOI ET COMMENT ÉTUDIER LA GOUVERNANCE DANS LES PAT ?	4
A Les enjeux du PATnorama n°3	4
1) La gouvernance selon les textes régissant le dispositif PAT	4
2) La gouvernance comme entrée stratégique de Terres en villes et du RnPAT	5
3) Les acquis des travaux antérieurs de l'OnPAT	6
B. Cadrage théorique de la notion de gouvernance alimentaire	7
1) Définitions de la gouvernance territoriale	7
2) Bref état de l'art de la gouvernance alimentaire territoriale	7
C. Présentation de l'étude	9
1) Objectifs et hypothèses posées	9
2) Méthodologie	10
3) Limites	11
PARTIE 2 : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DES PAT	12
A. L'analyse de l'échantillon PATnorama	12
1) PATnorama n°2 confirmé	13
2) Elargissement des résultats du PATnorama n°2	13
3) Les nouveaux résultats	14
C. L'étude des 8 PAT	15
1) Présentation des 8 territoires	15
2) Le PAT comme un cadre évolutif de démarches participatives	19
3) Avantages et limites du PAT dans l'implication de la société civile et des acteurs intermédiaires : ouvrir la gouvernance sans trop l'ouvrir ?	25
4) La gouvernance du PAT comme une arène stratégique de la gouvernance alimentaire territoriale ?	32
5) Synthèse des résultats au regard des hypothèses initiales	35
PARTIE 3 : LES ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE	36
1) Recommandations générales : Comment concevoir une gouvernance du PAT partagée et adaptée ?	37
2) Recommandations sur les objets d'étude : Comment impliquer davantage la société civile et les acteurs intermédiaires dans les PAT ?	38
CONCLUSION	40
BIBLIOGRAPHIE	41
Annexes	42
Annexe 1 : Frise chronologique des 8 PAT de l'étude de cas	42
Annexe 2 : Table des illustrations	45

La question de la gouvernance est au cœur du Projet Alimentaire Territorial. La première version de l'amendement proposé par les groupes parlementaires d'Europe Ecologie Les Verts (EELV) qui conduira à la création du PAT par la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAF) du 13 octobre 2014 donnait déjà la priorité à la contractualisation entre parties prenantes. Le texte de loi quant à lui énonce que "Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire". Depuis les instructions techniques du 30 mars 2017 et du 13 décembre 2020 ont renforcé cette caractéristique du PAT, caractéristique commune aux projets de territoire.

La gouvernance est aussi un grand défi pour les acteurs locaux et le porteur de projet. Sa structuration est souvent une des premières étapes nécessaires à l'élaboration du PAT. Elle apparaît comme un gage de réussite de sa mise en œuvre ainsi que de sa pérennisation. Aussi la caractérisation et l'analyse de la gouvernance des PAT constituent-elles un enjeu stratégique qui justifie la décision de l'Observatoire national des PAT (OnPAT) d'approfondir le sujet avec ce PATnorama n°3 qui fait suite au PATnorama n°2 dédié aux principaux enseignements du premier cycle des PAT (2014-2020).

La présente note a mobilisé les données de l'OnPAT et s'appuie plus particulièrement sur une analyse comparative de la gouvernance de 8 PAT réalisée de mars à août 2021 par Esther Dinh, stagiaire de l'Université Paris-Dauphine auprès de Terres en villes, assistée de Serge Bonnefoy, expert senior. Elle expose dans une première partie les enjeux et les modalités d'étude de la gouvernance territoriale du PAT. Puis dans une seconde partie, elle en développe l'analyse avant d'en tirer en troisième partie de premiers enseignements pour les acteurs.



Atelier professionnel

Crédit photo : Communauté de communes de Montesquieu

La présente note présente dans une première partie les enjeux et les modalités d'étude de la gouvernance territoriale du PAT. Puis dans une seconde partie, elle en développe l'analyse avant d'en tirer de premiers enseignements pour les acteurs en troisième partie.

PARTIE 1 : POURQUOI ET COMMENT ÉTUDIER LA GOUVERNANCE DANS LES PAT ?

A. Les enjeux du PATnorama n°3

1) La gouvernance selon les textes régissant le dispositif PAT

Normalisation progressive des PAT à travers les textes de loi et instructions techniques.

La gouvernance est constitutive de la définition législative des PAT. Celle-ci est volontairement souple, afin de laisser une grande marge de manœuvre aux acteurs qui souhaitent se saisir du dispositif, mais les différentes instructions techniques ont renforcé l'institutionnalisation du PAT en précisant les critères et le parcours de sa reconnaissance par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA).

La Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt¹ (LAAF) présentent les PAT comme des démarches volontaires visant 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"*. Elle fait mention d'une élaboration *"de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire"*, d'une formalisation *"sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés"* ainsi que d'un *"diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation [et de la] définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet"*. Le texte de loi suggère donc l'idée de la participation des acteurs du territoire, de visions territoriales partagées et de coordination en vue de la construction d'un projet commun. Autrement dit, le PAT implique une gouvernance multi-acteurs.

Les instructions techniques de 2017 et de 2020 apportent des compléments à la LAAF de 2014. L'instruction gouvernementale (DGAL/SDPAL) du 30 mars 2017 précise les objectifs, le contenu et le processus d'élaboration des PAT en définissant 12 critères de reconnaissance du PAT par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Elle insiste sur la contractualisation et la pérennité du projet : *"L'engagement des partenaires est formalisé sous la forme d'un contrat ; 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."* C'est cette instruction qui encadrera le premier cycle de PAT analysé dans ce présent PATnorama n°3.

Mais les pratiques de ce premier cycle et les limites entraperçues ont inspiré les services de l'Etat pour rédiger l'instruction gouvernementale (DGAL/SDPAL) du 09 décembre 2020. Celle-ci rappelle la définition des PAT en reprenant les termes d'élaboration *"concertée à l'initiative d'acteurs d'un territoire"* et de *"diagnostic partagé"* et en y ajoutant ceux de *"projets collectifs"* qui donnent un *"cadre stratégique et opérationnel"* et mettent en cohérence *"l'ensemble des démarches locales liées à l'alimentation"*. Elle précise les critères de reconnaissance des PAT, dont quatre font particulièrement référence à la gouvernance : *le critère 2 - Démarche collective et concertée* ajoute *"la prise en compte de la nécessité de communiquer auprès des acteurs et des citoyens"*.

¹ Voir notamment l'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime

Le critère 6 - Mise en œuvre d'actions opérationnelles impose le pilotage de la mise en œuvre des actions opérationnelles : comité de pilotage prévu ou en place, présence d'un animateur.

Le critère 7 - Engagement des partenaires affine le dispositif en visant "l'engagement formalisé de différents partenaires dans le projet ou dans une partie du projet (lettre d'engagement, charte...)".

Enfin le *critère 9 - Pérennité du projet* oblige à installer "une instance de gouvernance prévue ou en place" et à préciser les, moyens d'animation affectés.

Quant à la *LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* qui rajoute deux orientations à la politique de l'alimentation durable (résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux et souveraineté alimentaire), elle rappelle que les PAT "sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés."

Le PAT entre le pilotage de l'Etat et le jeu des configurations territoriales d'acteurs. Le PAT est un instrument de territorialisation d'une politique incitative de l'alimentation que l'Etat oriente à distance à travers un programme (le programme national de l'alimentation, le PNA), un appel à projet (AAP national du PNA), une procédure de reconnaissance (label PAT délivré par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation) et un projet de réseau pour capitaliser les bonnes pratiques (Bonnefoy, 2020² reprenant le cadre théorique de Renaud Epstein)³.

Les PAT sont donc des dispositifs non obligatoires mais devant correspondre aux orientations d'une politique alimentaire nationale, de plus en plus régionalisée, tout en s'adaptant aux spécificités et au jeu d'acteurs des territoires sur lesquels ils sont pensés. Ils peuvent être un espace de tensions entre les configurations territoriales d'acteurs et l'Etat en matière d'orientations stratégiques, de compétences, d'affectation des moyens, etc.

PATnorama n°2 a mis en évidence "les stratégies de détournement" des normes nationales au profit d'une entrée agricole de l'alimentation et au détriment de la prise en compte des enjeux environnementaux.

La note a aussi montré que la transversalité des PAT de certaines métropoles était plus large que celle prônée par le PNA.

2) La gouvernance comme entrée stratégique de Terres en villes et du RnPAT

Au tournant des années 2010, des travaux comme ceux de la FRCivam Bretagne, des chercheurs du projet Dualine ou de l'International Food Network (IUFN) contribuèrent à mettre à l'agenda la question de l'alimentation durable. Investi dès sa création en juin 2000 dans le développement des politiques agricoles périurbaines et des circuits de proximité, le réseau Terres en villes a été précurseur en matière de réflexion autour de la gouvernance alimentaire des territoires ; dès 2008 il pilota dans le cadre du tout nouveau réseau rural français, le projet Gouvalim ; ce projet était centré sur la gouvernance alimentaire des agglomérations en France et sur l'implication des groupes de développement agricole. Il fut conduit en partenariat avec l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture, Trame, la FNCivam, la FnCUMA et l'Inra.

Le bon accueil réservé à Gouvalim et la réussite du colloque "Relier politique agricole et politique alimentaire dans les agglomérations françaises" organisé en 2013 crédibilisèrent les initiatives du réseau. Ils convainquirent d'abord la Fondation Carasso de financer en novembre 2014 la saison II de Gouvalim qui visait à "Co-construire une démarche de mise en œuvre et de gouvernance d'un système alimentaire durable des agglomérations et métropoles françaises". Et ils convainquirent ensuite le réseau rural français de retenir en 2015 dans le cadre de son appel à projet "Mobilisation collective pour le développement rural" (MCDR), le projet "Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé (Rn PAT)" proposé par Terres en villes, chef de file et l'APCA en partenariat avec plusieurs organisations. La création du réseau national des Projets Alimentaires territoriaux est devenue effective en 2017.

Portée par Terres en villes, la thématique de la gouvernance alimentaire a été intégrée aux différents chantiers du RnPAT. Le premier livrable d'envergure du RnPAT saison I, le digest "Co-construire votre Projet Alimentaire Territorial - Repères et points de vigilance" ne pouvait ignorer cette problématique.

²Bonnefoy S., (2020), "La territorialisation de la politique de l'alimentation dans un contexte de transition - Quelques enseignements du premier cycle des Projets Alimentaires Territoriaux (2014 - 2020)", communication au colloque Transitions de Toulouse, 21 juin 2021

³Epstein R., (2015), "La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat - La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires", L'année sociologique, Presses Universitaires de France

3) Les acquis des travaux antérieurs de l'OnPAT

Installé progressivement depuis 2019, l'OnPAT recense aujourd'hui l'ensemble des PAT en France et propose des analyses comparatives génériques et thématiques approfondies sur un échantillon de 71 PAT (fin décembre 2020), dit le "PATnorama". Des données à la fois quantitatives (population, nombre de communes...) et qualitatives (contexte territorial, historique de la démarche, état d'avancement...) relatives à cet échantillon sont ainsi récoltées, analysées et valorisées, notamment sous la forme de fiches territoires⁴. Celles-ci consacrent une attention particulière au type de gouvernance des PAT (organisation de la maîtrise d'ouvrage, instances de gouvernance lors de la phase d'élaboration, évolution de la gouvernance lors de la mise en œuvre des actions...).

Le PATnorama n°1 a produit une première ébauche d'une typologie des PAT et d'une typologie de leur gouvernance. Avec plus de recul et s'appuyant sur des données et des définitions stabilisées, PATnorama n°2 a embrassé le premier cycle des PAT (2014-2020) et présenté les dynamiques qui traversent ce cycle pour en tirer les principaux enseignements. La note a ouvert plusieurs discussions relatives à la capacité du PAT à mettre à l'agenda local l'agriculture et l'alimentation, sa contribution à la transition écologique, les effets du contexte multiniveaux dans lequel il se déploie ou encore le lien entre PAT et démocratie alimentaire. Elle a affiné la typologie des PAT et celle de leur gouvernance qui ont servi de point de départ au PATnorama n°3.

La **typologie des PAT** est fondée sur le **croisement** de deux critères : la **transversalité**⁵ du projet (prise en compte d'un ou plusieurs secteurs⁶ d'action publique et leurs articulations) et sa **contribution annoncée à la prise en compte de la transition**, particulièrement de ses enjeux environnementaux. Elle comprend deux grands types et quatre sous-types : les PAT agri-alimentaires (soit générique, soit de transition), les PAT systémiques (soit générique, soit de transition).

La **typologie de la gouvernance** repose sur un critère simple : la **composition du comité de pilotage** du PAT. A partir de celui-ci, elle distingue quatre grands types de gouvernance : gouvernance interne (élus politiques seul et/ou techniciens seuls), gouvernance agri-alimentaire (cogestion élus/profession agricole : elle est qualifiée de fermée quand elle ne concerne que la chambre d'agriculture, et d'ouverte lorsqu'elle intègre aussi les organisations de l'agriculture paysanne), gouvernance multi-acteurs (présence d'acteurs de plusieurs secteurs d'action). Autrement dit, la gouvernance interne ne concerne que des acteurs de la structure porteuse du PAT et c'est la présence ou non d'autres acteurs que ceux du monde agricole qui fait la différence entre la gouvernance agri-alimentaire et la gouvernance multi-acteurs. Si la composition du comité de pilotage est un critère discriminant, elle n'est pas suffisante pour caractériser l'implication des acteurs dans la gouvernance du PAT. Ce constat posé par l'OnPAT nous a poussés à creuser les différentes modalités de gouvernance pour confirmer, infirmer ou du moins nuancer la typologie actuelle de la gouvernance. La réalisation d'une vingtaine de fiches-territoires et un travail de cadrage théorique ont précisé l'orientation de cette commande initiale.



⁴ Dans le cadre du stage d'Esther Dinh, une vingtaine de ces fiches-territoires ont été réalisées, à partir de données de l'OnPAT ainsi que de recherches et d'entretiens complémentaires.

⁵ Voir les analyses de l'intégration des politiques publiques et notamment Loudiyi Culleron S. (2020), « Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : Acteurs, échelles et gouvernance », HDR soutenu en mai 2020.

⁶ Le RnPAT identifie 6 secteurs d'action d'une politique systémique de l'alimentation : économie alimentaire, culturel et gastronomie, nutrition-santé, accessibilité sociale, environnement, urbanisme et aménagement.

B. Cadrage théorique de la notion de gouvernance alimentaire

La gouvernance se démarque du gouvernement en ce qu'elle "situe le pouvoir dans un lieu d'échange à l'intersection de la sphère économique, la sphère publique et la sphère associative." (Pitseys, J, 2010)⁷. Son emploi très fréquent traduit notamment la transformation des régulations politiques nationales et territoriales. Jacques Theys⁸ (2003) définit la gouvernance comme *"l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques."*

1) Définitions de la gouvernance territoriale

Rey-Valette et al.⁹. (2010) définissent la gouvernance territoriale comme *"un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflit, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour des enjeux territorialisés (i) visant la construction collective d'objectifs et d'actions en (ii) mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires."* Cette définition insiste sur les notions de processus, de construction collective, d'asymétries entre acteurs et de mobilisation de dispositifs multiples, parmi lesquels peuvent figurer les dispositifs d'action publique comme le PAT.

2) Bref état de l'art de la gouvernance alimentaire territoriale

En appliquant la définition de gouvernance territoriale au fait alimentaire, on retiendra la définition suivante de la gouvernance alimentaire territoriale : *"un nouvel ensemble de coopération entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire"*¹⁰.

Les travaux relatifs à la notion de gouvernance alimentaire territoriale sont traversés de débats qui portent notamment sur sa définition, son historique (la gouvernance en tant que processus), et/ou sur sa manière d'impliquer certaines catégories d'acteurs.

Définir les contours de la gouvernance alimentaire

En 2009, Wiskerke propose un cadre d'analyse de ce que pourrait être une gouvernance alimentaire territoriale et intégrée à travers un schéma organisé en trois pôles actifs dans le système alimentaire : les pouvoirs publics, le marché et la société civile. De nouvelles relations et des stratégies se construisent alors à l'interface entre chacun des pôles : circuits courts de commercialisation entre producteurs et consommateurs, approvisionnement de la restauration collective publique, politiques dédiées à l'alimentation, etc. Cette grille d'analyse a été utilisée pour classer les parties prenantes des PAT étudiés entre acteurs publics, acteurs du marché et acteurs de la société civile. Elle ne permet cependant pas de rendre compte des différents niveaux de gouvernance ni des formes d'hybridation pouvant émerger entre les acteurs.



Figure 1 : cadre d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale de Wiskerke (2009)

⁷Pitseys J., « Le concept de gouvernance, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 2010/2 Volume 65

⁸Theys J., (2003), La Gouvernance, entre innovation et impuissance, Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 2.

⁹Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Soulard Ch., et al., (2010), « Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture ». Colloque AISRE - ASRDLF 2010. Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale.

Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins, Sep 2010, Aoste, Italie.

¹⁰Terres en Villes, (2009), La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles.

Partant des travaux de Wiskerke, Perrin et Soulard¹¹ approfondissent en 2014 le contenu de la gouvernance alimentaire territoriale en analysant un cas français, celui de Perpignan, et en insistant sur les rôles différenciés que peuvent jouer les différents acteurs dans cette gouvernance. Ils mettent en évidence le poids des acteurs privés dans le système alimentaire, la multiplicité des acteurs publics engagés (département, agglomération, ville, communes périurbaines, syndicat intercommunal de gestion de l'approvisionnement de la restauration collective...) et la place marginale de la société civile, qui a toutefois conduit à inscrire la question alimentaire dans les programmes des politiques de développement durable du territoire.

Retracer l'histoire et les acteurs moteurs de la gouvernance

La recherche-action interrégionale Frugal¹² (FoRmes Urbaines et Gouvernance Alimentaire) menée de 2015 à 2019 sur les métropoles du Grand Ouest et du territoire Rhône-Alpes s'est déclinée en quatre volets de recherche dont un sur les acteurs et modalités de gouvernance. Celui-ci a cherché à montrer que la gouvernance alimentaire territoriale était le résultat d'un long processus constitué d'étapes clés impulsées par des débats (circuits courts, agriculture biologique) et le rôle moteur de certains acteurs. Pour les territoires souhaitant retracer cet historique, les chercheurs proposent comme outil de diagnostic et d'animation la frise chronologique de la gouvernance alimentaire territoriale. Une version simplifiée de cet outil a été utilisée pour comprendre les dynamiques des PAT analysés dans cette étude. En décrivant et analysant les modalités de prise de décision et les configurations entre acteurs à travers des études de cas, le projet Frugal a aussi permis de soulever des enjeux de démocratie alimentaire.

Analyser les modalités d'implication des acteurs et les conditions d'hybridation

En 2006, Beuret et al¹³, proposent une grille de lecture de la participation en 6 niveaux : les interactions sont verticales des niveaux 1 à 3 tandis que les niveaux 4 à 6 engagent des interactions plus horizontales et davantage de prise en compte des participants.

S'intéressant à la participation de la société civile à l'action publique, Raymond¹⁴ (2009) élabore une échelle de l'implication du public en 7 degrés, de la sensibilisation jusqu'à l'autogestion.

Une grille d'analyse de la participation en 5 degrés a été élaborée à partir de ces deux travaux, complétée par ceux du collectif Démocratie ouverte¹⁵.

Dans un article publié en 2020, Houdart et al¹⁶, questionnent la participation des acteurs dans les dispositifs d'action publique en s'appuyant sur une analyse temporelle et multi-critères de l'élaboration du PAT du Grand-Clermont et du PNR Livradois-Forez. L'importance d'une analyse multi-dimensionnelle et le rôle du maître d'ouvrage du PAT dans l'encadrement des modalités de participation ont influencé notre étude.

Partant du constat que les acteurs de la distribution étaient peu présents dans les recherches sur la relocalisation de l'alimentation et dans les initiatives locales, Billion et al¹⁷, (2016) ont étudié le rôle qui leur est assigné dans la gouvernance alimentaire territoriale. Leur article met en évidence plusieurs freins à leur prise en compte dans les démarches alimentaires, notamment les problèmes d'interconnaissance et de méfiance mutuelle entre acteurs, l'adoption d'une logique de filière qui restreint les interlocuteurs et interactions ou encore une opposition des modèles alternatifs et conventionnels. Il nous est donc apparu que l'implication des acteurs intermédiaires (transformateurs, distributeurs) avait encore peu été étudiée, alors même que de nombreux acteurs des politiques agricoles et alimentaires font état de la difficulté à les associer.

¹¹Perrin C., Soulard C-T., (2014), *Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture: le cas de Perpignan ?*, Géocarrefour, 89, 1-2, 125-134.

¹²Voir le projet PSDR 4 FRUGAL, copiloté par deux référents recherche (Université Grenoble Alpes - UMR Pacte et Agrocampus Ouest - UMR ESO) et un référent acteur (Terres en villes). URL : <https://projetfrugal.fr/presentation-du-projet/>

¹³Beuret J.-E., Pennanguer S., Tartarin F., (2006), *D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire*. Natures Sciences Sociétés 14, 30-42.

¹⁴Raymond R., (2009), La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires, L'Information géographique, vol. 73, no. 2, pp. 10-28.

¹⁵Le Coz et Lage, (2015-2016), collectif Démocratie ouverte

¹⁶Houdart M., Le Bel P-M., Lardon S., (2020), *Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un projet alimentaire territorial*.

¹⁷Billion C., Baritoux V., Lardon S., Loudiyi S., (2016), « Les acteurs de la distribution. Quel rôle dans la gouvernance alimentaire territoriale? » In Mundler P., Rouchier J. (dir.), *Alimentation et proximités. Jeux d'acteurs et territoires*, Dijon: Educagri Editions, pp. 345-363.

Les liens entre modèles alternatifs et conventionnels sont au cœur du projet de recherche-action SYAM¹⁸. Celui-ci s'est penché sur l'émergence de systèmes alimentaires hybrides qu'il qualifie de "systèmes alimentaires du milieu" car ne correspondant ni tout à fait aux circuits courts, ni tout à fait aux circuits longs mais à un entre-deux combinant des caractéristiques des uns et des autres. Il analyse pour cela plusieurs initiatives en région Rhône-Alpes : approvisionnement de la restauration collective, plateformes communes entre producteurs et transformateurs, démarches portées par des grandes et moyennes surfaces, etc. Ces systèmes impliquent de penser la chaîne alimentaire de manière concertée et d'y associer à la fois des acteurs

des filières, des pouvoirs publics et des consommateurs. Ils soulèvent donc des questionnements autour d'une gouvernance partagée et des manières d'assurer la participation des acteurs, y compris les acteurs traditionnels. Finalement, l'ensemble de ces travaux ont influencé les objectifs, les hypothèses et la méthodologie de l'étude, en conduisant à privilégier une analyse temporelle (frise chronologique de Frugal) et multi-critères (type d'acteurs selon Wiskerke, échelle de participation, circuit de décision...) et le focus sur l'implication de certaines catégories d'acteurs. Ces éléments seront présentés dans la partie suivante.

C. Présentation de l'étude

1) Objectifs et hypothèses posées

L'objectif de l'étude était d'approfondir les différentes modalités de gouvernance des grands types de PAT (voir la typologie des PAT présentée précédemment) pour mieux les caractériser et les questionner. Nous sommes partis du constat que le simple critère de composition du comité de pilotage n'était pas suffisant pour caractériser la gouvernance des PAT mais qu'il fallait également creuser les modalités et regarder du côté des espaces de participation que les PAT animent. Nous avons alors formulé l'hypothèse suivante : **plus la gouvernance du PAT est ouverte, plus celui-ci développe des modalités de participation importantes.**

Ensuite, l'analyse passée des PAT renseigne assez bien sur le rôle de l'Etat et des collectivités¹⁹ ainsi que celui des acteurs de la production, qu'ils soient conventionnels ou alternatifs s'appuyant fortement sur des associations agricoles.

Nous avons donc fait le choix d'aller au-delà de l'arène agri-alimentaire (collectivité, chambre d'agriculture, associations de développement agricole) et de porter une attention particulière à **l'ouverture de la gouvernance à la société civile** hors économie alimentaire d'une part et aux **acteurs économiques hors production** d'autre part.

De plus, en allant plus loin dans l'analyse des configurations d'acteurs, nous pressentions que les acteurs de la **société civile et les acteurs intermédiaires avaient tendance à s'exclure dans les PAT** du fait de représentations et d'intérêts pouvant diverger. Dès lors, l'approfondissement des modalités de gouvernance et de leur évolution allait pouvoir révéler si celles-ci laissent la place à l'inclusion des deux catégories d'acteurs ou si elles impliquent l'une au détriment de l'autre.

Il s'agira alors d'étudier comment le porteur de PAT définit un cadre de démarches partenariales (instances de participation, techniques d'animation...), quelles sont les modalités d'implication des acteurs de la société civile et des acteurs intermédiaires et à quelles conditions ils participent à l'élaboration et la mise en œuvre des PAT.

¹⁸Chazoule C. et al., (2016), *Expérimenter et outiller l'hybridation de systèmes alimentaires entre circuits courts et circuits longs*, Projet PSDR SYAM, Rhône Alpes, Série Les 4 pages PSDR4.

¹⁹Voir notamment le PATnorama n°2 et l'article de recherche suivant : Serrano J., Tanguay C., et Yengué J-L., (2020), "Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire", *Économie rurale*, 375.

2) Méthodologie

Après un état de l'art sur les notions de gouvernance, gouvernance territoriale, gouvernance alimentaire territoriale ainsi que les concepts associés (participation, démocratie alimentaire, etc.), nous avons revisité un échantillon de 71 PAT dit "le PATnorama". Nous avons plus particulièrement passé en revue la gouvernance de 54 PAT qui étaient suffisamment renseignés et représentatifs du premier cycle des PAT (2014-2020). La totalité des 54 PAT n'a pas pu faire l'objet d'entretiens complémentaires par faute de temps mais nous avons pu actualiser nos données par entretien pour 25 d'entre eux et une vingtaine de fiches territoires dites "Fiches PATnorama" ont été produites. Ensuite, un échantillon de 8 PAT a été élaboré (voir carte ci-dessous) en croisant les types de PAT (2 territoires par type de PAT pour ne pas tomber sur un cas extrême), les types de territoires (urbain, rural), les types de porteurs de PAT (collectivités, territoire de projet, acteurs associatifs...) et en s'intéressant à la fois aux formes nouvelles de gouvernance (en termes de portage, de modalités et instances de travail et de parties prenantes associées) et aux situations conflictuelles (tensions, ressources et intérêts divergents, blocages). Les 8 PAT retenus dans l'échantillon l'étaient aussi au titre de leur ancienneté, afin de pouvoir adopter une approche temporelle et d'identifier d'éventuelles évolutions en termes de gouvernance entre l'élaboration et la mise en œuvre du PAT.

Cette étape a également permis d'affiner l'objet d'étude et de cibler particulièrement les modalités d'implication de la société civile et des acteurs intermédiaires.

Une fois l'échantillon stabilisé, le travail de **collecte de données a été mené à travers la littérature grise** (documents cadres, compte-rendu...) **et la conduite d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs** avec des représentants des 4 mondes identifiés par le RnPAT (monde de l'Etat et des collectivités, monde économique, monde de la société civile et monde de la recherche et de l'enseignement) afin de croiser et confronter leurs discours. Le guide d'entretien a été concentré principalement sur le profil de la personne enquêtée, l'organisation interne de la structure et ses relations avec les autres acteurs, la gouvernance de l'élaboration et de la mise en œuvre, avec à chaque fois un approfondissement des modalités de participation (composition, rôle et fonctionnement des dispositifs participatifs) et un focus sur l'implication de la société civile et des acteurs intermédiaires (modalités, leviers et freins d'enrôlement, controverses).

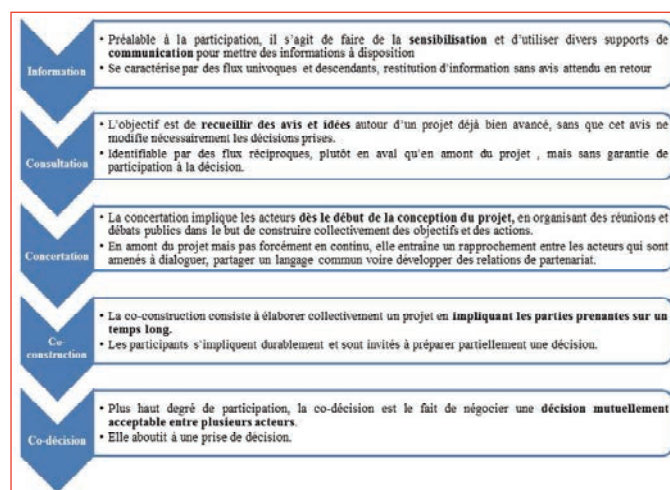
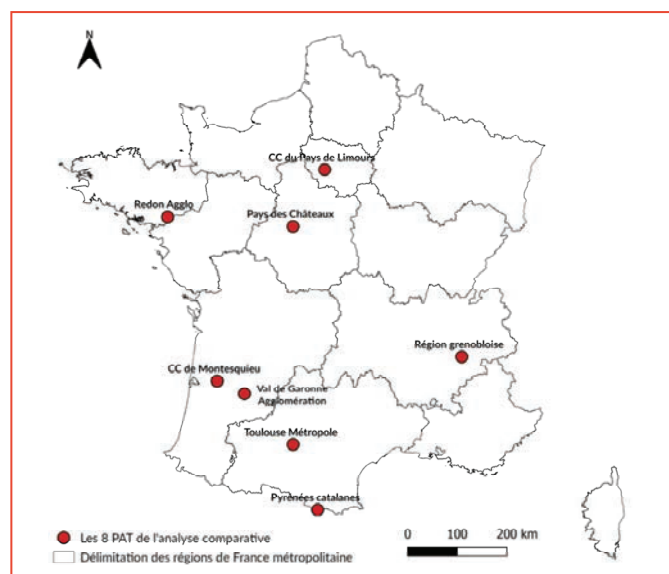


Figure 2 : échelle de participation de l'analyse comparative (conception E. Dinh pour l'ONPAT/TEV, 2021)



Carte 1 : les 8 PAT de l'analyse comparative (conception E. Dinh sous QGIS pour l'ONPAT/TEV, 2021)

La dernière étape a été celle de l'**analyse des données collectées**, pour laquelle plusieurs outils ont été mobilisés (cartographie d'acteurs, analyse des séquences temporelles, tableaux croisés...). Afin de caractériser davantage la participation et la prise de décision, une **échelle de participation en cinq degrés a été élaborée** à partir des travaux de Beuret et al (2006), Raymond (2009) et Le Coz et Lage (collectif Démocratie ouverte, 2015-2016).

3) Limites

L'étude présente cependant un certain nombre de limites. Tout d'abord, si l'échantillon de l'analyse générale des 54 PAT se veut représentatif, l'échantillon restreint de **8 territoires de l'étude de cas n'est lui pas représentatif de la pondération des types de PAT du premier cycle (2014-2020).**

De plus, l'ambition initiale était de recueillir pour chaque territoire les témoignages de représentants des quatre mondes identifiés par le RnPAT (acteurs publics, société civile, acteurs économiques et recherche-enseignement) ; cela n'a pas pu être réalisé de manière égale sur tous les territoires, par **manque de réponses et de temps**. En particulier, le peu d'entretiens réalisés avec des acteurs économiques rend l'exploitation des données et la montée en généralité délicate. Cette difficulté à prendre du recul est renforcée par le fait que les **PAT sont des démarches alimentaires territoriales en train de se faire** et que **leur gouvernance est souvent en évolution**.

Ensuite, nous ne traitons que quelques aspects de la vaste notion de gouvernance territoriale²⁰ (systèmes d'acteurs, représentations, controverses, interactions) et avons peu étudié les effets de celle-ci, notamment en termes d'apprentissages collectifs ou d'innovations.

Les **liens et interactions entre acteurs** ayant lieu **en dehors des instances de gouvernance n'ont pas pu être étudiés**, du fait de la méthodologie employée (pas d'observation de terrain) et du contexte sanitaire (conseils et réunions en visioconférence). Pourtant, les temps informels ne doivent pas être sous-estimés, plusieurs acteurs interrogés ayant fait part de l'importance de l'informel dans les dynamiques de travail collectif et son potentiel créatif et productif.

Pour finir, la participation étant une notion subjective, il est difficile de distinguer les parties prenantes du PAT des autres acteurs du territoire et de caractériser précisément dans quelle mesure ils ont contribué à l'élaboration et la mise en œuvre des PAT, même si nous avons tenté de nous en approcher dans cette étude en croisant plusieurs cadres d'analyse.



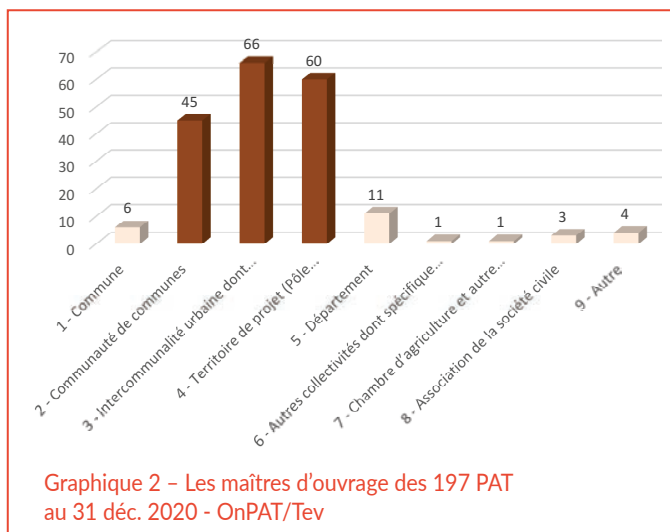
“...liens et interactions entre acteurs...”

²⁰Voir les travaux de Rey-Valette et al.

PARTIE 2 : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DES PAT

Les informations récoltées dans le cadre du recensement national de l'OnPAT dit Banque des PAT sont trop restreintes pour un traitement qualitatif en matière de gouvernance des PAT mais quelques données quantitatives sont importantes à rappeler avant d'analyser les PAT de l'échantillon PATnorama.

Parmi les 197 PAT du premier cycle (2014-2020) recensés au 31 décembre 2020, **90,36% sont portés par des EPCI** (intercommunalités urbaines, communautés de communes, communes...) **et des territoires de projet**. Viennent dans un second temps les départements, associations, chambres d'agriculture et opérateurs économiques qui sont des porteurs minoritaires de PAT.



Extrait de PATnorama n°2 page 8

Le 2ème cycle de PAT débute en 2021 avec la régionalisation de l'instruction du dispositif (instruction de décembre 2020) et la liaison instituée entre l'appel à projet PNA 2020/2021 et le plan France-relance qui contribue à accélérer l'émergence des PAT en 2021. Les lauréats de l'AAP PNA 2020-2021 s'inscrivent dans ce nouveau cycle et toute comparaison entre les deux cycles s'avère complexe. On peut tout de même d'ores-et-déjà noter :

- La prédominance constante des EPCI et territoires de projet parmi les lauréats
- Une augmentation du portage départemental (12 des 151 lauréats)
- L'apparition de quelques portages originaux : une chambre d'agriculture (Pyrénées orientales), un acteur économique (SCIC Maison paysanne de l'Aude), un EPIC (EpaMarne-EpaFrance) et une collectivité territoriale au statut particulier (PAT de la Martinique)

A. L'analyse de l'échantillon PATnorama

L'échantillon d'analyse dit "PATnorama" **était initialement constitué de 75 territoires**, dont 71 mobilisaient le dispositif PAT au 31 décembre 2020.

Dans le cadre du PATnorama n°2, **62 de ces 71 PAT étaient suffisamment renseignés** pour être analysés.

Afin d'être le plus représentatif possible de la distribution métropolitaine des types de territoire et types de porteurs de projet, l'échantillon a ensuite été redressé ; il se compose in fine de **54 PAT**.

1) PATnorama n°2 confirmé

Comme le présentait le PATnorama n°2, on observe une corrélation entre le type de PAT et sa gouvernance. Plus le PAT est systémique, plus il prend en compte et articule différents secteurs d'action de l'alimentation, ce qui tend à élargir logiquement la diversité et le nombre d'acteurs associés et donc la gouvernance. Inversement, plus le PAT intègre d'acteurs aux profils divers, plus il est transversal. De la même manière, les PAT de transition sont davantage ouverts aux acteurs environnementaux²¹ (Agence de l'eau, délégations de l'ADEME, associations environnementalistes...) et ont donc une gouvernance plus ouverte.

2) Elargissement des résultats du PATnorama n°2

Implication croissante des acteurs du territoire

PATnorama n°2 pointait déjà une progression dans la co-construction des orientations des PAT étudiés. L'analyse approfondie de la gouvernance de 25 des 54 PAT de l'échantillon final renforce ce constat et identifie un certain nombre de dispositifs participatifs.

De plus en plus de PAT intègrent la société civile, que ce soit à travers des **plateformes numériques** de participation citoyenne (3 ont été recensées : JeparticipeGrandPoitiers, jeparticipe.brest.fr, plateforme "j'en parle" d'Aix-Marseille-Provence), l'organisation de **larges forums** (6 recensés : COP 21 à Rouen Métropole, Assises de la transition écologique sur Angers Loire Métropole, mois de la transition alimentaire du PAiT grenoblois, Forums de l'alimentation à Vichy Communauté, Fabmel de la métropole lilloise, Forums de l'alimentation du Pays des Châteaux) ou encore la **mobilisation du conseil de développement** (3 cas recensés : Redon Agglomération, Pays de Lorient, Interconseil de développement du PAiT grenoblois).

La société civile apparaît particulièrement motrice pour porter les enjeux environnementaux.

Nous avons également recensé 5 PAT qui travaillent étroitement avec leur marché d'intérêt national (MIN), que celui-ci soit en géré en régie ou en délégation de service public (DSP). Les MIN sont alors **plus** (2 MIN d'Aix Marseille Provence siègent dans le copil, MIN de Toulouse Métropole fait partie du comité stratégique partenarial) ou moins (MIN de Montpellier, MIN de Grenoble, MIN de Nantes Métropole) impliqués dans la gouvernance du PAT en question.

Elargissement de la gouvernance entre élaboration et mise en œuvre ?

Le PATnorama n°2 avait déjà mis en évidence plusieurs signaux témoignant d'une gouvernance de la mise en œuvre plus large que celle de l'élaboration. Tout d'abord, on observe souvent dans cette seconde phase un **élargissement des instances existantes**. Le porteur du PAT est en effet conduit à chercher des porteurs d'action et à les intégrer dans les instances de gouvernance (comité stratégique partenarial de Toulouse Métropole qui s'ouvre aux principaux partenaires du PAAM). C'est aussi le temps nécessaire de maturation et d'appropriation du projet par les acteurs du territoire qui rejoignent les instances au fur et à mesure de son déploiement (de 170 à 300 membres dans le CLA du Pays des Châteaux ; élargissement du copil du PAiT suite à l'adhésion de 2 nouveaux territoires).

En outre, de **nouvelles instances peuvent être créées**, comme les Conseils Locaux de l'Alimentation qui s'inspirent pour la plupart des Food Policy Council anglo-saxons. Parmi l'échantillon de 25 PAT réactualisés, **6 conseils de l'alimentation opérationnels ont été recensés** (Pays des Châteaux, Toulouse Métropole, Nantes Métropole, PAiT grenoblois, Aix-Marseille-Provence et celui de Lorient actuellement en suspens), et **3 sont en projet** (MEL, région d'Audruicq et communauté d'agglomération Béthune-Bruay Lys Artois Romane). Ces conseils se caractérisent généralement par une taille importante (environ 50-100 personnes), un périmètre de réflexion et de discussion large (pas thématiques mais l'alimentation de manière transversale) et un rôle de participation et suivi des politiques agricoles et alimentaires. Ils permettent de favoriser les échanges et l'interconnaissance entre les partenaires du PAT ainsi que de suivre et maintenir la dynamique du projet.

²¹ Voir l'étude sur l'entrée environnementale des PAT, menée de mars à août 2021 par Oriane Marcadet.

Nous avons recensé 3 instances qui peuvent être assimilées aux conseils locaux de l'alimentation sans en porter le nom : le groupe partenarial du PAT de Brest Métropole (50aine de représentants professionnels, entreprises et associations qui ont participé à la co-construction du PAT), le comité de pilotage consultatif du PAT du Pays de Thiérache (30-40 partenaires) et la gouvernance agricole et alimentaire de Redon Agglo (une trentaine de membres qui suivent le PAT). On peut alors se demander si le passage d'une terminologie à une autre a du sens ou si l'appellation « conseil local de l'alimentation » relève juste du domaine de la communication politique. Néanmoins, cet élargissement de la gouvernance doit être nuancé. On constate en effet que les maîtres d'ouvrages souhaitent souvent garder la main sur les décisions relatives au PAT, ce qui restreint cette ouverture. De plus, les instances en charge de la mise en œuvre opérationnelle des actions – telles que les groupes projets – semblent dans cette deuxième phase davantage actives que le comité de pilotage qui suit de plus loin les avancées du PAT et dont le rythme de réunions ralentit.

3) Les nouveaux résultats

Une gouvernance en évolution

Il ressort des entretiens récemment menés que la gouvernance est en évolution sur la plupart des territoires, qu'elle soit en cours de structuration ou de révision. 5 PAT sont particulièrement engagés dans un travail important de restructuration de leur gouvernance (Nièvre, Rouen Métropole, Grand Poitiers, Angers Loire Métropole, Sud-ouest parisien). La question de la gouvernance se pose parfois suite au retrait d'un des partenaires principaux (Pyrénées catalanes, M2A), à l'arrivée de nouveaux acteurs ou d'une nouvelle équipe communautaire (PAiT grenoblois, Toulouse Métropole) ou à l'essoufflement de l'ancienne gouvernance (Redon Agglo).

Les impacts de la crise sanitaire sur la gouvernance

L'analyse du premier cycle de PAT (2014-2020) a révélé que l'accessibilité sociale est un secteur d'action prenant de l'importance, notamment à la suite de la crise sanitaire qui a renforcé les préoccupations sociales sur les territoires. La gouvernance des PAT a aussi été chamboulée par la pandémie qui a souvent fait primer l'opérationnel (nourrir la population²²) ou d'autres priorités (santé). La crise sanitaire a tantôt **empêché ou retardé la phase de concertation** (2 cas recensés : Saint-Flour, Sud-ouest parisien), réduit la **fréquence des réunions** (2 cas : Conseil

de l'Alimentation du PAiT de la région grenobloise, RDV professionnels du Havre) ou encore **essoufflé la dynamique du PAT** (Rouen Métropole), que les animateurs et coordonnateurs espèrent relancer à la rentrée 2021. Cette période de gouvernance floue devrait s'éclaircir. Sans anticiper sur les tendances du prochain cycle de PAT débuté en 2021, la **précarité et la justice alimentaires** semblent être un des **thèmes de prédilection**. Parmi les lauréats de l'AAP PNA 2020-2021, on peut citer le PAT de la communauté de communes Cœur de Beauce et Pays Dunois qui a engagé un travail avec des associations sur la précarité alimentaire, le PAT de la commune de Cilaos à La Réunion qui affiche l'ambition de lutter contre la précarité alimentaire) ou encore le PAT de l'Île-Rousse Balagne en Corse qui est construit autour de la justice alimentaire.



C. L'étude des 8 PAT

1) Présentation des 8 territoires

Les 8 PAT de l'analyse comparative ont été choisis parmi l'échantillon PATnorama en croisant les types de PAT, les types de territoires, les types de porteurs de PAT et en s'intéressant à la fois aux formes nouvelles de gouvernance et aux situations conflictuelles.

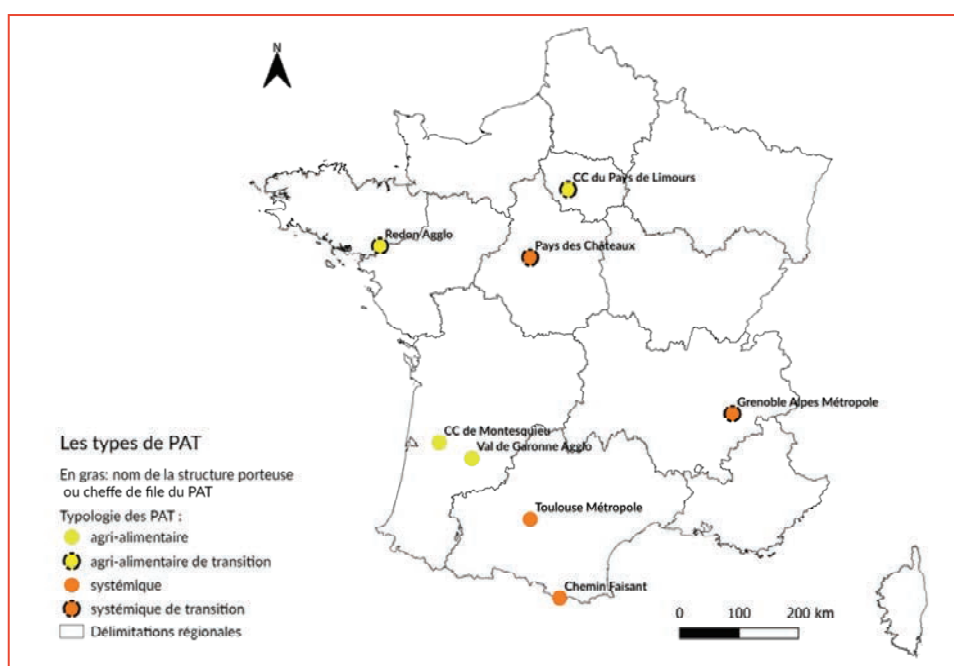
Afin d'éviter toute confusion, une distinction doit être faite entre le recensement national effectué par l'OnPAT (Banque des PAT) et les nouvelles dispositions de l'instruction ministérielle de décembre 2020. Pour le premier cycle des PAT (2014-2020), l'OnPAT a choisi d'appeler PAT tout projet conforme aux critères et à l'esprit de la LAAF et de l'instruction de 2017, dont le porteur a revendiqué publiquement l'appellation.

Ainsi, il a considéré que le PAT de Val de Garonne existait alors que le Ministère de l'Agriculture ne l'a reconnu en tant que PAT qu'à partir de la 2ème session de l'AAP PNA 2020-2021. Cette distinction est significative de l'hétérogénéité des postures des DRAAF.

1.1. Typologies des PAT et de leur gouvernance

La typologie des PAT (actualisée pour la dernière fois en mai 2021) ayant été l'un des critères de sélection de l'échantillon, on retrouve bien deux territoires par sous-type de PAT et quatre par grand type de PAT : partenaires du PAT ainsi que de suivre et maintenir la dynamique du projet.

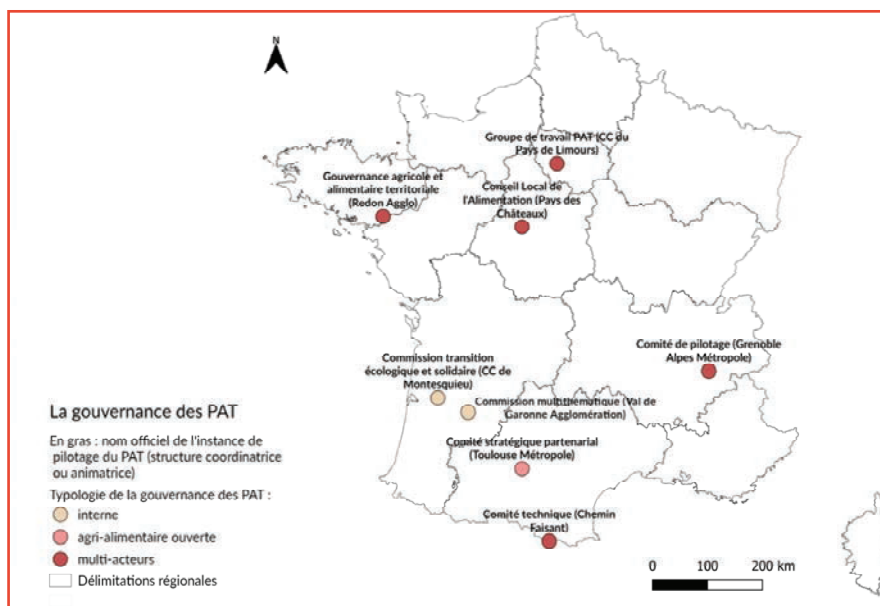
- Les **PAT agri-alimentaires** (PAT de Val de Garonne Agglomération et PAT de la communauté de communes de Montesquieu) traduisent une entrée agricole forte, à laquelle s'ajoutent des ambitions environnementales fortes et une ambition de contribuer à la transition pour les **PAT agri-alimentaires de transition** (PAT de Redon Agglomération et PAT de la communauté de communes de Limours)
- Les **PAT systémiques** privilégient une approche intégrée de l'alimentation (PAT de Toulouse Métropole et PAT des Pyrénées catalanes), à laquelle s'ajoutent des ambitions environnementales fortes et une ambition de contribuer à la transition pour les **PAT systémiques de transition** (PAT de la région grenobloise et PAT du Pays des Châteaux)



Carte 2 : les 8 territoires selon la typologie des pat (conception E. Dinh sous QGIS pour l'ONPAT/TEV, 2021)

Les différents types de gouvernance sont également représentés à travers l'échantillon choisi : deux PAT sont **pilotés en interne** (VGA et CCM), un PAT associe les **acteurs institutionnels** et la diversité des **représentants du monde agricole** (Toulouse Métropole) et cinq PAT ont ouvert leur gouvernance à une **grande diversité d'acteurs** (CCPL, Redon Agglo, Pays des Châteaux, région grenobloise et Pyrénées catalanes).

Les 8 territoires étudiés présentent des caractéristiques géographiques et démographiques et des contextes institutionnels différents et se distinguent également en matière d'enjeux agricoles et alimentaires.



Carte 3 : les 8 territoires selon la typologie de la gouvernance (conception E. Dinh sous QGIS pour l'ONPAT/TEV, 2021)



TABEAU 1 : LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES 8 TERRITOIRES DE L'ETUDE DE CAS
(CONCEPTION E. DINH, 2021)

Territoires	Caractéristiques géographiques et démographiques	Contexte institutionnel (porteur, département, région)	Enjeux généraux	Caractéristiques agricoles et alimentaires
Val de Garonne Agglomération (VGA)	• 669 km² • 60.213 habitants (2018) soit 90 hab. / km² • Située entre Bordeaux et Agen, au cœur d'un territoire rural de plaine • Deux centres urbains : Marmande et Tonneins	• Communauté d'agglomération (43 communes) • Lot-et-Garonne (47) • Nouvelle-Aquitaine	• Territoire Val de Garonne Guyenne Gascogne labellisé "Territoire d'industrie" en 2018, notamment pour son tissu agro-alimentaire	• Plus de 70% de la surface est agricole (grandes cultures majoritairement) • Territoire de production (tomate de Marmande) et de transformation (confiturier Lucien Georgelin...) • Produit près de 3 fois plus qu'il ne consomme
Communauté de communes de Montesquieu (CCM)	• 330 km² • 44.283 habitants (2018) soit 134 hab./km² • Zone classée inondable et ZPENS • Territoire périurbain au nord (métropole bordelaise) et zone rurale au sud (bordée par la forêt des Landes)	• Communauté de communes (13 communes) • même périmètre que le canton de la Brède • Gironde (33) • Nouvelle-Aquitaine	• Forte pression foncière entre l'urbanisation croissante au nord et la forêt qui s'étend au sud • Part importante de cadres supérieurs	• 15aine d'exploitations agricoles, majoritairement viticoles • 2 AOC, dont les vins de Graves
Communauté de communes du Pays de Limours (CCPL)	• 119 km² • 26.739 habitants (2018) soit 225 hab./km² • Nord du territoire relativement urbain tandis que le Sud est rural	• Communauté de communes (14 communes, dont la majorité sur le périmètre du PNR de Haute Vallée de Chevreuse) • Essonne (91) • Ile-de-France	• Différents bassins de vie, tournés vers les Ulis, vers Dourdan, etc.	• 54% d'espaces agricoles, essentiellement dédiés aux grandes cultures (blé meunier) et à la production d'œufs • 67 exploitations agricoles dont 54 ont leur siège sur la CCPL
Pays des Châteaux	• 1764 km² • 151.000 (près du tiers de la population du département) soit 86 hab./km² • Territoire rural, structuré autour de l'aire urbaine de Blois (pôle de consommation important)	• Syndicat mixte (89 communes réparties entre 3 EPCI) • Loir-et-Cher (41) • Centre Val-de-Loire	• Attractivité touristique (les châteaux de la Loire, la Loire à vélo...)	• 5 terroirs • Etalement urbain représentant une menace pour les terres agricoles • Remembrement des années 1960-1980 a remplacé les petites parcelles agricoles par de grandes parcelles dominées par les cultures céréalières

Territoires (suite)	Caractéristiques géographiques et démographiques	Contexte institutionnel (porteur, département, région)	Enjeux généraux	Caractéristiques agricoles et alimentaires
Chemin Faisant Pyrénées catalanes	• 793 km² • 14.682 habitants (2015) soit 19 hab./km² • Espace rural de montagne, situé sur une plaine d'altitude proche de l'Espagne • 3 zones géographiques (Cerdagne, Capcir et Haut Confluent) entraînant une grande diversité de paysages et de climats	• Association de santé en montagne Chemin Faisant intervenant sur le territoire Cerdagne, Capcir et Haut-Conflent (environ 38 communes) • Pyrénées orientales (66) • Occitanie	• Economie locale tournée vers le tourisme et le sport • Coopération transfrontalière forte • Fermeture de plusieurs établissements de santé soulève la question du maintien des compétences et des emplois sur le territoire	• Agriculture extensive • Pastoralisme
Redon Agglomération	• 991 km² • 66.478 habitants (2018) soit 67 hab./km² • Au carrefour entre 3 départements et 2 régions • Nombreux cours d'eau et zones humides	• Communauté d'agglomération (31 communes) • Ille-et-Vilaine (35) • Bretagne	• Niveau de vie et indicateurs de santé faibles • Forte dynamique du secteur ESS (19% des emplois)	• Elevage laitier ou bovin (60 % de la production) • Peu de maraîchage • Pas d'industrie agro-alimentaire
Région grenobloise	• 4.750 km² • 750.700 habitants (2015) soit 158 hab./km² • Vaste territoire de montagnes et de vallées qui s'étend sur plus de 100 km du Nord au Sud, autour du bassin de vie grenoblois (pôle de consommation majeur)	• Grenoble Alpes Métropole comme cheffe de file (49 communes) • Isère (38) • Auvergne-Rhône-Alpes	• Pression foncière liée au développement de la ville-centre	• Agriculture majoritairement de montagne (élevage) • Peu de productions légumières • Se distingue du Nord de l'Isère, caractérisé par des grandes plaines et grandes filières
Toulouse Métropole	• 458 km² • 783.353 habitants (2018) soit 1.710 hab./km² • Située au cœur de la vaste aire urbaine toulousaine (453 communes) • Territoire entièrement urbanisé, entre zones résidentielles et zones industrielles	• Toulouse Métropole (37 communes) • Haute-Garonne (31) • Occitanie	• Economie locale dominée par le secteur aéronautique et spatial (sites d'Airbus, zone aéroportuaire de Blagnac...) • Territoire attractif en proie à une croissance urbaine importante, d'où l'enjeu de pression foncière	• SAU de 10.876 ha en 2013, soit 23% du territoire intercommunal • Exploitations agricoles majoritairement orientées vers les grandes cultures (céréales et oléagineux), mais aussi polyculture, polyélevage maraîchage et horticulture

1.2. Type de territoire

D'un point de vue géographique et démographique, il y a **trois types de territoire** : un territoire urbain (Toulouse Métropole), cinq territoires **composites** – autrement dit entre l'urbain et le rural – structurés autour de centres urbains (VGA, CCM, Pays des Châteaux, Redon Agglo, CCPL) et un territoire **rural** (Pyrénées catalanes).

La région grenobloise est un interterritoire composite qui fait figure d'exception parmi les autres. Le type de territoire conditionne ensuite sur les enjeux auxquels font face les structures porteuses de PAT : l'urbanisation croissante et la pression foncière, exercée notamment sur les terres agricoles, sont des enjeux récurrents pour les territoires urbains, le maintien des activités et des services est une problématique caractéristique des territoires ruraux et enfin, les territoires composites articulent bassins de production et pôles de consommation.

1.3. Type de structure

Le **type de structure porteuse du PAT conditionne les compétences et ressources mobilisables** dans le cadre des démarches alimentaires. Ainsi, les territoires de projet (pays, PNR, PETR...) peuvent avoir l'avantage d'être des structures plus souples et flexibles que les intercommunalités (communauté de communes, communauté d'agglomération, métropole...) mais détiennent bien moins de compétences et leviers d'action que les communautés et métropoles. Les associations assurent un portage plus neutre et facilitent la mobilisation citoyenne mais peuvent manquer de la légitimité politique et des moyens nécessaires à la pérennisation des projets.

1.4. Caractéristiques agricoles et alimentaires

Si sur certains territoires la question de l'autonomie alimentaire ne se pose pas (**territoires de production** comme VGA), d'autres concentrent des **bassins de consommation** importants et s'approvisionnent majoritairement en dehors de leur périmètre (territoires importateurs comme la CCM, CCPL, Toulouse Métropole). Le remplacement des petites parcelles maraîchères par les grandes cultures céréalières et la **baisse de la surface agricole utile (SAU)** disponible sont des problématiques récurrentes sur les territoires.

1.5. Historique des 8 PAT

Les 8 cas étudiés se différencient aussi par l'historique de leurs politiques agricoles et alimentaires, qui ont structuré des gouvernances alimentaires territoriales diverses.

Mobilisant une version simplifiée de l'outil de la frise chronologique de la gouvernance alimentaire mis au point par le projet Frugal²³, nous avons retracé l'historique des démarches alimentaires des 8 territoires (voir tableau en annexe). Nous avons mis en évidence les actions entreprises avant l'engagement dans un PAT, les moments forts et acteurs prédominants une fois le dispositif mobilisé, l'état d'avancement actuel ainsi que les prochaines étapes à venir pour les 8 PAT. Cette reconstitution a permis notamment de distinguer les **territoires qui portaient déjà une politique agricole et/ou alimentaire avant le PAT** (VGA, région grenobloise, Toulouse Métropole), ceux qui avaient **lancé des actions isolées mais non inscrites dans une politique globale** (CCM, Redon Agglo, Pays des Châteaux) et ceux qui n'avaient **peu voire pas encore investi ces thématiques** (Chemin Faisant, CCPL).

2) Le PAT comme un cadre évolutif de démarches participatives

La gouvernance des PAT est un processus orienté par la structure porteuse du PAT et rythmé par les moments, lieux et espaces qui offrent la possibilité aux acteurs du territoire de participer.

2.1. Relecture des PAT et de leur gouvernance au prisme de l'échelle de la participation

2.1.1. Des instances du PAT plus ou moins participatives

Sur les 8 territoires étudiés, il n'y a jamais une unique instance de gouvernance mais toujours au moins deux voire trois instances différentes. On distinguera par la suite les instances internes à la structure porteuse dites "**instances institutionnelles du porteur de PAT**" (commissions, comité de pilotage fermé, comité technique fermé pour les collectivités ; conseil d'administration, groupes de travail pour les associations...), des instances ouvertes aux acteurs extérieurs, qu'on nommera "**espaces de participation du PAT**".

²³Voir le projet PSDR 4 FRUGAL, copiloté par deux référents recherche (Université Grenoble Alpes - UMR Pacte et Agrocampus Ouest - UMR ESO) et un référent acteur (Terres en villes). URL : <https://projetfrugal.fr/presentation-du-projet/>

L'analyse de la composition et des modalités de fonctionnement des espaces de participation des 8 PAT étudiés a permis de les classer selon l'échelle de participation en cinq degrés présentée précédemment.

- Par exemple, le second **Conseil de l'Alimentation du PAiT de la région grenobloise**, même si des temps de questions étaient prévus, a pris la forme de présentations sans réel recueil des avis, voilà pourquoi il a été classé comme un **espace d'information et de consultation**. De même, les temps de résidence de la communauté de communes de Montesquieu ont été pensés davantage comme un temps d'appropriation de la démarche PAT par les acteurs du territoire que comme une consultation citoyenne.
- Les **ateliers agriculteurs de la communauté de communes du Pays de Limours** se sont déroulés sous la forme d'un tour de table pour laisser chaque exploitant agricole s'exprimer sur les enjeux spécifiques qu'ils rencontrent et pour envisager des actions en conséquence. Ce travail collectif mais ponctuel a donc été classé en **espace de concertation**.

- La **gouvernance alimentaire territoriale de Redon Agglomération**, restructurée et devenue par la suite gouvernance agricole et alimentaire, élabore les programmes d'actions du PAT et existe depuis son lancement. Néanmoins, elle n'a pas la main sur le budget du PAT ni les décisions finales d'où son classement en **espace de co-construction**.
- Enfin, le binôme comité technique-comité de pilotage du PAiT prend les décisions en impliquant en leur sein des représentants des territoires membres, de la chambre d'agriculture et de la société civile. C'est pourquoi il a été classé en **espace de co-décision**.

Le graphique ci-dessous classe les principaux espaces de participation des 8 PAT selon l'échelle de participation (axe des abscisses) et selon le type de gouvernance du PAT (axe des ordonnées).

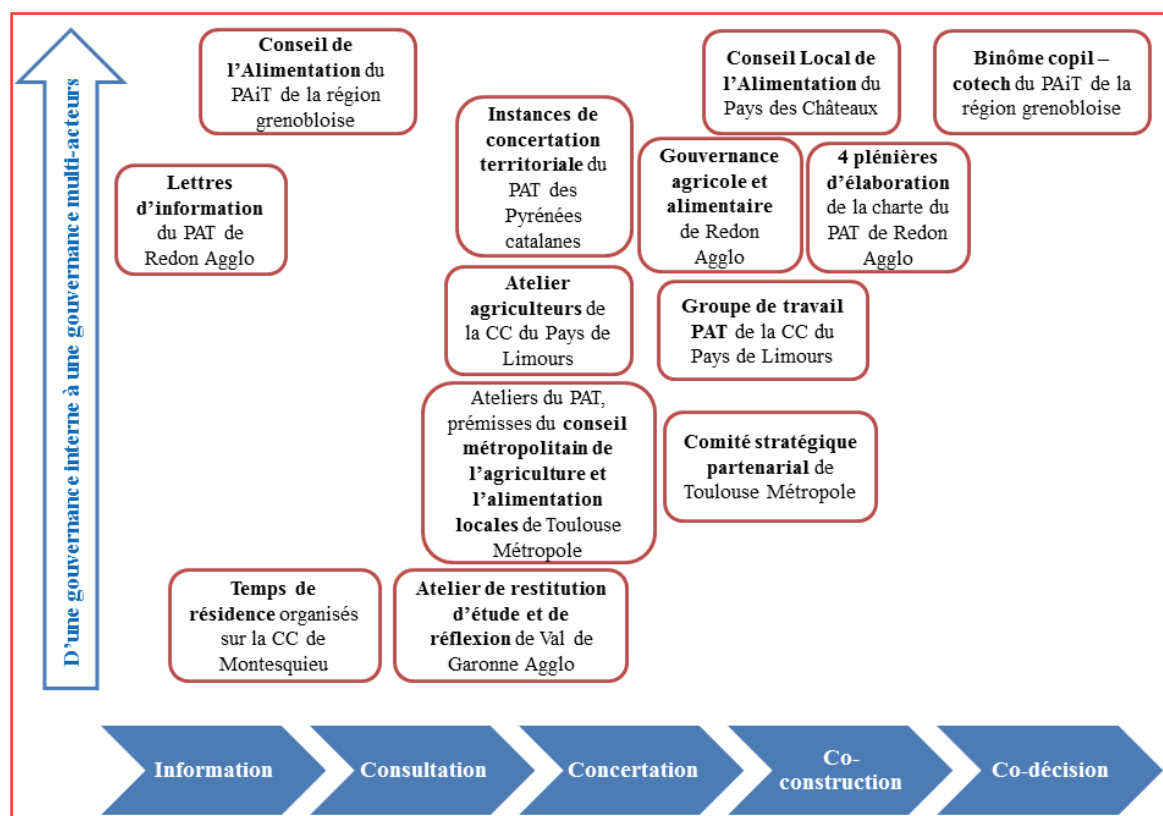


Figure 3 : principaux espaces de participation des 8 pat étudiés (conception E. Dinh pour l'ONPAT/TEV, 2021)

Ces degrés de participation peuvent se cumuler, ce qu'il n'est pas forcément possible de représenter sur le graphique. Par exemple, une réunion présentant les avancées du PAT puis proposant aux participants d'identifier des actions prioritaires à mener est à la fois un espace d'information et de concertation.

Plusieurs enseignements ont pu être tirés de ce classement. Tout d'abord, **l'analyse par l'échelle de participation choisie conforte la typologie de la gouvernance existante** (interne, agri-alimentaire fermée, agri-alimentaire ouverte, multi-acteurs) puisque **plus la gouvernance est ouverte, plus le degré de participation des espaces est élevé**.

Ainsi, les deux PAT ayant une gouvernance interne disposent au plus haut d'un espace de consultation-concertation mais aucun espace de co-construction alors que tous les PAT multi-acteurs comptent au moins un espace de co-construction voire parfois de codécision. Le seul PAT de gouvernance agri-alimentaire ouverte étudié a mis en place un espace de co-construction.

L'introduction de l'échelle de la participation **permet toutefois de nuancer les 4 types de gouvernance**. En effet, une distinction peut être faite parmi les PAT de gouvernance interne selon le nombre et le degré d'espaces de participation qu'ils animent. De même, les PAT de gouvernance multi-acteurs ont plus ou moins d'espaces qui se rapprochent ou non du plus haut degré de participation, la codécision.

Enfin, concernant la typologie des PAT, tous les PAT "participatifs" (dotés d'espace(s) de haut degré de participation) ne sont pas systémiques et/ou de transition mais **la corrélation est forte entre participation et transversalité et participation et contribution à la transition**. Ainsi, le PAT de la communauté de communes du Pays de Limours (CCPL) a été élaboré par un groupe de travail multi-acteurs et le PAT de Redon Agglo est piloté par une gouvernance multi-acteurs. L'instance de co-construction de la CCPL étant prédominée par les pouvoirs publics – présence d'une seule association représentante de la société civile et de quelques agriculteurs – et celle de Redon Agglo faisant participer un CODEV avant tout composé d'associations agricoles, on peut alors questionner la représentativité de ces instances par rapport au monde de la société civile. Ces enjeux de représentativité seront approfondis plus bas.

2.1.2. Comparaison entre deux conseils locaux de l'alimentation.

L'analyse par l'échelle de participer permet aussi de comparer des espaces de participation entre eux. Les **Conseils de l'Alimentation du Pays des Châteaux et de la région grenobloise** sont intéressants à mettre en perspective car ils tirent tous les deux leur nom des Food Policy Council, ont près de deux années d'ancienneté – permettant de tirer un premier bilan – mais diffèrent sur plusieurs points.

Tout d'abord, ils n'ont **pas joué le même rôle dans leur démarche territoriale respective**.

Le Conseil Local de l'Alimentation (CLA) du Pays des Châteaux est apparu **dès la phase d'élaboration du PAT**. Les deux forums de l'alimentation, organisés début 2019 pour présenter les résultats du diagnostic, les valider et identifier les grands enjeux alimentaires, ont constitué les prémises de la construction du CLA et la plupart des participants de ces forums (une centaine d'acteurs) sont ensuite devenus membres du CLA à l'été 2019. Le Conseil a ensuite été réuni en automne de la même année pour rédiger la charte du CLA et formuler des propositions d'actions répondant aux enjeux identifiés, jetant les bases du plan d'action.

Le Conseil de l'Alimentation du PAiT a été réuni pour la première fois en avril 2019 sous le format d'une grande messe animée par la Métropole, présentant le PAiT et ses orientations stratégiques, élaborées entre les membres de son comité de pilotage. Largement ouvert au monde agricole et aux associations des territoires du PAiT, il a réuni près de 140 participants et a organisé une série d'ateliers thématiques.

Les deux conseils **diffèrent aussi dans leur fonctionnement interne**.

Constitué de près de 300 acteurs, le CLA privilégie des réunions en ateliers, le format de plénière ayant été ressenti par ses membres comme trop descendant. D'une taille de 10 à 15 acteurs, ces ateliers servent à identifier les actions prioritaires à mener, à rédiger des actions ou encore à permettre aux porteurs de présenter leur projet. **L'équipe technique du syndicat mixte se positionne alors comme animateur des discussions**, accompagnant les participants à trouver un consensus.

Certains membres du CLA font également partie de groupes de travail selon les actions du PAT (sensibilisation à l'alimentation dans les écoles, approvisionnement local de l'aide alimentaire, réseau de jardins partagés...), auxquels s'ajoutent quelques acteurs extérieurs en lien avec la thématique de l'action. Pendant la crise sanitaire, l'activité de ces groupes a empêché une démobilisation des membres.

Empêché de se réunir en 2020, le Conseil de l'Alimentation du PAiT a finalement eu lieu une seconde fois en juin 2021 en visio-conférence, ce qui en a contraint le format, moins participatif (présentations autour de la thématique de la

transmission-installation). Pour cette seconde réunion, son **animation a été confiée à une organisation indépendante** : le réseau des Conseils de Développement (CODEV).

Finalement, la **même appellation désigne donc deux degrés de participation différents** : un espace de co-construction impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre du PAT du Pays des Châteaux d'un côté, et un espace d'information et d'interconnaissance dont l'articulation avec les autres instances du PAiT de la région grenobloise (comité de pilotage, comité technique, groupes de travail...) est en cours de réflexion.

2.1.3. Des circuits de décision encore très internes à la structure porteuse du PAT.

Enfin, l'analyse par l'échelle de participation est étroitement liée aux processus décisionnels. En effet, elle suggère que plus le degré de participation est élevé, plus les acteurs prennent part à la prise de décision. Or, des formes de codécision ont rarement été observées. Dans la majorité des cas, la décision relève in fine des élus de la structure porteuse du PAT mais l'intégration d'acteurs variés aux processus de décisions peut orienter la prise de décision.

Le circuit de décision peut être totalement fermé, comme illustré par le graphique ci-contre.

Dans plusieurs cas, le circuit de décision est poreux, c'est-à-dire que des acteurs extérieurs à la structure porteuse possèdent un pouvoir d'influence, plus ou moins fort et plus ou moins en amont par rapport aux décisions finales. Cela peut notamment avoir lieu à travers un espace de concertation ou de co-construction. Par exemple, l'élaboration du PAT de Toulouse Métropole constitue un circuit de décision interne avec validation a posteriori des acteurs extérieurs dans le cadre d'un espace de concertation, les ateliers multi-acteurs du PAT, qui a réuni une centaine d'acteurs en avril et mai 2019. Ce circuit est représenté par le graphique ci-contre.

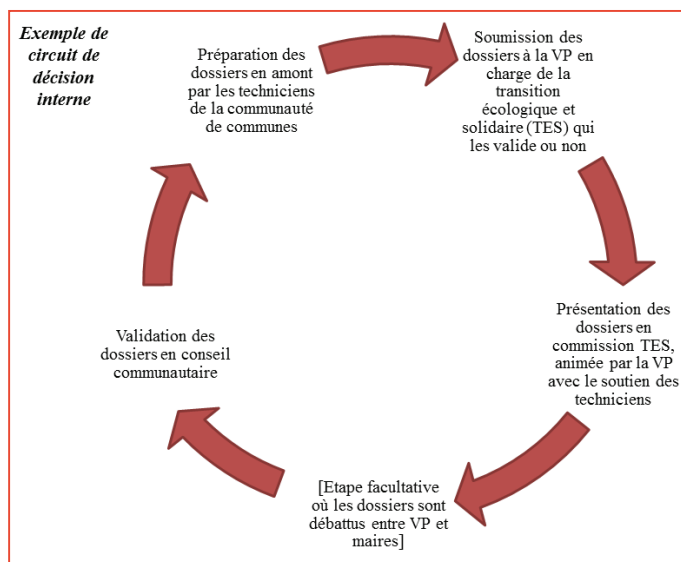


Figure 4 : circuit de décision lors de la mise en œuvre du PAT de la communauté de communes de montesquieu (conception E. Dinh pour l'ONPAT/TEV, 2021)

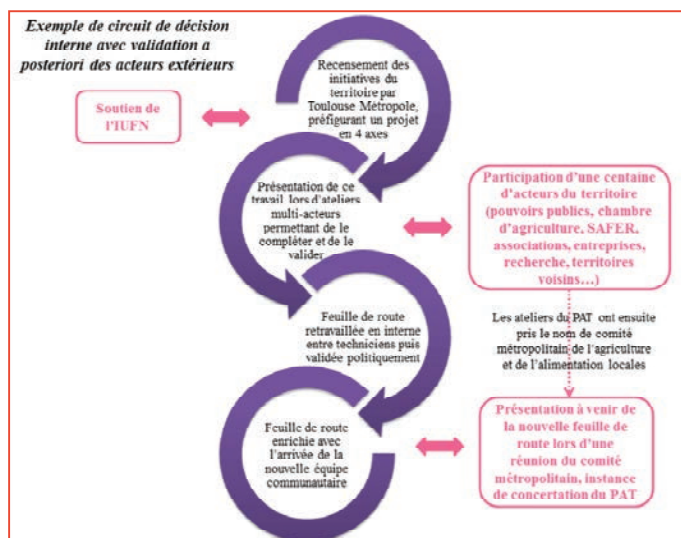


Figure 5 : circuit de décision lors de l'élaboration du pat de toulouse métropole (conception E. Dinh pour l'onpat/tev, 2021)

Les acteurs extérieurs peuvent aussi réaliser un travail qui est ensuite validé a posteriori par les élus internes. C'est le cas de la mise en œuvre du PAT du Pays des Châteaux : les membres du CLA votent la stratégie à adopter et les actions à mettre en place mais les élus du syndicat mixte ont le dernier mot et peuvent valider ou non les décisions du conseil.

L'étude a permis de mettre en lumière **quelques cas de codécision**. Par exemple, le PAT des Pyrénées catalanes, qui est porté par une association ayant une culture participative forte, a déposé un projet d'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) donc le budget serait géré par une commission composée d'acteurs du terrain et de citoyens. Le binôme comité technique – comité de pilotage du PAiT, composés d'élus et techniciens des territoires membres, de la chambre d'agriculture de l'Isère et de représentants de la société civile, témoigne également d'un niveau de codécision : le comité technique identifie les priorités du PAiT et fait des propositions qui font généralement consensus au sein du comité de pilotage.

La participation ne se traduit donc pas nécessairement par davantage de pouvoir d'influencer les processus décisionnels. Encore une fois, l'analyse par l'échelle de la participation permet de nuancer la typologie de la gouvernance des PAT puisque **les PAT multi-acteurs n'activent pas tous des circuits de décision partagés**.

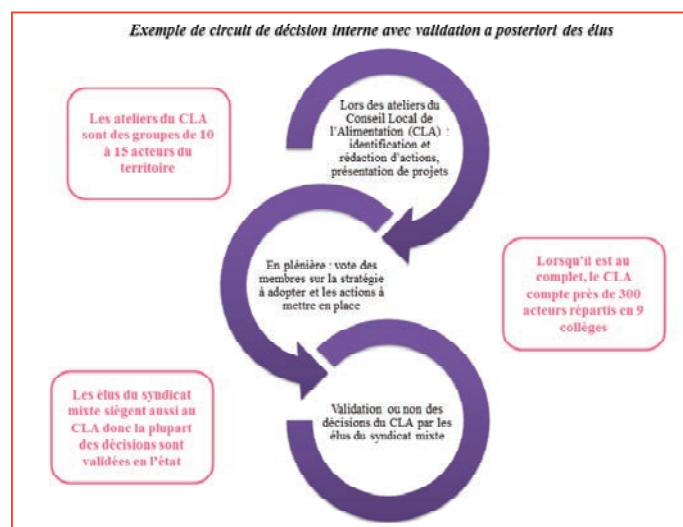


Figure 6 : circuit de décision lors de la mise en œuvre du pat du pays des châteaux (conception E. Dinh pour l'ONPAT/TEV, 2021)

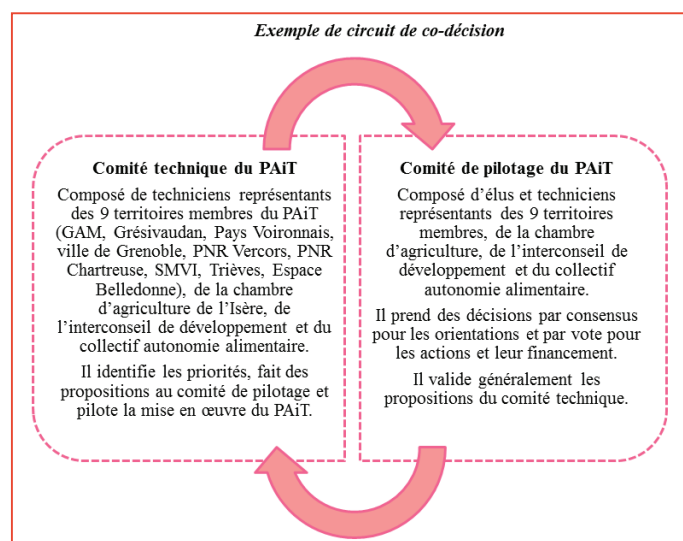


Figure 7 : circuit de décision lors de la mise en œuvre du pat de la région grenobloise (conception E. Dinh pour l'ONPAT/TEV, 2021)

“...les circuits de décision...”

2.2. L'animation au service de la gouvernance

2.2.1. Renforcement des moyens dédiés à l'animation

On observe sur les territoires étudiés une **augmentation des équivalents temps plein (ETP) dédiés à l'animation du PAT**, aboutissant même dans certains cas à la création de postes d'animateur PAT. Ainsi, une chargée de mission a été recrutée par Grenoble Alpes Métropole en octobre 2020 et assure l'animation du PAiT de la région grenobloise renforçant son service Agriculture, Forêt, Biodiversité, Montagne. De même, la Métropole de Toulouse a renforcé l'effectif de la mission agriculture et alimentation d'un ETP depuis juin et d'un autre à venir en septembre 2021.

D'autres territoires prévoient la création de postes dans leurs dossiers de demande de subvention déposés dans le cadre du plan France-Relance.

Or, ces animateurs sont au cœur de la gouvernance des PAT puisqu'ils sont chargés d'en coordonner les partenaires et les actions ainsi que d'organiser des espaces de participation. Le manque de moyens humains peut parfois restreindre l'ampleur des dispositifs de participation, notamment pour des petites structures comme le Pays des Châteaux. Les **animateurs de PAT** sont aussi **souvent identifiés sur le territoire comme acteurs-articulateurs** : c'est le cas de la chargée de mission du PAT des Pyrénées catalanes qui travaille régulièrement en bilatéral avec les principaux partenaires (PNR, chambres consulaires, acteurs associatifs, communautés de communes). Assurer une continuité dans l'animation constitue alors un point de vigilance à avoir, au risque de freiner la dynamique (CCPL qui repose beaucoup sur des stagiaires et alternants).

2.2.2. Techniques d'animation active et collaborative

Des techniques d'animation sont développées afin d'encourager la connaissance et l'interconnaissance entre les acteurs du territoire et créer in fine une habitude de travail partenarial. Il peut s'agir de formats particuliers de travail, tels que la dernière réunion de la gouvernance agricole et alimentaire territoriale du PAT de Redon Agglo qui s'est tenue à l'occasion d'une visite de l'espace-test agricole de l'agglomération et a permis de faire l'ébauche du prochain plan d'actions.

Cela peut aussi prendre la forme de jeux de rôle (endosser la personnalité d'un acteur et réfléchir aux ambitions du territoire en conséquence) ou de définition de coresponsabilité (part que chacun doit réaliser pour atteindre les ambitions), deux méthodes employées par le Labo' Mobile dans le cadre des temps de résidence de la communauté de communes de Montesquieu (CCM).

L'animateur peut aussi faire le choix de laisser volontairement la place à d'autres acteurs pour présenter l'avancée du PAT et des projets, évitant ainsi de trop centraliser les échanges et facilitant l'appropriation du PAT. C'est le cas de la Vice-Présidente de la CCM qui anime la commission Transition Ecologique et Solidaire (TES) et incite les élus à participer activement aux réunions en présentant leurs projets. De même, lors des réunions du CLA du Pays des Châteaux, l'animatrice du PAT s'efface pour que chaque groupe de travail présente leur action, ses objectifs et son avancée. Dans la même idée, les partenaires du PAT des Pyrénées catalanes avaient voulu mettre en place des éco-acteurs, personnes ressources qui auraient les compétences pour animer des groupes de réflexion et de travail thématiques. Ce projet n'a aujourd'hui pas encore abouti mais n'a pas été totalement abandonné. Certains des territoires étudiés ont également mis en place des réseaux d'acteurs, qu'ils soient pensés comme des outils de mobilisation et de coordination d'initiatives (réseau Res'Pyrem dans les Pyrénées catalanes) ou comme des outils au service d'un public particulier (réseau des cuisiniers de restauration collective de Redon Agglomération). Les territoires qui communiquent peu sur leur PAT semblent manquer d'animation (site de la CCPL non mis à jour ; VGA qui porte une politique agricole mais pas encore de PAT au sens de l'Etat) et ont souvent une gouvernance plus fermée.



3) Avantages et limites du PAT dans l'implication de la société civile et des acteurs intermédiaires : ouvrir la gouvernance sans trop l'ouvrir ?

3.1. Définitions

La société civile peut être appréhendée selon deux approches : l'ensemble des citoyens concernés par un territoire donné ou **l'ensemble des organisations qui représentent ces individus**. Or, d'après R. Raymond²⁴ (2009), la confusion entre ces deux significations peut devenir problématique "lorsque certaines de ces organisations prétendent incarner l'ensemble des citoyens et s'attribuent la légitimité de représenter la société civile en général." On retiendra plutôt la deuxième approche pour l'étude, la première entrant davantage en jeu lorsqu'il est question de démocratie alimentaire.

Dans un article publié en 2018²⁵, I. Duvernoy analyse les formes d'implication et de coopération entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics dans la construction d'une politique alimentaire sur le territoire de Toulouse. Parmi les acteurs de la société civile étudiés, elle opère une distinction entre les organisations communautaires – associations bénévoles directement impliquées dans des actions concrètes localisées, les associations professionnelles – facilitatrices de l'action d'autres acteurs – et le cas particulier des conseils de développement, impliqués dans une réflexion plus globale. A partir des travaux de Vitali (2002), elle présente trois types de relations que ces organisations peuvent adopter à l'égard des pouvoirs publics : l'assimilation, l'exclusion ou la coopération. Cette grille de lecture servira à classer et analyser les organisations de la société civile étudiées.

Les **acteurs intermédiaires** des systèmes alimentaires renvoient aux **fonctions de transformation** (activités de préparation et de fabrication des aliments), de transport et de distribution (mise à disposition des produits alimentaires aux consommateurs finaux). Cette catégorie est très hétérogène puisqu'il peut s'agir à la fois d'acteurs du commerce de gros (grossistes indépendants, MIN...), de la vente directe et du commerce de détail (commerçants-détaillants, GMS...) ou encore de la restauration hors domicile (restaurant, cantine scolaire...).

Ces acteurs peuvent être affiliés à des fédérations et interprofessions ou non.

On voit donc apparaître une tension entre réduire le nombre d'interlocuteurs à travers la représentation, souvent incarnée par des têtes de réseaux, (enjeux de représentativité) et organiser la participation large des acteurs et organisations concernés par les politiques alimentaires territoriales (enjeux de coordination).

3.2. La société civile plus présente que les acteurs intermédiaires dans les espaces de participation du PAT mais des enjeux de représentativité communs aux deux

La société civile et les acteurs intermédiaires étant en général représentés dans les différentes instances de gouvernance, la question de la légitimité des parties prenantes à les représenter se pose.

3.2.1. Une certaine représentation de la société civile et des dérivés qui questionnent sa légitimité

Dans les arènes alimentaires étudiées, la société civile est présente à travers les CODEV, associations d'aide alimentaire (type Banque alimentaire), associations de consommateurs (comme les groupements d'achat en commun), associations d'éducation à l'environnement (type CPIE)... Sont particulièrement présents la **société civile "institutionnelle" et/ou organisée** et les **militants de l'alimentation durable**. La première catégorie correspond aux organisations de la société civile reconnues et encadrées par les pouvoirs publics, telles que le CODEV, ainsi que les organisations et réseaux structurés. Parmi les questions de société que ces acteurs soulèvent, l'alimentation durable semble prédominer par rapport aux enjeux de valorisation du patrimoine (absence d'associations du terroir ou de gastronomie).

²⁴Raymond R., (2009), "La « société civile », ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires, L'Information géographique, vol. 73, no. 2, pp. 10-28.

²⁵Duvernoy I., (2018), "Alternative voices in building a local food policy: Forms of cooperation between civil society organizations and public authorities in and around Toulouse."

Les représentants de la société civile étudiés **tirent leur légitimité de différents facteurs** : leur capacité à organiser la participation aux politiques publiques (CODEV de Redon Agglo), leur compétence d'animation collective (Vivacités), leur expérience de coordination d'autres dispositifs publics liés à la santé (Chemin Faisant), leur connaissance des acteurs du territoire (CODEV de Redon, CODEV de Toulouse), l'expertise technique qu'ils maîtrisent (certains membres du CODEV de Toulouse sont experts en urbanisme et aménagement), la mobilisation citoyenne qu'ils suscitent (Collectif autonomie alimentaire), la réponse collective qu'ils apportent à la sollicitation des collectivités (Collectif nourrir la ville 31)... **Ils ont donc des compétences que les collectivités n'ont pas** et initient de nouvelles façons d'agir.

Certaines organisations ont **affaire directement au grand public**, notamment au travers des activités de sensibilisation qu'elles proposent (mois de la transition alimentaire organisé par le collectif autonomie alimentaire), voire intègrent les bénéficiaires de leurs actions dans la définition de celles-ci (fonctionnement de Chemin Faisant), renforçant d'autant plus leur proximité avec les citoyens et le terrain et donc leur statut d'intermédiaire privilégié entre la population et le porteur du PAT. Parmi les quatre acteurs de la société civile interrogés, deux ont engagé des réflexions pour faire évoluer leur organisation afin de porter aux mieux les attentes et besoins des habitants (collectif autonomie alimentaire, CODEV de Redon).

Néanmoins, plusieurs dérives questionnent la légitimité à représenter la société civile. Tout d'abord, sur certains territoires, il semblerait que les acteurs associatifs sélectionnés par les pouvoirs publics en tant que représentants de la société civile soient **de sensibilités proches et n'incarnent pas nécessairement tous les aspects de l'alimentation**. Les enjeux de durabilité sont particulièrement représentés : le collectif autonomie alimentaire est centré sur l'agriculture urbaine et les projets urbains tandis que les associations membres du CODEV de Redon sont principalement actives dans les domaines de protection de l'environnement ou de développement des circuits courts. **Les zones d'ombre sont la justice alimentaire et le culturel-gastronomique**. S'agit-il d'un effet de cooptation des acteurs historiquement engagés dans le PAT ?



Les associations non sélectionnées interrogent parfois le choix des porteurs du PAT (épicerie solidaires sur le PAiT de Grenoble), mettant en évidence les logiques de concurrence qui peuvent exister entre les mondes associatifs (Bacqué-Mechmache, 2014²⁶) : "Plusieurs mondes associatifs coexistent donc, s'ignorant souvent, parfois collaborant, le plus souvent pris dans des logiques de concurrence".

On peut également se demander si la participation de **représentants associatifs déjà activement engagés, multi-positionnés et compétents** dans le dialogue avec les pouvoirs publics fait écran à l'implication d'acteurs ordinaires. Lane²⁷ (2003) montre justement que l'implication d'organisations de la société civile dans la gouvernance locale peut créer une relation privilégiée entre les autorités locales et un certain groupe d'intérêt.

En passant de l'interpellation à la participation aux politiques alimentaires territoriales, le risque qu'encourt la société civile est **d'être rattrapée par les contraintes opérationnelles** (moyens humains et financiers) et donc de **manquer de recul et de critique par rapport aux actions menées**. Un parallèle peut être fait avec les associations environnementales, notamment les structures régionales de France-Nature-Environnement (FNE) qui ont aussi connu ces dynamiques d'intégration en réalisant des études d'impact pour les collectivités mais qui sont parvenus aujourd'hui à combiner des activités de prestations et de plaidoyer. Il s'agit donc pour ces organisations de **trouver un équilibre entre proximité avec les pouvoirs publics**, mais avec un risque d'assimilation, et distance, tout en bénéficiant du soutien de ceux-ci²⁸.

²⁶Bacqué M-H., Mechmache M., (2013), « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », rapport public remis au Ministère de la Ville.

²⁷Lane M., (2003), *Decentralization or privatization of environmental governance? Case analysis of bioregional assessment in Australia*. J. Rural Stud. 19, 283-294.

²⁸Duvernoy I., (2018), "Alternative voices in building a local food policy: Forms of cooperation between civil society organizations and public authorities in and around Toulouse."

3.2.2. Des acteurs intermédiaires à la marge et à la représentation polycéphale

Si les institutionnels et acteurs du développement agricole sont généralement bien représentés dans les arènes alimentaires du PAT, les acteurs intermédiaires sont plutôt présents à la marge. Leur **représentation** est **principalement assurée par les chambres consulaires** (comité stratégique partenarial de Toulouse Métropole), **les fédérations nationales spécialisées dans le secteur agro-alimentaire** (CGAD sur Toulouse Métropole) **ou les dirigeants** dans le cas du commerce de détail (Intermarché et Leclerc du Redon Agglo). De manière générale, les métiers de bouche et de la distribution sont plus présents dans les démarches PAT que les transformateurs et les acteurs du tourisme (hôtellerie-restauration). Du fait de leur rattachement aux collectivités, les établissements publics tels que les outils de transformation (abattoir, légumerie) ou les MIN sont des cas à part.

La représentation des acteurs économiques de l'alimentation n'est pas simple car elle est répartie entre plusieurs organismes. Les chambres consulaires peuvent jouer ce rôle mais le **découpage de la filière alimentaire entre trois chambres distinctes** (producteurs, industries et commerce, artisans et métiers de bouche) **montre ses limites**. Dans certains territoires, les questions agricoles et alimentaires ont permis d'activer de nouvelles relations entre les chambres consulaires ("Le pôle agro-alimentaire isérois a mis les consulaires au boulot, les a obligés à travailler ensemble." Entretien Terres en villes, 2020) mais cette dynamique doit s'intensifier. Si les chambres des métiers et de l'artisanat perçoivent généralement l'intérêt des PAT, notamment pour les métiers de bouche qu'elles représentent, l'alimentation semble être le parent pauvre des chambres de commerce et d'industries qui se positionnent sur des sujets jugés plus stratégiques (projets transfrontaliers européens pour le CCI de Perpignan qui faisait partie des partenaires principaux du PAT des Pyrénées catalanes).

Des **interprofessions et fédérations** spécialisées dans le secteur agro-alimentaire (ANIA, Interfel, Confédération Générale de l'Alimentation en Détail...) peuvent également représenter les acteurs de la transformation et de la distribution et ont la **pertinence d'être souvent organisées par filière**. Néanmoins, les **opérateurs ne sont pas tous affiliés**. Sur quels critères alors les sélectionner : leur poids économique sur le territoire ? Leur sensibilité à la territorialisation du système alimentaire ? La recherche des interlocuteurs pertinents à solliciter se heurte souvent à la méconnaissance des mondes de la transformation et de la distribution.

Le repérage des acteurs de la société civile et des intermédiaires dans les arènes alimentaires du PAT a permis de mettre en évidence que les premiers étaient en général plus présents que les seconds. Dans les deux cas, ils sont présents indirectement à travers des structures représentatives. Cette présence ne reflète pas la diversité des acteurs de leur catégorie et ne garantit pas forcément la représentation de leurs visions et intérêts, d'où l'importance de questionner la représentativité des instances du PAT. Or, une composition plus représentative des instances de gouvernance n'est pas toujours le gage ni d'une participation plus active, ni d'une réelle co-construction des PAT. Pour étudier l'implication réelle des acteurs de la société civile et des acteurs intermédiaires, nous proposons donc de mobiliser à nouveau l'échelle de participation présentée précédemment.

“ ... un équilibre
entre proximité avec
les pouvoirs publics...”

3.3. Une participation de la société civile plus durable que celle des acteurs intermédiaires

3.3.1. Une société civile qui participe sur le temps long

Les acteurs de la société civile interviennent à plusieurs titres et à plusieurs degrés de participation.

Ils jouent souvent un **rôle moteur dès la phase de préfiguration du PAT**, en faisant émerger de nouveaux sujets (CODEV de Toulouse Métropole) voire même en étant à l'origine de l'impulsion initiale de la démarche, en lien étroit ou repris rapidement par les collectivités (groupe de travail alimentation du CODEV de Redon Agglomération, collectif autonomie alimentaire de la région grenobloise).

Ils répondent **présents aux différents dispositifs ponctuels de participation** (information, consultation, concertation). Les conseils de développement sont à l'interface entre consultation et concertation : leurs préconisations citoyennes peuvent influencer la décision publique, mais sans garantie d'une prise en compte (consultation), et ils peuvent utiliser leur pouvoir d'auto-saisine pour investir une thématique ou un projet en amont (concertation). Les maîtres d'ouvrages s'appuient parfois sur les acteurs de la **société civile comme structures-relais pour mobiliser les acteurs locaux** et aider à la construction de la gouvernance (CODEV et pôle ESS de Redon Agglo).

Ils s'investissent aussi **sur une période plus longue dans les espaces de co-construction** (collège des consommateurs dans le CLA du Pays des Châteaux ; CODEV dans la gouvernance agricole et alimentaire de Redon Agglo) **ou comme prestataire d'actions du PAT** (le collectif autonomie alimentaire grenoblois porte la fiche-action du PAiT relative à l'accompagnement au changement des pratiques alimentaires).

Parmi les PAT étudiés, un seul est porté par une association de la société civile (Chemin Faisant dans les Pyrénées catalanes). Ce portage associatif semble avoir constitué à la fois une force (légitimité tirée du fait d'être des acteurs du terrain, culture organisationnelle de la participation) mais aussi une faiblesse pour le PAT (difficulté à obtenir un portage politique nécessaire à la pérennisation du projet).

Davantage bénéficiaire qu'acteur du PAT, le grand public n'est impliqué qu'à travers les espaces d'information et de sensibilisation (mois de la transition alimentaire) ou de consultation (temps de résidence de la CCM) et méconnaît généralement le dispositif.

Si le PAT fait participer durablement la société civile, ce n'est pas le cas pour les intermédiaires.

3.3.2. Une participation discontinue et prudente des acteurs intermédiaires

Lorsqu'ils répondent présents, les opérateurs économiques privés adoptent des comportements prudents, se positionnant davantage **en observateurs qu'en participants, quel que soit le degré de participation de l'espace en question** (Auchan, Leclerc et Cora ont assisté à des réunions du CLA, une instance de co-construction, mais sans réellement prendre part aux discussions). Cette prudence s'explique notamment par leur méconnaissance du dispositif PAT ainsi que par les relations de concurrence qu'ils entretiennent entre eux.

Dans la majorité des PAT étudiés, leur **participation est fluctuante**, parfois à des moments forts du PAT (signature de la charte du PAT de Redon). Elle est souvent dépendante de la volonté d'un commercial ou d'un directeur de magasin et ne se prolonge pas après son départ (sur le Pays des Châteaux, le nouveau directeur de Leclerc ne veut pas participer au PAT tandis que son prédécesseur était présent aux réunions).

²⁶Bacqué M-H., Mechmache M., (2013), « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », rapport public remis au Ministère de la Ville.

²⁷Lane M., (2003), Decentralization or privatization of environmental governance? Case analysis of bioregional assessment in Australia. J. Rural Stud. 19, 283-294.

²⁸Duvernoy I., (2018), "Alternative voices in building a local food policy: Forms of cooperation between civil society organizations and public authorities in and around Toulouse."

De l'autre côté, les établissements et services publics sont des cas particuliers. La restauration collective, sujet abordé dans les 8 PAT étudiés, est représentée dans les instances de pilotage par les collectivités qui en ont la compétence (communes, départements, régions) et pensée à la fois comme un levier d'approvisionnement local et de qualité, de changement des comportements alimentaires ou encore de lutte contre le gaspillage alimentaire. Les marchés d'intérêt nationaux (MIN), auxquels les pouvoirs publics ont accordé un statut particulier, sont également présents dans les arènes du PAT, que ce soit à travers la collectivité elle-même (MIN de la Métropole de Grenoble en régie depuis 2015) ou la société à laquelle le service a été délégué (MIN de Toulouse Métropole en DSP depuis 2017). Ainsi, le Grand Marché Occitanie est membre du comité stratégique partenarial du PAT toulousain et affiche l'ambition d'être un lieu de rencontre de tous les acteurs de l'alimentation (carreaux de producteurs, grossistes, commerçants, restaurateurs...). D'autres établissements publics comme les abattoirs et légumeries sont aussi des instruments qui peuvent être mis en service des PAT. La stratégie de ces établissements publics et leur articulation avec le PAT sont à renforcer.

Les opérateurs économiques investissent parfois des arènes agricoles et alimentaires à côté des PAT, constituées autour d'outils opérationnels et développant des stratégies qui sont à articuler avec le PAT du territoire en question : le Pôle agro-alimentaire de l'Isère et le PAiT de la région grenobloise (services de marketing et de commercialisation), le Pôle agro-alimentaire régional Food Val de Loire et le PAT du Pays des Châteaux (incubateur, cluster et veille), le futur Pôle des transitions alimentaires et le PAT de Redon Agglo...

Ces pôles ont généralement des périmètres plus étendus que le PAT, sont constitués en majorité d'acteurs économiques privés organisés à une échelle plus large et sont au service de ceux-ci. Ils s'articulent plus ou moins avec le PAT du territoire sur lequel ils sont implantés. A titre d'exemple, la gouvernance actuelle du PAT de Redon Agglomération (voir graphique ci-dessous) a intégré des membres du consortium de l'alimentation durable, qui porte le projet d'un pôle des transitions alimentaires. Ce consortium regroupe à la fois des acteurs impliqués dans le PAT et d'autres acteurs, parfois régionaux. En fonction des résultats de l'étude de faisabilité en cours, la gouvernance du PAT évoluera avec celle du consortium, la fusion des deux étant une possibilité.

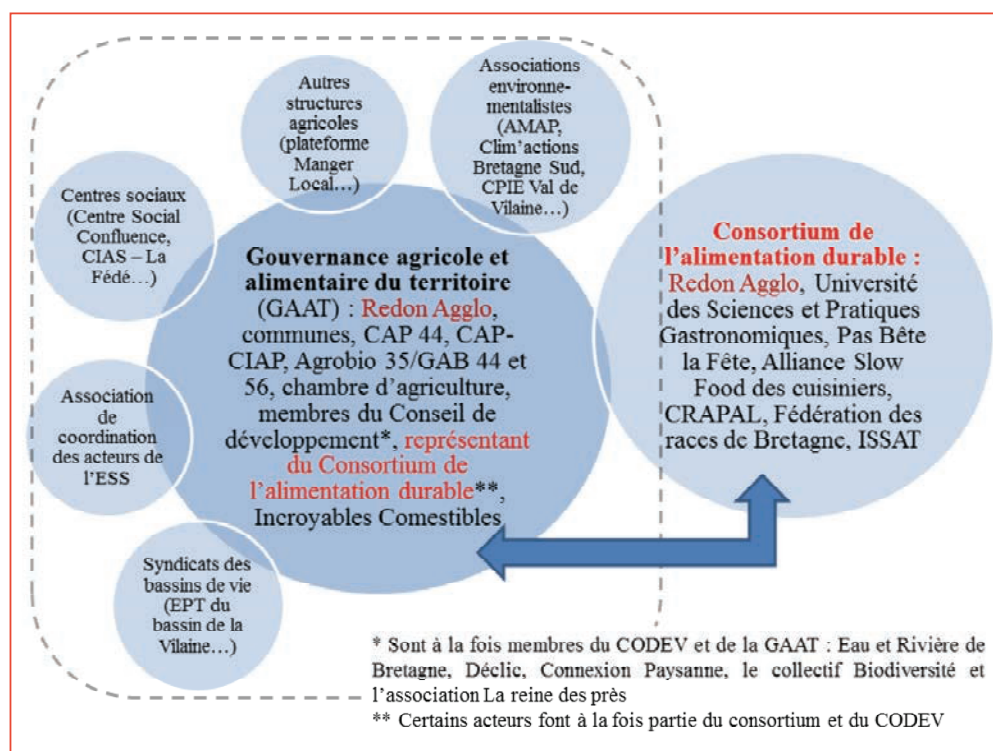


Figure 8 : liaison entre le pat de Redon Agglo et le consortium de l'alimentation durable qui porte le projet de pôle des transitions alimentaires (conception E. Dinh pour l'ONPAT/TEV, 2021)

L'intérêt des acteurs intermédiaires pour ces projets plutôt que pour les PAT est significatif de plusieurs limites du dispositif, notamment sa lourdeur politico-administrative ainsi que son manque de moyens et d'opérationnalité ("Un dispositif sans application concrète et sans moyen", d'après le représentant d'un de ces pôles). Cela peut restreindre l'ampleur et la visibilité du PAT ou faire émerger des formes de concurrence entre les projets.

Globalement, **les acteurs intermédiaires** participent peu aux arènes alimentaires des PAT et **développent leurs stratégies** de leur côté. L'articulation avec le PAT se fait alors plus souvent par relations informelles qu'à travers un contrat de partenariat. Le rôle d'acteur pivot est tantôt endossé par un technicien (chef de service de Grenoble Alpes Métropole qui fait le lien entre le PAiT et le PAA, en assistant à leurs réunions et en validant techniquement leur plan d'actions, chargée de mission du Pays des Châteaux qui fait remonter les besoins des acteurs du territoire auprès de l'animateur de Food Val de Loire), tantôt par un élu politique (élu de Toulouse en charge du PAT et du MIN qui va à la rencontre des acteurs territoriaux et les met en relation, notamment des grandes surfaces avec la chambre d'agriculture pour garantir une vente au juste prix).

Certains opérateurs économiques portent des **stratégies** en faveur d'une relocalisation de la production (Lucien Georgelin sur VGA) ou d'une valorisation des produits locaux (3 grandes surfaces du territoire du Pays des Châteaux), **sans que celles-ci ne se revendiquent ni s'articulent avec le PAT**, invoquant plutôt leur politique de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et la recherche d'un ancrage territorial (communication politique de Lucien Georgelin). Elles sont pourtant connues voire parfois citées par les chargés de mission comme intégrées aux actions du PAT (Chargée de mission de VGA).

Hormis les établissements à statut public, les opérateurs économiques intermédiaires adoptent donc un comportement passif dans les espaces de participation du PAT et investissent plutôt des pôles de compétences implantés sur le territoire ou à proximité, le PAT étant jugé trop lourd et "trop territorialisé".

3.4. Le PAT comme un espace de dialogue et tension entre les deux catégories d'acteurs

Une des hypothèses formulées au début de l'étude était que les acteurs de la société civile et les acteurs intermédiaires avaient tendance à s'exclure dans les PAT.

3.4.1. Facteurs d'exclusion

D'abord, les **attentes portées par les deux groupes différent**. La plupart des acteurs de la société civile interrogés ont exprimé des demandes particulières en termes d'espaces de participation largement ouverts et sans thématique précise, d'objectifs chiffrés et partagés et d'évaluation du PAT, tandis que l'enjeu économique est généralement le premier énoncé par les opérateurs, auquel s'ajoutent des préoccupations sociétales et environnementales.

Par ailleurs, **les acteurs intermédiaires sont parfois stigmatisés et mis à l'écart**, certains acteurs – notamment les acteurs agricoles alternatifs – ayant exprimé leur refus de travailler avec les acteurs de la grande distribution. Les principales critiques qui leur sont adressées concernent les marges commerciales qu'elles appliquent (réunion de restitution de l'évaluation du PAT de Redon). A l'inverse, des acteurs de la société civile se sont vus reprocher leur entre soi (15 AMAP dans le CLA du Pays des Châteaux). Enfin, le manque de moyens et la nécessité de prioriser les actions peuvent amener le porteur du PAT à travailler davantage à l'accompagnement des acteurs économiques plutôt qu'à la mobilisation de la société civile (PAT du Havre Métropole), ou inversement, créant ainsi des formes de concurrence entre les deux catégories d'acteurs.

“ ... un espace
de dialogue et tension
entre les 2 catégories
d'acteurs...”

3.4.2. Facteurs de coopération

Néanmoins, dans trois des PAT étudiés, les deux catégories d'acteurs étaient présentes dans des espaces de co-construction en même temps (gouvernance alimentaire territoriale de Redon Agglo, CLA du Pays des Châteaux et comité de pilotage des Pyrénées catalanes), même si cette **cohabitation n'a pas perduré dans le temps** par défaut de participation des acteurs intermédiaires. Certaines parties prenantes sont en elles-mêmes des espaces de rencontre entre acteurs de la société civile et acteurs intermédiaires. Par exemple, de par leur composition, les conseils de développement ont la capacité de faire dialoguer en leur sein des citoyens, des associations, des professionnels (grande surfaces à Redon, socio-professionnels à Grenoble...)... Le secteur de l'ESS peut apparaître comme une formule hybride entre la société civile et le monde économique (épiceries solidaires...) mais peut aussi faire naître des tensions en rejetant l'intégration d'autres types d'acteurs.

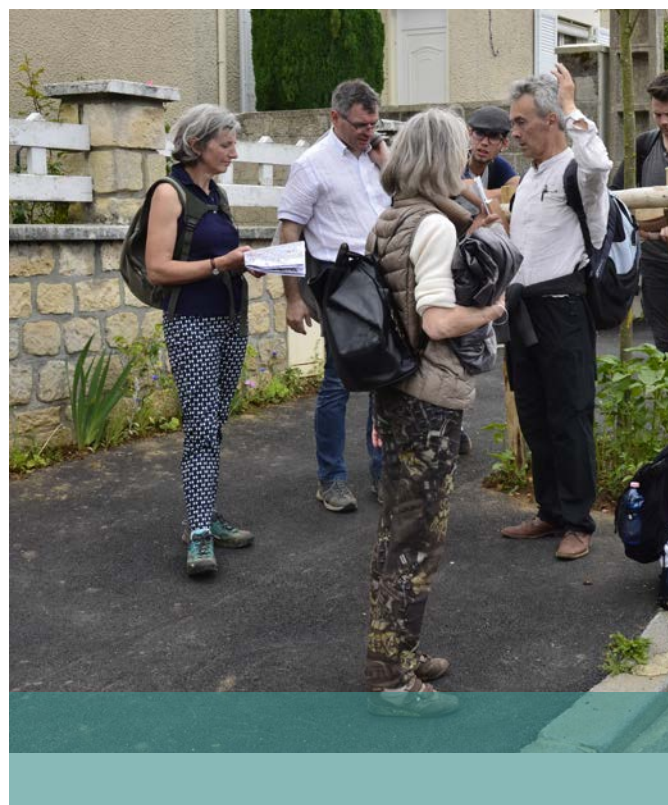
3.4.3. Différences d'implication et ce que cela révèle du PAT

L'étude de la présence et de la participation réelle des deux groupes a révélé que les organisations de la société civile sont plus largement et plus longuement impliquées que les acteurs intermédiaires dans les différentes arènes du PAT. On peut formuler plusieurs hypothèses pour expliquer ce décalage :

1. **Le PAT est stratégique pour la société civile**, qui voit dans le dispositif les moyens de légitimer et pérenniser ses actions, **mais pas assez pour les acteurs intermédiaires** pour qui les enjeux qu'il représente ne sont pas suffisamment stratégiques.
2. Les opérateurs économiques ont moins le temps et l'habitude que la société civile de la lourdeur politico-administrative des dispositifs d'action publique. L'appropriation du PAT dépendrait donc de la **culture et des habitudes de travail de l'organisation**.

3. **Le PAT a un périmètre plus pertinent pour la société civile**, qui est généralement plus territorialisée que pour les opérateurs économiques.
4. Le PAT ne crée pas suffisamment ou pas de manière assez ciblée les **conditions d'enrôlement des opérateurs économiques**.
5. La société civile est plus dépendante des pouvoirs publics que les acteurs économiques donc davantage poussée à participer à la démarche ?

Elles se rejoignent sur le fait que le PAT a un périmètre délimité et que sa gouvernance est plus ou moins inclusive envers certaines catégories d'acteurs. Le PAT ne peut pas tout et s'inscrit dans le cadre plus large de la gouvernance alimentaire territoriale.



4) La gouvernance du PAT comme une arène stratégique de la gouvernance alimentaire territoriale ?

4.1. L'espace du PAT

4.1.1. Un périmètre plus ou moins large

Le PAT n'étant pas l'unique dispositif d'action publique abordant les enjeux agricoles et alimentaires, il constitue **une arène au sein d'une gouvernance alimentaire territoriale plus large** qui associe d'autres acteurs et met en œuvre d'autres dispositifs (Agenda 21, PCAET, CLS, PTCE...). Par exemple, sur le territoire de la communauté de communes du Pays de Limours, les questions alimentaires sont débattues dans les arènes de l'élaboration du PCAET.

Son **périmètre est fonction de sa typologie** : plus le PAT est systémique, plus il actionne et articule différents secteurs d'action et plus son périmètre s'étend et se rapproche de celui de la gouvernance alimentaire territoriale.

Il s'agit donc de bien faire la distinction entre la gouvernance alimentaire territoriale (voir définition précédemment énoncée) et la gouvernance territoriale du PAT, que l'on peut définir comme l'ensemble des processus de coordination entre des acteurs publics et privés autour de l'alimentation, visant à limiter l'atomisation des initiatives locales et à créer les conditions de l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie commune.

Si le PAT ne recouvre pas toute la gouvernance alimentaire territoriale, il peut néanmoins l'enrichir, notamment en créant ou renforçant les liens inter-acteurs, en faisant émerger des projets ou en attirant de nouveaux acteurs sur le territoire (PAT comme outil de marketing territorial).

4.1.2. Action publique et espace économique : quelle articulation au sein des PAT ?

L'analyse comparative menée sur les 8 PAT a permis de mettre en évidence qu'encore trop souvent, **l'espace du PAT n'est pas celui de l'économie alimentaire non agricole**. Si les arguments de retombées économiques ou d'inscription dans un écosystème d'acteurs parlent à certains opérateurs privés, la majorité d'entre eux sont à la marge voire n'ont pas connaissance des démarches PAT. Ce constat est significatif que les PAT ne sont pas des instances de gouvernement des conduites économiques, pour reprendre la terminologie de Sophie Dubuisson-Quellier²⁹.

Ce manque d'articulation fait craindre un statu quo du système alimentaire agro-industriel actuel qui, suit des logiques supraterritoriales et montre ses limites en matière d'externalités négatives. Il constitue toujours la majorité des flux. Cette situation questionne aussi la capacité des PAT à modifier en profondeur les systèmes alimentaires et met en lumière le **risque de reproduire un système alimentaire de proximité en parallèle du système classique**.

Une tension peut aussi émerger entre reconnaître et soutenir les acteurs alternatifs de la territorialisation de l'alimentation (organisations agricoles alternatives, structures de l'ESS, acteurs de la société civile...) et impliquer et encourager la coopération avec des acteurs économiques dits conventionnels. A titre d'exemple, la stratégie du PAT du Havre Métropole cherche à concilier les deux, en travaillant notamment à accompagner l'émergence de projets en partenariat avec l'agence de développement de l'ESS (La Fabrique à initiatives) et à sensibiliser le pôle de compétitivité logistique normand sur la logistique alimentaire de proximité.

4.2. Une gouvernance alimentaire multi-niveaux

Les démarches de PAT ne peuvent pas s'affranchir du caractère multi-niveaux de la gouvernance alimentaire.

4.2.1. Des compétences partagées

Tout d'abord, le PAT peut avoir **besoin d'actionner des compétences** que la structure porteuse ne détient pas ou qui sont **partagées entre les différents niveaux de l'action publique**, d'autant plus que l'alimentation est un sujet transversal qui mobilise plusieurs secteurs d'action. Ainsi, le **développement économique relève du domaine partagé**, avec des spécificités selon les échelons : pilotage des pôles de compétitivité, responsabilité du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et aides aux entreprises pour l'échelon régional, maîtrise d'ouvrage des zones d'activité économique et actions de développement économique pour l'échelon intercommunal, promotion du tourisme et politique locale du commerce partagées entre les échelons intercommunaux et communaux. **De même, si la solidarité** est une compétence du département, les EPCI et communes ont des leviers pour agir en matière d'action sociale à travers la gestion des CCAS ou CIAS.

²⁹Dubuisson-Quellier S, (2016), Gouverner les conduites. Presses de Sciences Po.

Les différents niveaux d'action publique doivent se coordonner pour mener des politiques alimentaires cohérentes entre elles. Néanmoins, l'alimentation n'étant la compétence d'aucun échelon, elle peut devenir un enjeu de concurrence entre eux³⁰.

4.2.2. Des dynamiques supraterritoriales

Les PAT s'inscrivent aussi dans des dynamiques supraterritoriales, qui peuvent être impulsées par des collectivités territoriales particulièrement actives en matière d'alimentation. Par exemple, la Région Centre-Val-de-Loire a lancé une Conférence of Parties (COP) régionale, afin de fédérer des acteurs autour de l'amélioration des pratiques environnementales, qui se décline en une COP alimentaire. Celle-ci anime des groupes de travail thématiques (structuration de filières, impacts sur le climat...) et travaille à l'élaboration de diagnostics partagés. En Nouvelle-Aquitaine, l'Etat et la Région sont signataires d'une feuille de route "Agriculture, Alimentation et Territoires" qui a pour objectif de consolider les actions de l'Etat et de la Région en faveur des circuits locaux et de l'ancrage territorial des filières alimentaires en fixant des objectifs, un plan d'actions et une gouvernance alimentaire à l'échelle régionale (comité régional "alimentation, filières et territoires", comité de pilotage, groupes de travail thématiques). Cette feuille de route a été reprise après les élections régionales via la signature du Pacte alimentaire Nouvelle Aquitaine (2021-2025).

Ces dynamiques peuvent parfois se matérialiser par des **accompagnements aux projets alimentaires de territoire**. Portant un Agenda 21 local depuis 2004, dont l'acte 3 s'est centré autour de la capacité alimentaire, le Conseil départemental de Gironde a lancé en 2017 un AMI pour soutenir et accompagner des projets radicaux, notamment autour de l'alimentation (100% alimentation bio et locale, 0% phytos...). Son Labo Mobile a accompagné le PAT de la CC de Montesquieu à structurer sa réflexion et à organiser des ateliers entre techniciens et des soirées ouvertes au grand public.

4.2.3. Un pilotage à distance de l'Etat et de ses services déconcentrés

Comme présenté dans le cadrage de la note, le PAT est un dispositif public de territorialisation d'une politique alimentaire nationale pilotée par l'Etat et de plus en plus déléguée à ses services déconcentrés. Or, les instruments de cette politique (PNA, AAP, label) et leurs instructeurs (ministères, DRAAF) véhiculent des préconisations en matière de participation et de coopération entre acteurs, susceptibles de façonner la gouvernance territoriale des PAT. Celles-ci ont été renforcées avec la pandémie.

C'est d'abord le cas de la **mesure 13 du Plan France-Relance dédiée au PAT** qui se décline en deux volets : un volet A augmentant les financements de l'AAP PNA 2020-2021 (émergence de PAT) et un volet B dotant les DRAAF d'une enveloppe de 77 millions d'euros pour financer le développement technique et opérationnel d'actions du PAT ou autres initiatives. Le financement des investissements matériels, immatériels et des dépenses d'animation est un dénominateur commun à tous les cahiers des charges des DRAAF mais elles se différencient par certaines modalités, notamment l'articulation entre le PAT et les initiatives locales. En effet, selon les DRAAF, les porteurs d'actions/initiatives doivent faire valider leur dossier en amont par les porteurs de PAT (Normandie, Centre Val de Loire) voire même doivent laisser le porteur de PAT déposer une candidature commune à leur place (Bretagne, Occitanie, Grand Est).

Dans le premier cas, les porteurs de projets obtiennent une lettre de soutien du porteur PAT à condition que leur projet soit compatible avec les ambitions du PAT (Pays des Châteaux). Dans le second cas, des réunions et a minima des échanges bilatéraux ont lieu avant le dépôt du dossier (Toulouse). Dans les deux cas, il est attendu que la coordination entre les porteurs de projets et la structure porteuse du PAT soit renforcée, les premiers devant s'intégrer dans le second.

³⁰Billion C., (2017), "La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France". Géocarrefour.

Par ailleurs, pour candidater, le PAT doit être labellisé de niveau 1 ou 2 et doit donc **répondre aux critères de labélisation, dont certains orientent aussi la gouvernance des PAT**. Parmi les quatre prérequis de la procédure de reconnaissance figurent une démarche collective concertée (implication des différents acteurs du système alimentaire, présence d'un animateur, communication prévue auprès des acteurs et des citoyens) et une démarche transversale (prise en compte des différentes fonctions du système alimentaire et articulation avec d'autres schémas structurants). Aux prérequis s'ajoutent six critères, dont le diagnostic partagé, les partenaires (engagement formalisé des différents partenaires) et la pérennité du projet (instance de gouvernance, moyens financiers, animation). Pour remplir ces prérequis et de ces critères, les porteurs de PAT doivent notamment justifier leur niveau d'engagement partenarial et fournir pour cela des lettres de soutien réciproques (travail de la stagiaire de la CCM).

Les **DRAAF** jouent un **rôle important dans la structuration des gouvernances des PAT** de leur région. En effet, elles insistent particulièrement sur la gouvernance et la transversalité dans l'accompagnement et le suivi qu'elles procurent aux PAT, que ce soit lors des réunions de présentation, des temps d'échanges entre porteurs ou encore lorsqu'elles ne retiennent pas les PAT faute de gouvernance suffisamment structurée (Entretien DRAAF Occitanie). Elles peuvent aussi rapprocher des porteurs de PAT de porteurs de projets qu'elles jugent pertinents pour le territoire. Ainsi, la DRAAF Nouvelle-Aquitaine a redirigé la CC de Montesquieu vers une exploitation agricole portant un projet de diversification (outil de transformation sur place) pourtant non basée sur le territoire parce qu'elle pourrait contribuer à l'approvisionnement de la restauration collective de l'intercommunalité (Entretien CCM).

4.3. Complémentarité entre les dispositifs d'action publiques

La gouvernance du PAT hérite de la gouvernance d'autres politiques passées ou en cours : politique agricole (VGA, Grenoble, Toulouse), PCAET (Limours), CLS (Pyrénées catalanes)....

Lorsqu'il s'inscrit dans la continuité d'une politique agricole, le PAT a tendance à élargir sa gouvernance en ne considérant pas uniquement la fonction productive mais aussi les aspects sociaux, sociétaux et sanitaires liés à l'alimentation et en intégrant des acteurs autres que ceux du monde agricole.

Lorsque le PAT s'insère dans une politique environnementale plus large, la transition devient la priorité et l'alimentation un des secteurs d'action. Cela peut avoir comme effet positif de "booster le PAT" en lui donnant une ambition environnementale importante (Grenoble : le PAiT porte les actions bas-carbone, adaptation au changement climatique des producteurs...) mais aussi peut avoir pour effet pervers d'accaparer les moyens humains et financiers de la structure porteuse et de fondre le sujet de l'alimentation parmi d'autres (Limours : l'alimentation fait l'objet de quelques fiches actions du projet de PCAET).

Sans hériter directement de la gouvernance ou des orientations stratégiques de dispositifs d'action publique, le PAT paraît bénéficier de leur existence qui a initié une habitude de travail et un apprentissage collectif, facilitant ensuite l'élaboration d'une démarche alimentaire de territoire.



²⁹Dubuisson-Quellier S, (2016), Gouverner les conduites. Presses de Sciences Po.

5) Synthèse des résultats au regard des hypothèses initiales

L'approfondissement des modalités de gouvernance et l'attention particulière portée à la société civile et aux acteurs intermédiaires ont permis d'apporter plusieurs éléments de réponses aux hypothèses posées.

Hypothèse 1 : Plus la gouvernance du PAT est ouverte, plus celui-ci développe des modalités de participation importantes.

Tout d'abord, le recensement des espaces de participation et leur classement sur une échelle de la participation confortent en partie la typologie de la gouvernance existante : plus la gouvernance du PAT est ouverte, plus le nombre et le degré des espaces de participation qu'il anime est élevé. Néanmoins, elle permet de nuancer cette typologie en opérant une distinction entre les PAT d'un même type de gouvernance qui seraient plus ou moins « participatifs ».

- > La **typologie actuelle de la gouvernance** est donc une donnée pertinente mais **doit être complétée en prenant en compte le nombre et le type d'espaces de participation** ainsi que **l'analyse du circuit de décision** pour ne pas laisser penser que tout se joue dans le comité de pilotage.

Ensuite, l'étude a aussi révélé qu'au-delà de la composition des instances de gouvernance, la question de la représentativité de celles-ci par rapport à l'écosystème d'acteurs agricoles et alimentaires du territoire devait se poser. A titre d'exemple, la présence d'un collectif ou d'une association citoyenne dans la gouvernance du PAT reflète difficilement la diversité des sensibilités de la société civile du territoire.

- > L'analyse de la gouvernance doit **porter un regard critique et interroger la représentativité des instances du PAT.**

Le degré de l'espace de participation par rapport à l'échelle d'analyse utilisée peut tromper sur le comportement et la prise de participation réelle de ses membres. Par exemple, les acteurs intermédiaires adoptent généralement une attitude prudente et passive, quelle que soit le type d'espace de participation. Il y a donc souvent un **écart entre la manière dont la gouvernance a été pensée et comment elle s'organise sur le terrain.**

- > La **gouvernance du PAT doit être replacée dans la gouvernance alimentaire du territoire**, qui est plus large et permet de rendre compte des initiatives et stratégies des acteurs qui ne s'investissent pas dans les PAT mais sont essentiels dans les systèmes alimentaires actuels.

Par rapport à l'hypothèse de départ, la typologie de la gouvernance a pu être affinée en proposant une grille de lecture par l'échelle de la participation et les circuits de décision et en questionnant la représentativité des instances de gouvernance. Par exemple, la gouvernance interne pouvait laisser croire qu'aucun autre acteur que la structure porteuse n'avait participé à la démarche PAT, ce que la présente étude a permis de nuancer. Dès lors, faut-il créer des sous-types de gouvernance interne (hermétique ou poreuse) ?

Hypothèse 2 : les acteurs de la société civile et les acteurs intermédiaires sont antagonistes dans les démarches PAT et le porteur de projet crée ou non les conditions de leur enrôlement.

L'hypothèse de tensions voire d'exclusion entre la société civile qui émettrait de vives critiques envers les acteurs intermédiaires a trouvé peu d'écho sur les territoires étudiés. De manière générale, **les PAT sont peu l'occasion de controverses affichées**, celles-ci étant marginales dans les instances de gouvernance recensées. Lorsqu'elles existent, les tensions portent davantage sur la répartition de la valeur (entre producteurs et distributeurs) et les enjeux environnementaux (agriculture biologique, label HVE, qualité de l'eau...) que sur des divergences d'intérêts entre société civile et acteurs intermédiaires.

³⁰Billion C., (2017), "La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France". Géocarrefour.

On peut aussi supposer que les deux catégories d'acteurs de notre objet d'étude entrent peu en conflit car ne cohabitent que ponctuellement dans les arènes alimentaires ; le PAT parvient à faire participer durablement la société civile mais peine à impliquer les acteurs intermédiaires sur le temps long. En l'état actuel, **les deux ne côtoieraient pas les mêmes espaces** : la société civile investit relativement bien les instances du PAT tandis que les opérateurs économiques ont tendance à se regrouper dans des pôles de compétences, que le porteur de PAT devrait veiller à (faire) articuler avec les PAT s'il souhaite les impliquer indirectement.

➤ Il y aurait donc une **gouvernance alimentaire territoriale éclatée** entre le PAT et les stratégies des acteurs économiques privés, entre l'espace public et l'espace économique.

Lorsqu'ils cohabitaient, nous avons quand même pu **identifier des facteurs de coopération** (instances de gouvernance large, conseils de développement, hybridations de systèmes comme l'ESS...) **et d'exclusion** (stigmatisation des acteurs conventionnels, entre soi des associations militantes...) entre la société civile et les intermédiaires.

On peut enfin se demander s'il existe un **décalage temporel entre les deux catégories d'acteurs**, les acteurs de la société civile, porteurs de valeurs, étant davantage présents lors de la phase d'élaboration du PAT et les acteurs intermédiaires, davantage dans l'opérationnalité, préférant rejoindre le PAT en phase de mise en œuvre, moins politisée.

PARTIE 3 : LES ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE

La dernière section de toute note PATnorama propose de tirer les enseignements de l'analyse et les porte au débat. C'est en effet la mission du **RnPAT d'être le lieu d'échanges et de confrontation sur le dispositif PAT** étant entendu que le réseau porte une **vision systémique du PAT co-construit avec l'ensemble des parties prenantes**.

Aussi le RnPAT met-il déjà à disposition un certain nombre de ressources consultables aux rubriques "**Banque des ressources**" de son site Internet et "**L'Observatoire OnPAT**³¹". Bien évidemment **le pouvoir de décision revient aux acteurs locaux**, qui choisiront de porter un PAT agri-alimentaire ou systémique et feront leurs propres choix en matière de gouvernance.

PATnorama n°2 avait mis en exergue en juin 2021 quelques grands enseignements sur le dispositif ;

- Le PAT, un dispositif performant pour mettre l'agriculture et l'alimentation à l'agenda local mais un dispositif à clarifier entre, projet agricole ou projet alimentaire territorial
- Des PAT insuffisamment intégrés et contributeurs à la transition : des enjeux environnementaux insuffisamment intégrés, l'urbanisme alimentaire parent pauvre et le risque d'une économie alimentaire à deux vitesses

- L'insertion problématique des PAT dans les plis de la décentralisation et de la déconcentration françaises et ses contradictions multiniveaux
- Le chemin restant à parcourir pour aller vers une gouvernance alimentaire partagée et encore plus une démocratie alimentaire territoriale

Les enseignements du PATnorama n°3 **proposés par la rédactrice Esther Dinh** s'inscrivent dans la continuité de ces travaux sous un angle plus resserré et opérationnel pour les acteurs du quotidien.

³¹A suivre notamment les publications prochaines sur l'évaluation du dispositif PAT et l'évaluation de l'impact du PAT sur le territoire.

1) Recommandations générales : Comment concevoir une gouvernance du PAT partagée et adaptée ?

L'étude a d'abord révélé un manque d'appropriation du PAT par le porteur de projet en interne et par les acteurs du territoire, d'où la nécessité de clarifier la gouvernance et d'acculturer tous les acteurs.

1.1. Clarifier la gouvernance et acculturer les acteurs

Les précédents travaux du RnPAT³² ont déjà insisté sur le nécessaire temps d'acculturation qui doit favoriser la rencontre et l'interconnaissance entre les acteurs du territoire et in fine leur permettre de s'approprier le projet. Ils ont aussi suggéré de fixer les règles du jeu dès l'élaboration du PAT pour ne pas laisser cours aux fausses illusions ou à un enlèvement des échanges. Dans leur lignée, nous proposons les recommandations suivantes :

- **Clarifier le PAT et ses objectifs** : il s'agit de définir ensemble les notions clés du PAT (périmètre, produit local...), de chiffrer des objectifs à atteindre, de prévoir une stratégie de financement et de communiquer régulièrement sur les avancées.
- **Clarifier les rôles de chacun** : les notions clés de la gouvernance (fiche-action, partenaire, instance de gouvernance) sont à définir avant de la formaliser. Afin de s'assurer que chacun ait un rôle à jouer, la méthode de la coresponsabilité (définir la part de chacun par rapport aux objectifs chiffrés) peut être mobilisée, en précisant également les engagements financiers des parties prenantes.
- **Constituer une équipe d'animation avec des référents dans chaque structure partenaire** du PAT, en privilégiant un binôme élu-technicien pour combiner portage politique (projet, action, enjeu identifié sur le territoire) et expertise technique (moyens humains dédiés à la mise en œuvre opérationnelle).
- **Avoir ce langage commun** permettra ensuite de diffuser plus facilement au sein de la structure porteuse (pour éviter que le PAT ne soit un projet à part) et de **vulgariser auprès du grand public** en favorisant la transparence et la communication.

- **Prendre conscience des arènes hors PAT** où les questions agricoles et alimentaires sont abordées (forums citoyens, événements grand public ou tout autre organe permettant aux acteurs de l'alimentation de se rencontrer) **et les investir** pour faire le lien avec d'autres démarches de territoire (PCAET, documents d'urbanisme, CLS...).

Ensuite, le contexte des 8 territoires était majoritairement instable : élections communales et communautaires, arrivée ou retrait d'acteurs, crise sanitaire, etc. La gouvernance ne doit donc pas être rigide ni considérée comme acquise mais doit s'ajuster en fonction, ce que le RnPAT résume par l'expression "on avance en marchant".

1.2. Adapter la gouvernance à l'évolution du PAT et au contexte

- La **crise sanitaire** a été un accélérateur de prise de conscience, notamment des enjeux de sécurité et de précarité alimentaire, mais a également **limité les dispositifs participatifs et les dynamiques territoriales engagées**. Les modalités de travail sont alors à réorganiser, privilégiant les groupes de travail et la communication à travers des lettres d'information plutôt que les plénières en visioconférence pour éviter une démobilisation des acteurs du territoire.
- La gouvernance est aussi à ajuster par rapport aux **questionnements et aux attentes des participants**, qu'il convient donc de recueillir régulièrement en mettant la thématique à l'ordre du jour d'une réunion voire en créant un groupe de travail dédié. Il s'agit de pousser encore plus loin la participation en pensant la méta-participation.
- Afin de représenter au mieux l'écosystème d'acteurs, un point de vigilance concerne **l'intégration dans la gouvernance du PAT de nouveaux acteurs ou groupements d'acteurs** qui émergent sur le territoire.

³²Voir notamment le digest RnPAT (2018), "Co-construire votre projet alimentaire territorial. Repères et points de vigilance." ainsi que Macé L., (2017), "Rapport d'analyse comparative. La prise en compte et l'articulation des différents champs de l'alimentation dans les projets alimentaires territoriaux."

2) Recommandations sur les objets d'étude : Comment impliquer davantage la société civile et les acteurs intermédiaires dans les PAT ?

Représentants de certains intérêts et enjeux du territoire, les acteurs intermédiaires et la société civile ont aussi des compétences et ressources que les collectivités n'ont pas. Leur plus grande implication dans les PAT permet donc de favoriser l'élaboration d'un PAT transversal, d'éviter un PAT hors sol et de démultiplier les actions, qui ne sont ainsi pas uniquement portées en propre par le maître d'ouvrage.

2.1. Recommandations communes

- **Ne pas sur-solliciter les acteurs** : la multiplication des espaces de participation risque de perdre les acteurs qui ne savent plus où ni comment participer. Le travers serait alors que le PAT complexifie plutôt que ne facilite l'organisation des relations entre acteurs de l'alimentation. Par exemple, dans la région grenobloise se superposent les instances des PAT locaux ou autres dispositifs de participation à l'échelle des territoires, les comités de territoire, les instances du PAiT (copil, cotech, groupes de travail, Conseil Alimentaire, Mois de la transition), les instances du PAA, les instances du PAT départemental...
- **Questionner la représentativité des parties prenantes** : identifier les acteurs locaux en s'appuyant sur plusieurs structures relais ou réseaux d'acteurs existants – qui ont une bonne connaissance du tissu associatif et économique local – et veiller à diversifier ses sources pour ne pas passer à côté d'un "autre monde associatif" ou d'opérateurs économiques non affiliés.
- Ne pas passer uniquement par des structures représentatives mais **chercher aussi à avoir un retour des acteurs du terrain (habitants, professionnels...)**
- La représentativité est aussi un enjeu de participation : **apporter des garanties de représentativité** des espaces de participation peut en effet devenir un **argument pour faire venir des acteurs plus réticents**, notamment les opérateurs économiques se sentant parfois minoritaires dans ces espaces-là.

L'approche, les techniques d'animation et les modalités de travail sont ensuite à adapter en fonction des catégories d'acteurs ciblés.

2.2. Améliorer les conditions d'enrôlement de la société civile

Il ressort de l'étude que les acteurs de la société civile sont particulièrement demandeurs de clarification et de garanties de participation, d'où les recommandations suivantes :

- **Organiser des espaces de dialogue et de débat avec le moins de barrière possible** (largement ouverts, horaires aménagés, thématiques transversales).
- **Être davantage transparent sur le cadre** (étape du PAT), **le type** (degré) et **l'issue** (valorisation) **de la participation**, par exemple en garantissant la prise en compte des avis exprimés.
- **Capitaliser ce qui est ressorti** des espaces de participation pour témoigner de leur utilité.

2.3. Améliorer les conditions d'enrôlement des acteurs intermédiaires

Les acteurs intermédiaires sont davantage sensibles à des arguments liés à leurs activités économiques.

- **Adopter une approche commerciale** : cela peut passer par travailler en interne avec des commerciaux qui connaissent les codes et niveaux d'exigence de la distribution (le Pôle agro-alimentaire de l'Isère emploie une commerciale spécialisée dans les GMS) ou mettre en évidence les intérêts économiques d'un PAT (avoir accès à un réseau professionnel, demande croissante des consommateurs pour les produits locaux...). Néanmoins, le risque persiste que les acteurs assistent à une ou deux réunions pour récupérer des cartes de visite sans s'impliquer dans la durée.
- **Organiser des temps de rencontre entre pairs** tels que les RDV thématiques des professionnels du PAT au Havre.

Face à la multiplication des PAT, les opérateurs économiques, souvent organisés à une échelle plus large que celle du PAT, ne peuvent s'impliquer autant dans toutes les démarches et ne savent parfois pas vers quel PAT se tourner en priorité. Nous proposons plusieurs recommandations pour penser **les PAT à plusieurs échelles** (modèle des poupées russes) :

- **L'échelle territoriale** (PAT) apparaît pertinente **pour comprendre le métabolisme du territoire** (notamment à travers le diagnostic de l'offre et de la demande alimentaires), identifier les problèmes et recueillir les besoins et attentes afin de concevoir des réponses adaptées.
- **L'échelle supraterritoriale** (PAiT, PAT départemental) est souvent mise en avant pour construire des filières alimentaires globales (production-transformation-logistique-distribution), la présence d'acteurs de la transformation pouvant manquer à l'échelon infraterritorial, mais aussi pour coordonner et donner de l'ampleur à des projets locaux. Ainsi, une personne enquêtée suggère de mutualiser la coopération entre les acteurs (par exemple entre les banques alimentaires et les distributeurs) à une échelle régionale et être plus opérationnel à l'échelle locale.
- **Articuler le PAT avec des stratégies supraterritoriales** portées par d'autres groupements d'acteurs, notamment les pôles de compétences qui se développent plus ou moins en lien avec les PAT. La poursuite de l'analyse permettra de révéler si ces pôles renforcent effectivement la cohérence entre les politiques alimentaires territoriales et les stratégies des acteurs économiques privés.
- **Encourager les acteurs économiques à s'impliquer dans les projets de coopération interterritoriale**, tels que les légumeries ou autres plateformes interterritoriales.

Penser les PAT à plusieurs échelles peut se traduire par l'articulation de PAT à différentes échelles (PAT locaux coordonnés par un PAT interterritorial comme la région grenobloise) ou bien par la prise en compte de plusieurs échelles dans un même PAT (PAT du Douaisis). Cependant, même à un échelon interterritorial, la question de la pertinence du périmètre se pose toujours.



CONCLUSION

Le PAT soulève les **enjeux classiques de l'action publique territoriale et de la planification** : opposition entre stratégie et opérationnalité, question du périmètre pertinent, lien entre cadre national et configurations d'acteurs territoriaux... Ce qui le distingue des autres politiques publiques est peut-être l'absence de compétence alimentaire définie accordée aux collectivités. Qui alors est le plus légitime pour élaborer et mettre en place une telle politique ?

Dans un contexte de montée en puissance des questions de **démocratie alimentaire**, la souplesse et la capacité du PAT à mettre tout le monde autour de la table peuvent en faire un instrument par lequel les citoyens "retrouvent les moyens d'orienter l'évolution de leur système alimentaire à travers leurs décisions et pas uniquement leurs actes d'achat"³³.

Cette présente note ne peut pas préempter les évolutions de la gouvernance dans le nouveau cycle de PAT mais les habitants seront sûrement amenés à jouer un rôle croissant, que ce soit à travers la place que prennent les enjeux de précarité et justice alimentaires ou le développement des Conseils Locaux de l'Alimentation qui sont largement ouverts aux acteurs du territoire.



³³Voir les travaux de Dominique Paturel (INRA, UMR 951 Innovation) et de Patrice Ndiaye (CREAM, EA 2038)
<https://www.chaireunesco-adm.com/Democratie-alimentaire-de-quoi-parle-t-on>

- Bacqué M.-H., Mechmache M., (2013), "Pour une réforme radicale de la politique de la ville", rapport public remis au Ministère de la Ville.
- Beuret J.-E., Pennanguer S., Tartarin F., (2006). D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire. *Natures Sciences Sociétés* 14, 30-42.
- Billion C., (2017), "La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France". Géocarrefour.
- Billion C., Baritoux V., Lardon S., Loudiyi S., (2016), "Les acteurs de la distribution. Quel rôle dans la gouvernance alimentaire territoriale?" In Mundler P., Rouchier J. (dir.), *Alimentation et proximités. Jeux d'acteurs et territoires*, Dijon: Educagri Editions, pp. 345-363.
- Bonnefoy S., (2020), "La territorialisation de la politique de l'alimentation dans un contexte de transition - Quelques enseignements du premier cycle des Projets Alimentaires Territoriaux (2014 - 2020)", communication au colloque Transitions de Toulouse, 21 juin 2021.
- Chazoule C. et al., (2016), Expérimenter et outiller l'hybridation de systèmes alimentaires entre circuits courts et circuits longs, *Projet PSDR SYAM, Rhône Alpes, Série Les 4 pages PSDR4*.
- Dubuisson-Quellier S., (2016), *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po.
- Duvernoy I., (2018), "Alternative voices in building a local food policy: Forms of cooperation between civil society organizations and public authorities in and around Toulouse."
- Epstein R., (2015), "La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat - La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires", *L'année sociologique*, Presses Universitaires de France
- FRUGAL, projet PSDR 4 copiloté par deux référents recherche (Université Grenoble Alpes - UMR Pacte et Agrocampus Ouest - UMR ESO) et un référent acteur (Terres en villes). URL : <https://projetfrugal.fr/presentation-du-projet/>
- Houdart M., Le Bel P.-M., Lardon S., (2020), Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un projet alimentaire territorial.
- Lane M., (2003), Decentralization or privatization of environmental governance? Case analysis of bioregional assessment in Australia. *J. Rural Stud.* 19, 283-294.
- Le Coz et Lage, (2015-2016), schéma "Comment améliorer la démocratie", collectif Démocratie ouverte.
- Loudiyi Culleron S. (2020), "Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : Acteurs, échelles et gouvernance", HDR soutenu en mai 2020
- Macé L., (2017), "Rapport d'analyse comparative. La prise en compte et l'articulation des différents champs de l'alimentation dans les projets alimentaires territoriaux."
- RnPAT, (2018), "Co-construire votre projet alimentaire territorial. Repères et points de vigilance."
- Paturel D. et Ndiaye P. (2020), *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social.
- Perrin C., Soulard C.-T., (2014), "Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture: le cas de Perpignan?" *Géocarrefour*, 89, 1-2, 125-134.
- Pitseys J., "Le concept de gouvernance, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 Volume 65
- Raymond R., (2009), "La « société civile », ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires", *L'Information géographique*, vol. 73, no. 2, pp. 10-28.
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Soulard Ch., et al., (2010), "Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture". Colloque AISRE - ASRDLF 2010. Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins, Sep 2010, Aoste, Italie.
- Serrano J., Tanguay C., et Yengué J.-L., (2020), « "Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire", *Économie rurale*, 375.
- Theys J., (2003), « "La Gouvernance, entre innovation et impuissance", *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2.
- Terres en Villes, (2009), *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*.

Annexe 1 : Frise chronologique des 8 PAT de l'étude de cas

Le tableau ci-dessous n'est pas exhaustif de l'historique des démarches alimentaires des 8 territoires. Il ne remonte pas jusqu'aux acteurs initiaux et prend plutôt comme point de départ la mise à l'agenda de la structure porteuse du PAT des thématiques liées à l'alimentation.

	Emergence des questions agricoles et alimentaires et actions avant le PAT Démarche d'élaboration jusqu'au PAT actuel	Démarche d'élaboration jusqu'au PAT actuel	Projections
Val de Garonne Agglomération (VGA) : PAT agri-alimentaire, gouvernance interne	Depuis 2006 : politique agricole portée par l'agglomération et structurée en 3 axes depuis 2012-2013 (installation et transmission, transition agro-écologique et valorisation des productions locales) 2016-2017 : Etude sur l'approvisionnement des cantines en agriculture biologique réalisée par Interbio Nouvelle-Aquitaine	2019 : lancement du PAT, piloté par une commission (gouvernance interne) 2020 : poursuite des actions déjà engagées dans le cadre de la politique agricole, notamment la Couveuse agricole bio et le réseau des Fermes de Garonne (PAT agri-alimentaire), et étude Agrobio sur les profils socio-économiques des agriculteurs 2021 : lauréat de l'AAP PNA et labellisation de niveau 1 → PAT en cours de formalisation (rédaction de la feuille de route)	- Engagement dans une vraie démarche de territoire et pas uniquement des actions isolées - Structuration d'une gouvernance ouverte aux acteurs extérieurs - Financement d'un second poste de chargé de mission
Communauté de communes de Montesquieu (CCM) : PAT agri-alimentaire, gouvernance interne	2017: mise à l'agenda de l'intercommunalité de l'alimentation par une élue Candidature à l'AMI départemental Labo'Mobile (objectif 100% des acteurs du territoire ont accès à une alimentation saine et durable) et lancement du projet capacité alimentaire	2018 : diagnostic, concertation puis délibération qui valide la feuille de route 2019 du projet capacité alimentaire en 3 axes - Stratégie foncière et politique agricole - Soutien aux porteurs de projet - Sensibilisation (PAT agri-alimentaire) 2019 : passage de capacité alimentaire au PAT et mise en œuvre de la feuille de route 2020 : Poursuite des actions, convention de partenariat avec la SAFER Nouvelle Aquitaine et la chambre d'agriculture de Gironde 2021 : Formalisation en cours du PAT, piloté par la commission transition écologique et solidaire (gouvernance interne)	- Formalisation des fiches-actions du PAT - Formalisation de la gouvernance qui s'ouvrira aux acteurs extérieurs
Communauté de communes du Pays de Limours (CCPL) : PAT agri-alimentaire de transition, gouvernance multi-acteurs	2017 : Mobilisation des élus par le CIVAM de l'Hurepoix	2017-2018 : constitution de l'AMO (Vivacités mandatée pour l'animation) et d'un groupe de travail PAT (gouvernance multi-acteurs) 2018-2020 : diagnostic, enquête auprès des agriculteurs mutualisée avec le PNR de Chevreuse, élaboration de la stratégie (avec un accent sur les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement) 2020 : crise sanitaire et priorité donnée au plan climat > PAT actuellement en suspens	Le PAT reprendra une fois le plan climat finalisé et adopté

	Emergence des questions agricoles et alimentaires et actions avant le PAT Démarche d'élaboration jusqu'au PAT actuel	Démarche d'élaboration jusqu'au PAT actuel	Projections
Pays des Châteaux : PAT systémique de transition, gouvernance multi-acteurs	2008 : Comice Agricole qui marque un tournant dans les politiques agricoles du Blaisois (observatoire agricole, étude sur le potentiel de développement de l'agriculture biologique et des circuits courts...) 2016 : lancement de la recherche-action GouTer (Gouvernance Territoriale des systèmes alimentaires) par l'IUFN pour accompagner les collectivités locales dans la reprise en main de leur alimentation, le Pays des Châteaux faisant partie des 4 territoires pilotes 2017 : création de "En direct de nos fermes", carte interactive des producteurs en vente directe	2017 : suite à l'obtention de fonds PNA régional, réflexions sur la mise en place d'une stratégie alimentaire locale 2018 : diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation 2019 : étude paysagère de l'alimentation, étude Clim'Agri, création du Conseil Local de l'Alimentation (gouvernance multi-acteurs) chargé d'identifier les orientations et actions du PAT • Maintenir la diversité agricole • Développer une filière alimentaire locale pourvoyeuse d'emplois • Accompagner la transition alimentaire • Sensibiliser et permettre une alimentation saine et locale • Mettre en valeur le terroir (PAT systémique de transition) 2020-2021 : Mise en œuvre des actions du PAT	• Reprise du CLA (non réuni depuis 2020) prévue pour la rentrée 2021 • Réflexions sur l'évolution de la gouvernance actuelle (prise de décision, format des réunions, anticiper une augmentation potentielle des membres du CLA...)
Chemin Faisant Pyrénées catalanes : PAT systémique, gouvernance multi-acteurs	Rapprochement entre Chemin Faisant et l'association RépliqueS66 qui organise des ateliers et animations autour de l'alimentation. L'antenne de Saillagouse de la CCI Perpignan les sollicite pour répondre à un AAP de la Fondation Carasso dont ils ressortent lauréats en 2016.	2016 : lancement du projet, porté à l'origine par 4 partenaires principaux (gouvernance multi-acteurs) 2017-2018 : concertation, diagnostic, lancement du réseau Res'Pyrem 2019-2020 : renforcement du portage politique et feuille de route commune • Pilotage et coordination • Education et sensibilisation • Approvisionnement et circuit court (PAT systémique) 2021 : élaboration du 2ème plan d'action du PAT, dépôt de dossier dans le cadre du Plan de Relance	• Vers une équipe d'animation du PAT avec des personnes référentes dans chaque structure partenaire (Chemin Faisant, RépliqueS66, chambre d'agriculture 66, PNR des Pyrénées catalanes, intercommunalités...)
Redon Agglomération : PAT agri-alimentaire de transition, gouvernance multi-acteurs	2007-2008 : création de l'association "De l'assiette au champ : santé durable" (sensibilisation auprès des enfants et élus, formation des cuisiniers...) qui a joué un rôle structurant pour le territoire. A sa fermeture en 2014, d'anciens membres fondent "Manger local", qui bénéficie d'un soutien de la collectivité. 2011 : Redon Agglo achète 26 ha de terres agricoles, avec l'ambition d'approvisionner une partie de la restauration collective. 2015 : Acquisition de la ferme de Cranhouët à Théhillac (56) afin d'y créer un Espace Test Agricole.	2016-2017 : lancement de la démarche puis 4 réunions plénières pour construire la charte du PAT • Agriculture à taille humaine et préservant l'environnement • Alimentation locale, saine, de qualité et accessible à tous • Engagement de tous dans une démarche durable, transversale et partenariale (PAT agri-alimentaire de transition) Mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale (gouvernance multi-acteurs) et élaboration du plan d'actions 2018-2020 2018-2019 : mise en œuvre des actions, élaboration du plan d'actions 2020-2022 2020 : mise en place d'une nouvelle gouvernance agricole et alimentaire du territoire 2021 : évaluation du PAT 3 ans après sa validation afin de définir les priorités pour 2022-2024	• Nouvelles réflexions autour des questions de foncier et de renouvellement agricole • Volonté d'impulser davantage d'actions en lien avec le monde agricole • Gouvernance actuelle du PAT à articuler avec le projet de construction d'un pôle des transitions alimentaires

	Emergence des questions agricoles et alimentaires et actions avant le PAT Démarche d'élaboration jusqu'au PAT actuel	Démarche d'élaboration jusqu'au PAT actuel	Projections
Région grenobloise : PAT systémique de transition, gouvernance multi-acteurs	2015-2016 : Diagnostic avec bureaux d'études "Démocratie participative" et Solagro, biennales de la ville durable (2015 et 2017), création du collectif autonomie alimentaire 2016-2018 : Mise en œuvre de la Stratégie Agricole et Alimentaire Interterritoriale (SAAiT)	2019-2020 : organisation du 1er conseil de l'alimentation, SAAiT reconnue PAiT et travail sur les orientations • Gouvernance • Dimension environnementale et sanitaire • Protection du foncier et des outils productifs agricoles • Accompagnement des porteurs de projets locaux et des filières • Evolution des comportements alimentaires • Valorisation des savoir-faire et produits (PAT systémique de transition) 2021 : mise en œuvre de la feuille de route suivie par le binôme copil-cotech (gouvernance multi-acteurs), nouvelles adhésions élevant le nombre de territoires membres du PAiT à 9 (Grenoble Alpes Métropole, Grésivaudan, Pays Voironnais, ville de Grenoble, PNR Vercors, PNR Chartreuse, SMVI, Trièves, Espace Belledonne)	• Engagement dans une vraie démarche de territoire et pas uniquement des actions isolées • Structuration d'une gouvernance ouverte aux acteurs extérieurs • Financement d'un second poste de chargé de mission
Toulouse Métropole : PAT systémique, gouvernance agri-alimentaire ouverte	2012 : suite à des réflexions et un travail communs entre le Grand Toulouse et la chambre d'agriculture, signature d'une charte agricole Plusieurs projets agricoles pilotes : ceinture maraîchère de Blagnac, réhabilitation d'une ferme en agroforesterie, parc naturel agricole à Pin Balma... 2015 : Etude Solagro	2017 : travail entre collectivité et associations d'accompagnement agricole, signature d'un contrat de réciprocité avec le Pays des Portes de Gascogne 2018 : délibération d'engagement dans un Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain (PAAM) 2019 : concertation puis adoption d'une première feuille de route • Production et installation agricole • Accompagner la restauration collective • Structurer des filières pour développer l'approvisionnement local, logistique et transformation • Sensibiliser et faciliter l'accès à une alimentation saine et durable (PAT systémique) 2020-2021 : mise en œuvre des actions du PAAM, structuration d'une gouvernance partenariale (gouvernance agri-alimentaire ouverte)	• Développer des partenariats avec de nouveaux acteurs (chambre des métiers et de l'artisanat notamment) en commençant par porter des actions concrètes communes • Structurer davantage la politique agricole et alimentaire avant de l'ouvrir davantage à la société civile

Annexe 2 : Table des illustrations

Figures

Figure 1 : Cadre d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale de Wiskerke (2009).....	8
Figure 2 : Echelle de participation de l'analyse comparative (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	13
Figure 3 : Principaux espaces de participation des 8 PAT étudiés (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	24
Figure 4 : Circuit de décision lors de la mise en œuvre du PAT de la communauté de communes de Montesquieu (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	26
Figure 5 : Circuit de décision lors de l'élaboration du PAT de Toulouse Métropole (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	27
Figure 6 : Circuit de décision lors de la mise en œuvre du PAT du Pays des Châteaux (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	27
Figure 7 : Circuit de décision lors de la mise en œuvre du PAiT de la région grenobloise (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	28
Figure 8 : Liaison entre le PAT de Redon Agglo et le consortium de l'alimentation durable qui porte le projet de Pôle des transitions alimentaires (conception E. Dinh pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	35

Cartes

Carte 1 : Les 8 PAT de l'analyse comparative (conception E. Dinh sous QGIS pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	12
Carte 2 : Les 8 territoires selon la typologie des PAT (conception E. Dinh sous QGIS pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	18
Carte 3 : Les 8 territoires selon la typologie de la gouvernance (conception E. Dinh sous QGIS pour l'OnPAT/Tev, 2021).....	19

Tableaux

Tableau 1 : Les principales caractéristiques des 8 territoires de l'étude de cas (conception E. Dinh, 2021).....	19
Tableau 2 : Frise chronologique de la gouvernance alimentaire des 8 territoires étudiés	49

