



Rn PAT

Réseau national

Pour un **Projet Alimentaire Territorial**

Co-construit et partagé

Co-construire votre projet alimentaire territorial

Repères et points de vigilance

Version zéro



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



SOMMAIRE :

I-Vous avez dit PAT ?.....	4
La définition.....	4
Les objectifs et le périmètre	4
Le contenu.....	5
L'élaboration.....	5
II-Tirer parti des premiers enseignements.....	6
Un PAT pour quoi faire : deux grandes conceptions	8
A quelle échelle ? La prédominance de l'échelle supracommunale.....	8
Avec quels acteurs ? Un certain consensus mais adapté aux domaines d'intervention retenus.	9
Dans quels domaines d'intervention ? Deux grandes familles.....	10
Pour quelle durabilité ?	11
Avec quelle démarche et méthode ? Un choix important mais une référence constante à la démarche projet.....	11
III-Conseils et points de vigilance pour co-construire son PAT.....	15
Le fil rouge : une démarche projet en 6 étapes à adapter à votre ambition	15
Neuf points de vigilance	16
1-Prendre la mesure de la grande transversalité d'une politique alimentaire et des spécificités de l'agriculture	
2-Associer une volonté politique forte du maître d'ouvrage à une gouvernance multi-acteurs ouverte aux règles définies	
3-Conduire un diagnostic en continu de manière progressive et cohérente	
4-Corriger chemin faisant les limites des démarches participatives	
5-Articuler récit, qualité territoriale et actions pilote	
6-Formaliser discours politique et programme d'actions	
7-Réunir les moyens humains et financiers du Projet Alimentaire Territorial	
8-Installer la gouvernance alimentaire territoriale en charge de la mise en œuvre et de l'évaluation	
9-Et communiquer tout au long du PAT	

La décision est prise. **Vous allez élaborer votre PAT.**

L'idée est enthousiasmante : l'alimentation est une belle thématique. Mais comme elle est complexe, vous ne savez pas trop par quoi commencer. Ni quel domaine privilégier : l'économie, la nutrition santé, la question sociale, l'environnement, la dimension culturelle ou les questions d'aménagement ?

Ce petit guide du RnPAT va vous aider. C'est d'ailleurs la raison d'être de notre « Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé (RnPAT)¹ ». Un réseau ou plutôt un méta-réseau qui réunit des têtes de réseaux, des acteurs nationaux et territoriaux aux opinions variées.

Pour vous aider, notre travail a bénéficié de la mutualisation des savoir-faire des membres et des partenaires, de leurs questionnements et de leurs regards critiques. Il a aussi été croisé avec les travaux entrepris par le chef de file, Terres en villes dans le cadre de son projet Gouvalim II soutenu par la Fondation Carasso.

Notre parti pris est de vous guider sans vous imposer un point de vue et vous « vendre une énième démarche miracle ». Nous proposons des faits, des comparaisons, des analyses, des repères et des points de vigilance. Libre à vous de choisir votre propre démarche d'élaboration du PAT.

Nous avons aussi fait le pari de chercher à contenter celui qui veut un cadre précis comme celui qui ne jure que par la stratégie.

Outre le présent livrable, la boîte à outils RnPAT comprend des fiches expériences et des fiches méthodes déclinant les principales préconisations et points de vigilance du Digest. Elle sera complétée et renouvelée régulièrement.

Pour en savoir plus consulter www.rnpat.fr

Pour le RnPAT

Le PAT, ce serait plutôt

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

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

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

I-VOUS AVEZ DIT PAT ?

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

LA DEFINITION

Volontairement générale, la Loi cherche à combiner les enjeux de l'agriculture et de l'alimentation : « Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. »

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

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

La circulaire enrichit la définition en retenant 12 critères :

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

LES OBJECTIFS ET LE PERIMETRE

L'instruction précise que :

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

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

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

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

11° il vise à **rapprocher** les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales, les consommateurs et tous les acteurs de la société civile, et à **développer la qualité de l'alimentation** ;

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

LE CONTENU

L'instruction précise que :

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

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

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

Selon la loi, les PAT «peuvent **mobiliser des fonds publics et privés**. Ils peuvent également générer leurs propres ressources.»

L'ELABORATION

La loi explicite notamment qu'un PAT est élaboré :

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

Explicitant la Loi, l'instruction précise que :

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

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

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

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

Faire reconnaître son PAT par le Ministère de l'Agriculture

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

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

L'instruction se déroule en quatre étapes :

1 - Le porteur de projet initie la démarche en remplissant les dossiers de demande de reconnaissance.

2- L'instruction par l'échelon régional sous l'autorité du préfet et pilote par la DRAAF/DAAF

3 – La décision du Ministre en charge de l'agriculture

4 – La notification par les préfets de région

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



19 PAT RECONNUS PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
Juin 2018



II-TIRER PARTI DES PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Un conseil d'ami : prenez un peu de temps pour lire les premières synthèses sur les PAT. N'allez pas tout de suite rechercher les expériences des uns et des autres ou prendre connaissance des points de vigilance.

Certes le dispositif PAT est encore trop récent pour une prise de recul satisfaisante. Le matériau disponible est peu stabilisé. Sous le vocable PAT, on désigne en effet des réalités diverses.

Bien distinguer

Sous le vocable PAT, on désigne des réalités diverses :

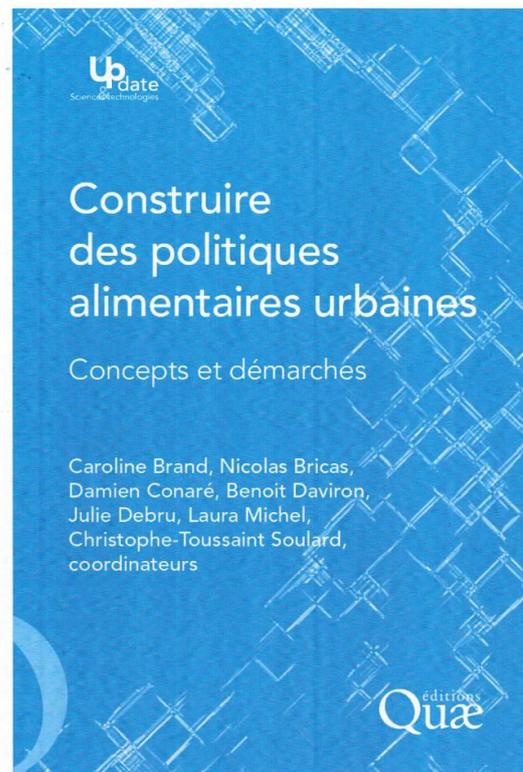
Des préfigurations de PAT : le terme a été employé pour étudier en amont de la Loi et juste après, des projets locaux sensés préfigurer le PAT.

Des PAT en élaboration : c'est dans la majorité des cas, ce processus que l'on appelle PAT

Les réponses à l'AAP PNA dans la catégorie PAT, y compris des démarches méthodologiques en vue de développer des PAT

Des PAT reconnus par le Ministère de l'Agriculture (18 en juin 2018)

L'engouement pour le dispositif a multiplié les rencontres sur les PAT et les démarches et méthodes proposées pour les élaborer, On ne prétendra d'ailleurs pas les avoir toutes identifiées. Enfin la recherche commence à investir l'objet².



Le matériau traité ici provient des études de préfiguration de PAT conduites par les DRAAF³ et leurs partenaires, des résultats du questionnaire sur la préfiguration des PAT du Ministère de l'agriculture, des réponses aux appels à projets PNA depuis 2014 et des enquêtes conduites dans les agglomérations du réseau Terres en villes ou auprès des chambres d'agriculture via le groupe technique national « Filières alimentaires de Proximité ». Ont été également pris en compte certains travaux de réseaux, de consultants⁴, de la recherche et des Ministères.

² Par exemple, collectif auteur du livre « Construire des politiques alimentaires urbaines », projet PSDR4 Frugal, projet AProTer, étude Inra ou encore travaux du RMT Alimentation locale

³ Languedoc Roussillon, Auvergne, Nouvelle Aquitaine et Grand-Est, réseau rural PACA

⁴ Comme le réseau des Civam, l'IUFN, le CERDD, Solagro, Blezat consulting+

UN PAT POUR QUOI FAIRE : DEUX GRANDES CONCEPTIONS

Pour certains, le PAT est un « outil » pour mettre en œuvre un projet sectoriel, limités dans le temps. Dans ce cas, l'accent est mis sur l'opérationnalité à court terme.

Pour d'autres, le PAT est le dispositif par lequel est traduit et décliné une politique territoriale en faveur de l'alimentation. Dans ce second cas, l'accent est mis sur la stratégie et sa concrétisation à moyen terme.

C'est un premier choix que vous aurez à faire.

A QUELLE ECHELLE ? LA PREDOMINANCE DE L'ECHELLE SUPRACOMMUNALE

Les nombreux bilans de la planification urbaine et territoriale ont montré qu'il n'y a pas d'échelle pertinente en soi : l'important réside dans la cohérence entre le projet, son porteur et le périmètre.

La Loi n'a pas défini l'échelle du PAT et elle a ouvert le portage d'un PAT à de nombreuses catégories d'acteurs.

Pourtant, la mise en place des PAT montre une forte prédominance de l'échelle supracommunale⁵ des Etablissements

Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), et autres territoires de projet (parcs naturels régionaux eu Pôle Territorial d'équilibre rural, pôle métropolitain).

C'est le signe d'une tendance forte qui va d'ailleurs bien au-delà de la question alimentaire. Et l'approche par l'agriculture de proximité comme l'approche systémique de l'alimentation paraissent privilégier les territoires de projet.

Les échelles communale et départementale sont également présentes. L'échelle communale est le signe d'une stratégie d'innovation et de différenciation ou d'un choix par défaut (impossibilité de convaincre l'intercommunalité). L'échelle départementale est le fait de départements engagés depuis longtemps dans le développement rural et/ou d'une volonté de régulation des projets « infra », et/ou encore d'une entrée pragmatique par un type de commande publique (restauration des collèges).

Le portage par la collectivité prédomine. Il fait l'objet d'un consensus implicite. Dans un certain nombre de cas, il s'agit d'un co-portage annoncé (cf. le PAT de Nantes Métropole) ou d'une collaboration étroite avec des acteurs économiques, principalement les chambres d'agriculture.

Toutefois, il existe encore un certain nombre d'élus ou de techniciens qui s'interrogent ou estiment que la collectivité n'a pas compétence pour prendre en compte l'alimentation. Le même argument avait été déjà mis en avant pour

⁵ Sur les 2 dossiers retenus l'AAP PNA 2016/2017, 2 sont communaux, 16 supra communaux et 2 départementaux

l'agriculture. Cela n'a pas empêché les EPCI à s'autosaisir de la question agricole.

Les travaux actuels des juristes de l'université de Nantes réalisés dans le cadre de la recherche action PSDR4 Frugal rappelle que « *le recours à la clause générale de compétence, comme fondement de l'action publique, permet aux collectivités de se saisir de compétences non attribuées par la loi.*

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

Il semble que ce soit parfois plus une certaine frilosité politique ou la frilosité de certains services juridiques qui freinent la mise à l'agenda local de la question alimentaire.

AVEC QUELS ACTEURS ? UN CERTAIN CONSENSUS MAIS ADAPTE AUX DOMAINES D'INTERVENTION RETENUS.

La grande majorité des projets associe :

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

Autrement dit, les projets agri-alimentaires (voir ci-dessous) ont tendance à privilégier le dialogue entre la collectivité et les institutions représentatives de l'agriculture et de la filière alimentaire alors que les projets alimentaires systémiques ouvrent largement ce dialogue aux acteurs de la société civile et aux acteurs des autres domaines de l'alimentation (voir-ci dessous).

La tendance générale semble être à élargir le cercle au-delà des seuls experts et professionnels y compris dans des PAT centrés sur le développement de l'économie alimentaire local. L'association de la population locale devient même un enjeu fort dans plusieurs territoires.

Cette large association des parties prenantes à l'élaboration du PAT ne signifie pas pour autant que le pouvoir de décision soit réellement partagé. En France, dans la très grande majorité des cas, la décision est encore l'apanage d'un noyau dur de grands acteurs réunis autour de la collectivité porteuse du projet.

DANS QUELS DOMAINES D'INTERVENTION ? DEUX GRANDES FAMILLES

Les partenaires du Rn PAT distinguent 6 domaines d'intervention :

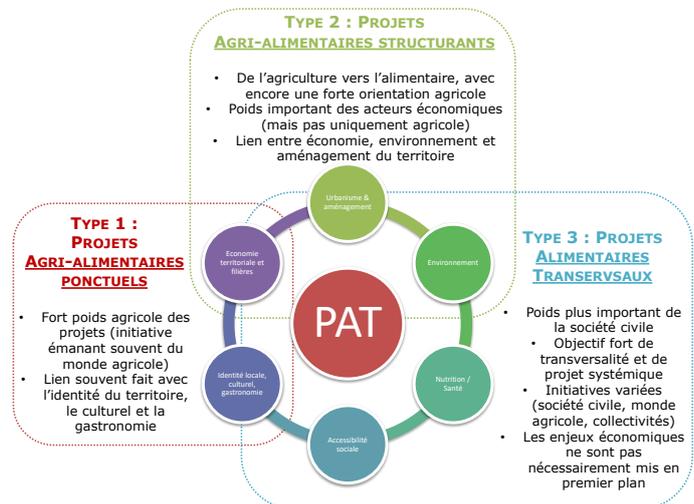


Graphique tiré du Guide « Agir pour les Agricultures des aires urbaines » de Plante et Cité et Terres en villes.

Le poids relatif de l'un ou l'autre dans l'élaboration d'un PAT dépendra de son échelle géographique⁶, de l'histoire agricole et alimentaire locale, du système d'acteurs en place, des enjeux du territoire

(indirectement du gradient urbain/rural du territoire de projet) et des choix politiques.

On identifie ainsi à ce jour deux grandes familles de PAT sur le territoire français pour trois types.



La première famille, la plus nombreuse, est celle des PAT agri-alimentaires. Elle privilégie l'entrée économie agricole et alimentaire et se différencie **en deux types** : l'agri-alimentaire ponctuel autocentré sur un objectif économique, l'agri-alimentaire structurant qui, à partir d'un objectif économique prédominant, tisse des liens avec d'autres domaines comme la nutrition ou l'environnement.

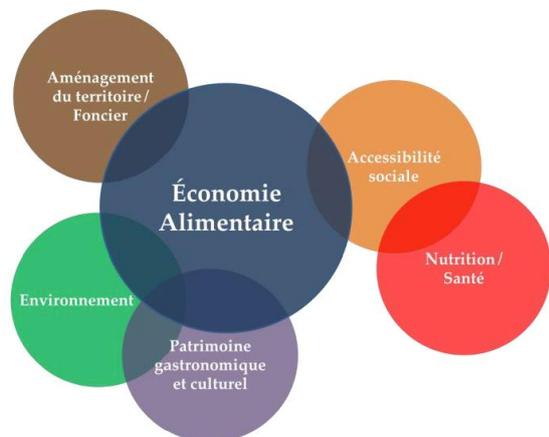
La deuxième famille est celle des PAT systémiques ou transversaux qui prend en compte différentes dimensions de l'alimentation, différentes entrées dans leurs spécificités propres.

Peu de PAT sont encore totalement systémiques. Ils prennent en compte plusieurs domaines mais pas tous. Et on

⁶ L'échelle départementale et régionale privilégie l'économie alimentaire et les acteurs économiques alors que

l'échelle du territoire de projet privilégie une approche systémique, plus proche des demandes habitantes.

retrouve de manière récurrente les associations suivantes⁷ :



La grande majorité des PAT priorise le développement de l'ancrage territorial de l'alimentation : l'agriculture est perçue comme le levier majeur pour viser un projet alimentaire territorial. L'enjeu principal est de structurer l'économie agricole et des filières alimentaires territorialisées. Il s'agit en effet de travailler à la création de valeur ajoutée dans les territoires, en premier lieu sur le plan économique mais aussi souvent en prenant en compte ses implications directes ou indirectes sur les plans environnementaux et sociaux

POUR QUELLE DURABILITE ?

Selon le site Adéquations⁸, « *Directement liée à des modes de production agricole et de commercialisation durables, une "alimentation durable" est une alimentation viable sur le plan économique et social, qui préserve l'environnement, la santé et la diversité culturelle.* »

⁷ D'après le rapport de stage de Louise Macé, RnPAT, APCA

Pour vous aider à co-construire un consensus sur l'ambition de votre PAT en matière de durabilité, n'hésitez pas à consulter les importants travaux de la réflexion stratégique de DualLine de l'Inra et du Cirad, les travaux de l'ADEME, ceux du centre de ressources développement durable (Cerdd) des Hauts-de-France ou encore ceux de l'IUFN.



PREMIERS DÉCRYPTAGES

SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES TERRITORIALISÉS



AVEC QUELLE DEMARCHE ET METHODE ? UN CHOIX IMPORTANT MAIS UNE REFERENCE CONSTANTE A LA DEMARCHE PROJET

Vous avez et aurez à votre disposition un grand choix de démarches et de méthodes.

⁸ <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique184>

En effet, la création du dispositif PAT a renouvelé fortement les premiers travaux sur la stratégie alimentaire territoriale et sa gouvernance : travaux SALT coordonnés par la FR Civam Bretagne, travaux Gouvalim coordonnés par Terres en villes, livre blanc de l'IUFN...

Pour beaucoup d'organismes en charge de d'accompagnement des acteurs, il a d'ailleurs fallu passer des circuits courts à l'alimentation : le réseau mixte technologique « chaînes alimentaires courtes de proximité » est appelé dorénavant RMT « Alimentation Locale ».

Les PAT sont un nouveau marché attractif pour les têtes de réseaux, les institutions et associations du développement local, les consultants mais aussi la recherche.

L'expertise mobilisée par les porteurs de PAT provient d'horizons plus divers : monde de l'agronomie et du ruralisme, monde de l'urbanisme, monde de l'écologie, monde des sciences de gestion... C'est sans doute le signe d'une hybridation en cours.

Même si les méthodes diffèrent sensiblement (territorialiste, politiste, démocratie participative, économie circulaire...), les démarches d'élaboration d'un PAT se rattachent peu ou prou à la « démarche de projet ».

Selon l'Organisation Mondiale de Normalisation, « *Un projet est un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées,*

comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, telles que des contraintes de délais, de coûts et de ressources. »

Le déroulement du projet, sa démarche d'élaboration, est défini en cinq étapes traditionnelles : analyse de la situation, définition des priorités et objectifs, conception du projet, réalisation du projet, mise en œuvre⁹.

Cette démarche inspire l'action publique. La LAAF et l'instruction ministérielle visent par exemple le diagnostic partagé, le plan d'actions, la contractualisation et la mise en place d'une arène de gouvernance pour le suivi.

Choisir ou inventer sa démarche en fonction de son ambition

Si vous choisissez d'élaborer un PAT agri-alimentaire, la démarche d'élaboration sera plus simple, la gouvernance sera moins ouverte et le périmètre d'intervention plus restreint. Une démarche de projet classique convient tout à fait.

Elle peut être participative comme la démarche SALT Civam Bretagne avant tout axée sur le développement d'une offre de production agricole de qualité en circuits courts. Par contre, cette démarche sera associée à une expertise technique plus resserrée et plus pointue (par exemple en matière de logistique) puisque le diagnostic doit répondre à des objectifs fonctionnels

⁹ www.genie-bio.ac-versailles.fr/IMG/pdf/demarche-projet-caen.pdf

bien identifiés et déboucher sur des actions précises et pertinentes.

Si vous choisissez d'élaborer un PAT systémique, le choix de la démarche d'élaboration devient un enjeu plus stratégique, plus politique. Ce sera plus difficile de choisir.

Notre premier état des lieux¹⁰ nous autorise toutefois à vous faire constater que les démarches d'élaboration des PAT systémiques semblent se différencier par leur configuration autour de trois pôles¹¹ : le rapport entre gouvernance multiacteurs et posture du porteur de projet (cf. volonté politique), le rapport entre expertise démarche et expertise technique, le rapport entre conception (stratégie) et action.

Entre gouvernance et posture du porteur de projet

Les démarches centrées sur la gouvernance (mode projet de l'IUFN par exemple) comme la méthode de la démocratie participative du Forum ouvert, considèrent que l'implication des parties prenantes et la mise en valeur des initiatives citoyennes favorisent l'expression des besoins sociaux. Celle-ci structurera alors une stratégie nouvelle qui remettra en cause les valeurs du système agroindustriel au sens de Jean-Luc Rastoin¹² et engagera le territoire dans la transition.

Dans la pratique, la gouvernance organisée sur le terrain est souvent assez loin de

l'ambition initiale : le pouvoir technique et la primauté décisionnelle de la collectivité porteuse de projet apparentent plus les forums ouverts à une concertation approfondie qu'à une réelle co-construction du PAT par les parties prenantes.

Comme les forums sont peu fréquentés par les grands acteurs économiques, une autre dérive possible est de cantonner le projet dans une bulle militante à l'impact marginal.

A contrario, les démarches qui mettent l'accent sur le primat de la construction de la volonté politique de la collectivité quand elles sont confrontées au réel, ont grand peine à associer les autres parties prenantes. On décline en fait de manière descendante les priorités retenues ailleurs.

Les démarches fondées sur la méthode du dialogue territorial faisant de la collectivité un chef d'orchestre facilitateur paraissent à cet égard plus équilibrées.



Douais, le choix du dialogue territorial

¹⁰ L'analyse comparative approfondie des démarches et de la gouvernance reste à conduire. RnPAT a d'ailleurs prévu d'y contribuer prochainement en collaboration avec la recherche

¹¹ Par analogie aux travaux du philosophe du paysage Jean-Marc Besse qui considère que le projet de paysage est un

carré de 4 pôles : *situation, savoir, référence, idée*. La pondération entre ces 4 pôles donne le style du projet selon lui.

¹² Rastoin J.L., Ghersi G., 2010, *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, éd. Quae, Paris : 584 p., <http://www.quae.com/fr/r966-le-systeme-alimentaire-mondial.html>

Entre expertise démarche et expertise technique

Dans les territoires pourvus en ingénierie et en moyens financiers suffisants, les projets recourent à trois grands types d'expertise : une assistance pour conduire l'élaboration du PAT, une expertise en communication politique et concertation ainsi que des expertises techniques variées.

Les deux premières catégories d'expertise participent à ouvrir la démarche aux parties prenantes et à la population. Elles sont plutôt mobilisées dans le cadre des PAT systémiques participatifs alors que les expertises techniques sont privilégiées dans les PAT agri-alimentaires ou les PAT systémiques moins ouverts.

Quelques expériences cherchent à mobiliser l'expertise citoyenne. Il faudra en apprécier les innovations et les résultats : cf. les recherches actions expérimentales comme les PSDR 4 Sagacité (PAT du Pays roannais) et Inventer (PAT du Grand Clermont) ou encore la démarche PAT coordonné par Terre et Cité sur le plateau de Saclay.

Les 4 axes du PAT

INVENTER
Inventons nos territoires de demain

Le projet INVENTER vise à :

- Formaliser les dynamiques d'évolution des territoires ruraux et métropolitains, en prenant appui sur la gouvernance alimentaire, et à concevoir l'accompagnement du changement dans un dispositif de Recherche-Formation-Action.
- Analyser les dynamiques des territoires de projet, où s'inventent de nouvelles formes d'animation et d'accompagnement des territoires, sous l'impulsion de politiques territorialisées que d'actions collectives.
- Identifier de nouveaux modes de développement territorial, dans un partenariat interactif et créatif, entre chercheurs et acteurs, à différentes échelles d'action.

Quelles questions ? Quelles hypothèses ?

Les questions posées par le projet concernent à la fois la recherche et l'action.

- Du point de vue de la recherche, elles consistent à interroger les modalités de coordination des actions collectives et des processus de gouvernance ainsi que les configurations territoriales qui rendent possibles l'émergence d'initiatives locales innovantes. Quelles nouvelles acteurs ? Quelles ressources ? Quelles représentations mobilisées ? Quelles initiatives ?
- Du point de vue de l'action, elles concernent les dispositifs formels et informels à construire, les apprentissages collectifs produits et les nouvelles modalités de travail en collectif qui permettent de créer des connaissances actionnables.

L'hypothèse est que l'efficacité de l'action publique territoriale est la résultante d'une rencontre entre incitations politiques qui se territorialisent (s'adaptent aux enjeux et besoins) et d'initiatives et d'innovations qui émergent du local.

Les processus d'action collective, les nouveaux modes de coordination entre acteurs et niveaux d'acteurs porteurs différents enjeux du territoire, seraient des facteurs cruciaux pour le succès du développement régional et territorial. Il importe donc de se placer à l'échelle des territoires de projet pour comprendre les dynamiques en cours et imaginer des trajectoires futures.

- C'est dans l'action, le partage, le dialogue, que des solutions qui sont tout à la fois acceptables et adaptées, adaptables et adaptées, spécifiques et génériques, peuvent émerger. Ce sont ainsi les contours du champ des possibles qui peuvent être dessinés collectivement.

Figure n° 1. Les questions de recherche et d'action
Comprendre et accompagner le changement

Quelles contributions au développement régional et à l'innovation ?

Le développement territorial est en transition. Les dynamiques territoriales changent du fait de l'implication d'acteurs multiples dans une gouvernance multi-niveaux. Il y a un processus d'itération entre le local et le global, les acteurs publics agissant aussi au niveau local pour une intégration territoriale et les acteurs locaux ayant aussi des actions à l'échelle globale. Les chercheurs ont un rôle à jouer pour s'adapter aux transitions territoriales actuelles, qui visent l'accélération et le financement des initiatives et des procédés.

Dans ce cadre, le projet INVENTER contribue au développement régional et territorial par de multiples facettes. Il affine l'identification des enjeux et étend au plus près des signaux faibles qui émergent du terrain. Il contribue à leur analyse pluridisciplinaire et multi-échelles. Il produit des outils d'analyse, de comparaison et de restitution des résultats et assure leur généralité dans le champ de la compréhension des dynamiques territoriales, dans une perspective de développement durable.

Référent Recherche
 Sylvie LARDON
 INRA & AgroparisTech, UMRI Métafort
 sylvie.lardon@agroparistech.fr
Référent Acteur
 Dominique VERGNAUD,
 PNR Livradois-Forez
 d.vergnaud@parc-livradois-forez.org

Laboratoires
 •UMRI Métafort, Clermont-Ferrand
 •CRGCM, Clermont-Ferrand
Partenaires
 •PNR Livradois Forez
 •Grand Clermont

Partenaires
 •Chambre d'Agriculture 63
 •DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes
 •Association Régionale du Développement des Territoires
 •Institut d'Auvergne du Développement des Territoires
 •AgroparisTech Executive

Entre conception et action

Problème récurrent de la planification territoriale et souvent oubliée des lois et règlements, la place du concept (conception, stratégie, vision, récit...) et donc le rapport entre conception et action sont au cœur des PAT.

Comme pour les SCOT et les agendas 21 par exemple, la règle est plus à l'énoncé de quelques orientations priorisées assez facilement transférables d'un territoire à l'autre et à une liste d'actions qu'à la production d'une vision stratégique.

L'écriture des premiers PAT est un peu « passe partout » et ne dit pas grand-chose de la « qualité territoriale ». Là encore, les démarches centrées sur la gouvernance alimentaire ne font pas exception.

Or peut-on et faut-il vraiment parler d'alimentation seulement en langage techniciste ? Le pragmatisme suffit-il en la matière ? A vous de voir.

Une proposition originale

Le Conseil départemental de la Gironde propose une démarche laboratoire fondée sur le backcasting : « on se place dans une perspective d'avenir, le point de départ de la réflexion étant la vision d'une « réussite » (le « futur souhaité ») et ce n'est qu'alors, en se tournant rétrospectivement vers le présent, que l'on se pose la question de ce qu'il faut faire, là-bas dans le présent, pour initier une stratégie qui nous fera progresser vers cette vision, ici, dans le futur.

Le backcasting est une méthode efficace et nécessaire, mais sa mise en œuvre n'est pas des plus aisée. » Imagine, 2008

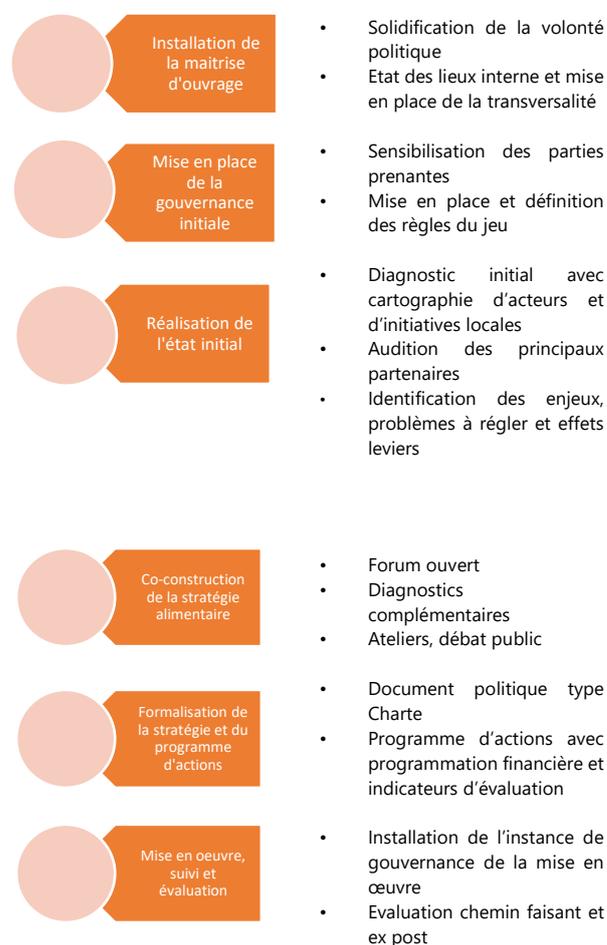
III-CONSEILS ET POINTS DE VIGILANCE POUR CO-CONSTRUIRE SON PAT

Rassurez-vous : nous éviterons la chek-list interminable de points de vigilance et nous vous proposons auparavant un fil rouge.

Mais ce fil rouge, vous devez l'adapter à votre manière, en fonction de vos ambitions, de vos moyens et des propositions qui vous seront faites par vos partenaires.

LE FIL ROUGE : UNE DEMARCHE PROJET EN 6 ETAPES A ADAPTER A VOTRE AMBITION

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



On ne développe pas plus. La littérature est abondante en la matière et le bon sens est essentiel.

NEUF POINTS DE VIGILANCE

Notre chek-list tire parti des bonnes pratiques des démarches en cours. Et elle cherche à dépasser leurs limites grâce à neuf grandes recommandations.

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

L'alimentation concerne six grands champs ou domaines : la filière alimentaire dont la production agricole, la culture et gastronomie, la nutrition santé, l'accessibilité sociale, l'environnement et l'urbanisme/aménagement. A chaque domaine correspondent un système d'acteurs, des pouvoirs, des normes et des dispositifs politiques ainsi que des expertises... et des marchés différents.

Pour vous, faire saisir cette complexité en interne comme en externe est nécessaire à la définition d'une bonne stratégie et à la construction d'une alliance solide entre acteurs.

Nantes Métropole en interne ou la Communauté d'agglomération du Douaisis en externe ont su affronter le défi.

A Nantes et Douai

Le groupe de travail nantais s'est réuni durant deux années pour recenser les enjeux internes, les actions déjà mises en œuvre ainsi que les moyens humains et financiers affectés. Comme certains services sont mutualisés entre la ville et la métropole (cf. service espace vert), l'ouverture a été large. Et les travaux ont progressivement investi un service de la coordination de la politique alimentaire, assurant sa légitimité.

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

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

Compte-tenu de notre culture politique centraliste, on vous préconise de chercher un bon équilibre entre l'ouverture aux acteurs et l'affirmation d'une volonté politique de la collectivité. Selon la recommandation des promoteurs du dialogue territorial, il est impératif de fixer les règles du jeu au démarrage de l'élaboration du PAT pour ne pas laisser se développer les fausses illusions ou s'enliser les échanges.

Deux grands écueils seront à éviter : une volonté politique restreinte à quelques

individus, une rigidité trop forte dans la gouvernance.

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

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

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

La mise en place de l'instance de gouvernance ouverte aux principaux acteurs des différents champs gagne à être progressive, dans une configuration suffisamment souple pour ne pas préjuger de la nature et de la composition de l'instance finale : « on avance en marchant ».

Pour instaurer une gouvernance alimentaire plus participative et plus à même d'affronter les défis complexes, il faudrait aller au-delà de la configuration classique qui associe une instance

largement ouverte type forum, conférence, certains comités de pilotage) avec une instance réduite fermée, un « noyau dur » qui rassemble les principaux décideurs en formation politique et technique.

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

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

Plutôt que de vous lancer dans un énième diagnostic coûteux, votre priorité sera de revisiter l'existant avec méthode, sous l'angle de l'alimentation. Vous identifierez alors les compléments indispensables que vous réaliserez ou ferez réaliser au gré des différentes étapes du projet.

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

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

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

Deux écueils sont à éviter :

Limiter le diagnostic à l'analyse de l'offre et de la demande et de leur mise en relation comme le font beaucoup de PAT agri-alimentaires. Les impératifs de la crise agricole, la pression professionnelle et la recherche d'opérationnalité à court terme interdisent alors une vision plus large indispensable sur le long terme.

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

Comme toujours, l'important sera de problématiser et d'adapter les moyens aux besoins locaux.

4 - Corriger chemin faisant les limites des démarches participatives

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

- Prendre de la hauteur et du recul en s'entourant par exemple de personnes ressources extérieures au

territoire ou de quelques acteurs de territoires limitrophes,

- Développer des modalités d'animation adaptées aux acteurs économiques : l'organisation d'ateliers entre pairs mobilisant par exemple les techniques d'animation des économistes de la fonctionnalité expérimentées dans les Hauts de France est une piste intéressante
- Associer la population pour ne pas cantonner la représentation des habitants aux associations de la société civile.

5 - Articuler récit, qualité territoriale et actions pilote

On vous propose ici d'adapter les objectifs de votre PAT, sa stratégie, son discours et sa rédaction aux spécificités de votre territoire, à sa culture, son identité souvent plurielle... Ainsi vous éviterez d'énoncer des objectifs passe-partout moins mobilisateurs.

C'est pourquoi vous aurez besoin de co-construire une vision stratégique, un « récit » (« *on part d'où pour aller où* ») alors que l'on vous presse de mettre en place à court terme des actions opérationnelles, efficaces et visibles,

Le conseil est de combiner dans le même temps la coproduction d'une stratégie et la réalisation d'actions de démonstration (ou actions pilote) qui seront choisies pour illustrer la stratégie à venir : elles rassureront certains acteurs dont les élus sur l'opérationnalité de démarche et elles

seront mobilisatrices en donnant à voir les ambitions futures sous réserve d'en assurer la promotion et la communication. On retrouve l'esprit et le savoir-faire des bons projets européens Interreg.

Pour construire un récit qui ne soit pas hors sol, le recours à la notion de qualité territoriale et aux démarches de développement fondées sur cette notion est pertinent. Il s'agit en matière d'alimentation d'identifier les ressources territoriales existantes ou celles que l'on pourrait créer pour mettre en valeur ce qui différencie son territoire des autres. En matière d'alimentation, il faudra aussi croiser ces ressources et les différents enjeux des six domaines ou champs déjà évoqués. Sur cette base, on pourra co-construire le récit.

Autrement dit, en matière alimentaire, il y a aussi un esprit des lieux.

Cet exercice n'est pas simple ni commun. Les approches fonctionnalistes prédominantes (économie circulaire, sanitaire, durabilité) et peinent à se marier avec la dimension culturelle.

Chercher à qualifier dès le début les spécificités de l'alimentation locale peut être un antidote aux travaux hors sol.

Tentative lilloise

Combinant l'anniversaire du cinquantenaire de l'intercommunalité et l'élaboration du PAT métropolitain, la MEL¹³ a organisé ce 3 juin un Village de l'Alimentation avec son marché de producteurs.

L'après-midi, trois questions étaient posées aux visiteurs :

- Quelles sont les spécificités de l'alimentation lilloise ?
- Quelles qualités de cette alimentation sont à développer ?
- Comment ?

Les résultats ainsi que ceux de la concertation numérique plus large auprès des habitants ont été présentés à l'ouverture de la première réunion du groupe de travail multi-acteurs du PAT.

6-Formaliser discours politique et programme d'actions

C'était déjà en 2008 une recommandation forte du guide de la co-construction des politiques agricoles périurbaines de Terres en villes et de sa Charte. Elle visait notamment à porter un discours politique auprès des habitants pour expliciter le bénéfice citoyen du projet agricole local.

La question alimentaire renforce la pertinence de la recommandation puisque cette dernière est en effet au cœur des

¹³ Métropole Européenne de Lille

débats sociétaux et questionne les comportements des citoyens.

Ceci explique l'importance donnée à la communication politique dans l'élaboration de certains PAT. Les modalités de formalisation du discours politique (charte, protocole, délibération cadre...) et les médias utilisés (vidéo, film, évènements de toute sorte) se diversifient.

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

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

Une longue expérience en pays de Lorient

Depuis 2001, la communauté d'agglomération du pays de Lorient combine document politique et programme d'actions. La *Charte agricole* de 2001 définissait les grandes orientations politiques contresignées par les partenaires qui explicitaient leurs engagements tandis que le programme d'actions organisait le travail opérationnel entre partenaires et financeurs. Ce programme mobilisait plusieurs dispositifs. C'est le projet Leader qui a introduit la thématique de la filière alimentaire.

Réécrite en 2016, la Charte est devenue depuis *Charte de l'agriculture et de l'alimentation du Pays de Lorient*. Elle a été élargie à la communauté de communes limitrophe et a choisi pour deuxième défi de « Co-construire un projet alimentaire territorial durable et partagé ».

Le PAT reprend la stratégie, la précise et décline des actions précises.

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

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

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

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

- En premier lieu, il s'agit de bien identifier les leviers d'action sur l'alimentation : connaître et maîtriser les compétences spécifiques dont dispose la collectivité porteuse du PAT afin de mobiliser au mieux les fonds propres au service du PAT.
- Ensuite, fédérer en interne les techniciens et les élus concernés par les questions alimentaires est primordial : en effet, l'importance des fonds propres alloués à la mise en œuvre du PAT dépend de leur nombre et de leur degré d'implication. La capacité à mobiliser des sources de financements auprès de partenaires publics en dépend aussi.
- Il est aussi important dès le lancement du PAT d'impliquer différents niveaux de partenaires (partenaires pilotes, partenaires techniques, partenaires associés...) pour faire converger au mieux leurs moyens vers une stratégie commune : en effet, tous les acteurs du système alimentaire territorial participent au financement des actions du PAT ; chacun d'entre eux mène des actions concrètes dans son domaine à partir de ses propres moyens, et peut mobiliser des financements publics ou privés qui lui sont directement adressés.

Un tel écosystème d'acteurs au service d'une stratégie co-construite et partagée démultiplie les actions du PAT

- Une fois les premiers contours de la stratégie alimentaire définis, il est indispensable de prendre contact avec les autres collectivités et les services de l'Etat en région concernés par les thématiques alimentaires : cela permet de prendre connaissance des aides existantes pouvant être apportées par chacune de ces structures.

Procurez-vous le guide et ses fiches



Co-élaboré pour le RnPAT par Terres en villes et Cap Rural, ce guide est complété d'une vingtaine de fiches décrivant chacune un dispositif de financement.

A télécharger sur www.rnpat.fr

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

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

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

Concernant l'évaluation qui gagne à être conduite chemin faisant et ex post, les méthodes d'évaluation participative semblent bien adaptées à une politique multi-acteurs.

Mais il est aussi nécessaire de prendre de la hauteur en faisant appel à un évaluateur extérieur qui cherche à objectiver le retour sur « investissement du PAT, la valeur créée sur le territoire (économique, sociale, environnementale...) ...

La question des indicateurs est alors fondamentale d'autant plus que peu de projet les définissent en amont sauf en cas d'injonction d'un financeur.

Les propositions existantes d'indicateurs sont actuellement enrichies : cf. les travaux

de la Fondation Carasso, les recherches-actions en cours sur la gouvernance alimentaire ou encore les futurs travaux de la saison 2 du RnPAT.

9-Et communiquer tout au long du PAT

Plus votre PAT sera systémique, plus vous aurez besoin de communiquer en direction des acteurs et des habitants. Les expériences du Douaisis, des nantais ou encore du parc naturel régional du Luberon sont pleines d'enseignement. Ils seront capitalisés lors de la saison 2 du RnPAT.

Celle-ci mettra également en lumière les nouvelles modalités de communication/promotion des territoires alimentaires touristiques. Certaines tentatives en cours ou à venir d'associer projet

alimentaire territorial et marque renouvellent le développement local.

Enfin, plus sensible dans les métropoles, l'alimentation est également un objet de communication/différenciation politique qui contribue à spécifier la métropole. Le Pacte de Milan est à cet égard une formidable réussite.



Pour en savoir plus

www.rnpat.fr



Rn PAT

Réseau national

Pour un **Projet Alimentaire Territorial**

Co-construit et partagé

UN PROJET MULTIPARTENARIAL



AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



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

