

De l'émergence des projets alimentaires territoriaux à la transition des systèmes alimentaires. Quels chemins possibles selon les modalités de gouvernance ?

Clara Santini*, Stéphane Fournier

Innovation, Univ Montpellier, CIRAD, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

Résumé

Créé en 2014, le dispositif des projets alimentaires territoriaux (PAT) propose un cadre territorialisé et multiacteur pour un développement plus durable des systèmes alimentaires. Devant l'apparente diversité des modalités d'élaboration, ou encore d'émergence, de ces PAT, nous faisons l'hypothèse que ces dernières peuvent révéler des types et des tendances de gouvernance, pouvant amener le système alimentaire des territoires sur différents chemins de transition. Dans un premier temps, nous mettons en évidence six types, dessinant trois tendances plus générales de gouvernance – « centralisée », « partagée » ou « territorialisée » –, sur la base d'une enquête révélant les pratiques mises en œuvre pour l'émergence des PAT en Occitanie. Dans un second temps, nous proposons une modélisation théorique des chemins de transition possibles selon ces tendances de gouvernance – entre politique publique, gestion partagée et projet de développement territorial –, par la mobilisation de différents cadres théoriques de l'économie institutionnelle et notamment de l'économie du territoire.

Mots-clés : Gouvernance territoriale, projet alimentaire territorial, système alimentaire territorial, transition, Occitanie.

Abstract

From the emergence of local food projects to the transition of food systems. What paths are possible depending on the governance arrangements? Created in 2014, the Territorial Food Projects (TFP, "Projets Alimentaires Territoriaux" in French) scheme offers a territorial and multi-stakeholder framework for a more sustainable development of territorial food systems.

*Auteur correspondant : clara.santini@supagro.fr

Faced with the apparent diversity of the methods of elaboration of these TFPs, we hypothesize that they may reveal types and trends of governance, potentially steering the food system of territories onto different transition paths. First, we highlight six types of governance of the TFPs, outlining three broader governance trends – “centralized”, “shared” or “territorialized” – based on a survey revealing the practices implemented for the development of TFPs in the Occitanie region, France. Second, we propose a theoretical modeling of the possible transition paths of the TFPs according to these governance trends – ranging from public policy to shared management and territorial development project – by drawing on various theoretical frameworks from institutional economics, notably territorial economics.

Keywords: territorial food governance, territorial food projects, territorial food system, transition, Occitanie.

Introduction

Créés en 2014 par la loi d’avenir pour l’agriculture, les projets alimentaires territoriaux (PAT) visent à développer une dynamique de transition vers une gestion plus durable du système alimentaire des territoires (SAT) – considéré dans cet article comme « *la manière dont les hommes s’organisent, dans l’espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture* » (Malassis, 1977), faisant ainsi référence à l’ensemble des activités de production et de consommation ayant lieu en son sein – au travers d’une approche territorialisée et multiacteur. Après un déploiement tardif, ils constituent aujourd’hui le dispositif dédié sur ce sujet, avec 373 PAT labellisés en France (MAA, avril 2022) et 54 en région Occitanie (source : DRAAF Occitanie, août 2022).

L’objectif de cet article est de mettre en évidence les voies de transition possibles par lesquelles les PAT peuvent contribuer à la transition du système alimentaire des territoires, selon leurs modalités de gouvernance. Il s’agit ainsi de questionner, d’un point de vue théorique, la portée transformative des PAT. Après avoir contextualisé les enjeux d’une gestion territorialisée de la question alimentaire (partie 1), nous exposons la méthodologie d’enquête nous ayant permis d’identifier des types de gouvernance des PAT en Occitanie pour leur phase d’émergence (partie 2). La partie 4 expose cette typologie, à savoir les types de gouvernance des PAT identifiés selon le niveau de participation des parties prenantes du SAT à l’élaboration du PAT. À partir de cette typologie, les chemins de transition possibles par lesquels ces différents types de gouvernance peuvent contribuer à l’objectif ultime de transition du système alimentaire des territoires sont décrits dans la partie 4, sur la base d’une approche théorique, avant de mettre en perspective (partie 5) et de conclure sur les résultats de cette étude.

1. Les enjeux d’une gouvernance territoriale de la question alimentaire

Cette partie introduit le dispositif des projets alimentaires territoriaux : après une contextualisation des enjeux croissants qui légitiment la nécessaire transition du système alimentaire des territoires, nous présentons la construction progressive et les

caractéristiques du dispositif PAT. Dispositif de gestion territoriale et multiacteur visant à contribuer à rendre le système alimentaire des territoires plus durable, les PAT rencontrent un certain nombre de défis, en particulier liés aux processus de gouvernance sur lesquels ils s'appuient, que nous présentons.

1.1. L'alimentation, une préoccupation sociétale croissante

Le sujet alimentaire est aujourd'hui largement reconnu comme un déterminant important pour penser la durabilité de nos sociétés. Ce constat est lié à deux éléments majeurs. D'un côté, les systèmes alimentaires sont impactés par une grande diversité d'éléments, qu'il s'agisse d'activités humaines ou de causes environnementales. Leur résilience dépend ainsi de dimensions multiples, telles que la durabilité des pratiques de production, l'optimisation des circuits logistiques, ou encore l'accessibilité pour toutes et tous à une alimentation de qualité. De l'autre, les systèmes alimentaires ont des effets multiples (économiques, sanitaires, environnementaux, culturels, etc.) et variables selon leurs caractéristiques (Fournier et Touzard, 2014), parmi lesquels sont notamment relevées les externalités environnementales négatives du modèle agro-industriel (Crippa *et al.*, 2021) – largement répandu – et les conséquences de sa non-équité à de multiples niveaux (FAO *et al.*, 2023). Ce caractère systémique des systèmes alimentaires (Wiskerke, 2009) conduit ainsi à parler de la « *multi-dimensionnalité du fait alimentaire* » (Bonnetoy et Brand, 2014). La non-durabilité et la fragilité du système alimentaire agro-industriel (particulièrement révélées à l'occasion des récentes crises sanitaire et géopolitique) sont aujourd'hui invoquées comme les raisons de sa nécessaire transition.

Pour autant, l'alimentation a fait l'objet d'une apparition tardive et progressive dans le paysage politique et institutionnel français (Loudiyi Culleron, 2020). En effet, traditionnellement abordé au travers des questions agricoles, le sujet alimentaire s'est progressivement structuré par deux voies parallèles : sa prise en main par les acteurs¹ de la santé (années 1990-2000) et le développement des préoccupations autour de l'agriculture périurbaine (années 2000-2010), suscitant une « reterritorialisation » des questions agricoles et alimentaires (Bonnetoy et Brand, 2014). Dans le contexte de la crise globale de 2008 définissant « *une nouvelle équation alimentaire* » (Morgan et Sonnino, 2010), divers plans nationaux contribuent à opérer ce croisement entre politiques agricole et de santé : traduits en une diversité de réponses (réglementations nationales, politiques publiques, outils opérationnels, etc.) (Kapała, 2022), ils contribuent à la « désectorialisation » de l'agriculture et au développement d'une approche « agri-alimentaire ». L'apparition du terme « alimentation » en 2009 dans la dénomination du « Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation » (renommé « Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire » en 2022), ainsi que l'élaboration d'une feuille de route dédiée, le Programme national pour l'alimentation (PNA) en 2011, consacre le croisement des problématiques de santé-agriculture ainsi que l'inscription de l'alimentation dans les politiques publiques nationales, aux côtés de l'agriculture.

¹ Le terme « acteurs », employé par défaut au masculin, regroupe de manière générique l'ensemble des personnes ou structures liées au contexte mentionné.

1.2. Une gestion territorialisée de la question alimentaire

Au sein de sa feuille de route nationale, le PNA a peu à peu renforcé son ancrage territorial. Divers arguments contribuent en effet à légitimer la pertinence de cette échelle pour appréhender la question alimentaire et renforcer sa durabilité.

Tout d'abord, une définition territoriale des projets doit rendre possible leur nécessaire adaptation, à la fois aux problématiques et aux possibilités locales (Lardon *et al.*, 2008). En effet, « *le système local est considéré comme un "acteur collectif" capable de donner des réponses adéquates aux projets de territoire* » (Houdart *et al.*, 2020). De plus, qualifiés d'« *arènes "agri-alimentaires"* » (Bonney et Brand, 2014), les territoires peuvent être vus comme des espaces de mise en cohérence des initiatives locales existantes. Pour d'autres, là où les politiques nationales sont vues comme un facteur de maintien, malgré les ambitions portées, du « *cloisonnement classique* » entre l'agriculture et l'alimentation, l'échelle territoriale doit permettre l'observation et la gestion de « *processus d'hybridation, [...] de conflits, de dominations ou d'exclusion* », et ainsi le traitement des interdépendances entre agriculture et alimentation (Lamine et Chiffolleau, 2012). En outre, la dimension démocratique, rendue possible à l'échelle territoriale, est mise en avant. Répondant à un « *besoin social non comblé* » (Houdart *et al.*, 2020), une gouvernance territoriale doit permettre l'ancrage de la prise de décision dans la vie sociale, la renforçant ainsi par la construction de la confiance nécessaire pour permettre la participation (Pitseys, 2010). Enfin, compte tenu de la dimension systémique et intégratrice de l'alimentation, plusieurs travaux mettent en lumière le potentiel de transformation d'une gestion territoriale de la question alimentaire. L'alimentation est ainsi « *l'un des enjeux majeurs contemporains au point d'être considérée aujourd'hui comme levier de développement territorial* » (Houdart *et al.*, 2020).

1.3. Un dispositif territorialisé et multiacteur de la question alimentaire : les projets alimentaires territoriaux

C'est dans cette approche de gestion territorialisée de la question alimentaire que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a créé en 2014 le dispositif des projets alimentaires territoriaux (PAT). Les inscrivant au code rural et de la pêche maritime, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt les définit comme suit.

Les PAT constituent un cadre pour regrouper des actions « *répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et des objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable* », visant à rapprocher les parties prenantes (de la production, transformation, distribution, consommation, ou encore les collectivités territoriales) du SAT pour y « *développer l'agriculture et la qualité de l'alimentation* » en répondant à « *l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial* ».

« *À l'initiative de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental [...], des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire* », ils sont « *élaborés de manière concertée* »

avec l'ensemble des acteurs d'un territoire » et « s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet ».

Depuis 2014, plusieurs événements ont contribué à ancrer le dispositif dans le paysage politico-institutionnel, parmi lesquels le plan de relance – ayant contribué à son essai-image – ou encore la récente mission du sénateur Frédéric Marchand, portant sur l'évaluation et les pistes d'évolution des PAT.

L'instruction technique DGAL/SDPAL/2020/758 introduit plusieurs éléments significatifs. Tout d'abord, elle fait le lien entre PAT et politiques publiques en présentant les PAT comme des outils ayant pour but de développer une politique alimentaire. Ensuite, elle complète les caractéristiques d'un PAT avec les critères suivants :

- La définition d'un ou de plusieurs acteurs porteurs du PAT, pertinents et légitimes (vis-à-vis des acteurs du SAT et des enjeux) ainsi que des partenaires impliqués dans le pilotage, dont au moins une collectivité territoriale ;

- La mise en place d'une démarche collective et concertée : implication des différents acteurs du système alimentaire dans la phase opérationnelle et communication auprès des parties prenantes du SAT, en particulier les citoyens et citoyennes ;

- La formalisation de l'engagement des partenaires dans la démarche ;

- La démonstration de la faisabilité et de la pérennité envisagée du projet : document-cadre ou délibération, moyens financiers et poste d'animation/coordination du projet ;

- La définition d'un dispositif d'évaluation de l'impact.

L'une de ses particularités est sa dimension multiacteur et collaborative. Faisant écho aux arguments légitimant l'intérêt d'une gestion territorialisée de la démarche, la gouvernance multiacteur de ces projets entend ainsi impacter la gouvernance alimentaire du territoire, entendue comme l'ensemble des processus de coordination des activités du système alimentaire du territoire. Cette implication des parties prenantes du système alimentaire du territoire dans le projet doit ainsi rendre possible « le passage de la représentation à l'action collective » (Lardon *et al.*, 2008) et la création de liens entre parties prenantes du SAT, permettant l'ancrage de la dynamique portée par le PAT dans les pratiques des acteurs.

Le dispositif des PAT constitue donc l'instrument actuel pour porter une dynamique visant un développement plus durable du système alimentaire des territoires. Par ces caractéristiques, il entend ainsi contribuer à « *relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines* »² ou encore 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* »³.

1.4. Les enjeux autour de la gouvernance des PAT

Alors que les impacts sur les pratiques sont encore peu visibles au regard de la faible antériorité du dispositif, les recherches sur les PAT s'attachent en grande partie

² Présentation des PAT sur le site internet du MASA : « Qu'est-ce qu'un Projet alimentaire territorial ? »

³ Instruction gouvernementale DGAL/SDPAL/2017-294

à observer les coordinations créées et leurs impacts – par exemple sur la relocalisation de la production alimentaire (Serrano *et al.*, 2021) – afin d’identifier les difficultés ou limites rencontrées dans la construction de ces projets. Nous reprenons les principaux enjeux mis en évidence dans la littérature scientifique et rapports, relatifs à la mise en œuvre du dispositif.

Tout d’abord, les PAT prennent place dans un contexte « favorable à la participation » : plusieurs dispositifs ou projets de territoire – sur des sujets semblables ou différents (ex. plan climat) – mettent en œuvre une approche concertée. Pour autant, la multiplication des instances et des sollicitations peut nuire à la clarté et à la transparence du projet aux yeux des acteurs – d’autant plus lorsque les enjeux et rôles ne sont pas clairs – et nuire à leur mobilisation (Billion, 2017).

Ensuite, la co-construction et la gouvernance multiacteur sur lesquelles doit se baser le PAT représentent un défi, compte tenu de la multiplication et de la diversification des parties prenantes impliquées, éclairé à trois niveaux. Premièrement, l’approche par l’alimentation conduit à diversifier les sujets et les acteurs légitimes dans les territoires. Cette « *nouvelle dynamique d’acteurs qui porte des formes kaléidoscopiques d’organisation territoriale* » (Landel et Pecqueur, 2016), avec la réunion d’acteurs aux ressources, pouvoirs et objectifs asymétriques, rend complexe la coordination de ces démarches de développement local (Fournier *et al.*, 2020). Ces coordinations et leurs impacts sont souvent observés, tels que l’évolution des rapports entre types d’acteurs permise par la concertation menée par le PAT (Nougarèdes *et al.*, 2022), la « *remise en lien fonctionnel des acteurs de la chaîne alimentaire locale et des territoires* » (Corade et Lemarié-Boutry, 2020), ou encore des « *effets d’accélération de démarches jusqu’ici préfigurées et [...] des effets de circulation au-delà et en deçà du PAT* » (Fort-Jacques et Marchadier, 2022). Pour autant, le caractère insuffisamment opérationnel et adapté des actions construites est soulevé, lié aux « *effets de resserrement* » également produits par le PAT en termes d’implication concrète des acteurs (Fort-Jacques et Marchadier, 2022), ainsi que les difficultés à étendre la mobilisation au-delà des instances formelles du PAT (Nougarèdes *et al.*, 2022). Outre les difficultés de participation et de coordination, d’autres contributions mettent en évidence le poids de l’ancrage du PAT, à savoir des processus et des acteurs partenaires « historiques » par lesquels l’action du PAT se trouve cadrée (Lamine *et al.*, 2022 ; Maréchal *et al.*, 2019).

Deuxièmement, la réunion d’acteurs sur le sujet de l’alimentation, qui inclut les sujets agricole, de restauration collective ou encore de santé, entraîne un bouleversement des jeux d’acteurs territoriaux (Serrano *et al.*, 2021). En effet, ces démarches amènent des acteurs nouveaux ou ne collaborant habituellement pas à se rencontrer (Michel, 2023), et redistribuent les pouvoirs entre partenaires. C’est notamment le cas du pouvoir augmenté de l’acteur porteur du PAT (généralement, un acteur public local) (Billion, 2017), de la plus forte présence de la société civile (Houdart, 2022), ou de l’amointrissement, dans certains territoires, de celui des chambres d’agriculture, l’agriculture n’étant plus le sujet central, mais un sujet parmi les autres (Corade et Lemarié-Boutry, 2020 ; Michel *et al.*, 2018 ; Serrano *et al.*, 2021).

Troisièmement, des tendances sont relevées en termes de sous et sur-représentativité de certains acteurs au regard des parties prenantes⁴ du système alimentaire du territoire (RnPAT, 2021b). Ces tendances confirment les observations de travaux non nécessairement ciblés sur les PAT, identifiant les agriculteurs et agricultrices en production conventionnelle (Michel *et al.*, 2018), les acteurs intermédiaires de la distribution (Baritoux et Billion, 2018 ; Bonnefoy et Brand, 2014) ou encore les citoyens et citoyennes (Perrin et Soulard, 2014) comme régulièrement sous-représentés dans les démarches territoriales. À l'inverse, les acteurs publics sont souvent surreprésentés au sein des PAT (Houdart *et al.*, 2020).

En outre, l'animation concrète du caractère systémique de l'alimentation est complexe – devant s'intégrer dans l'organisation et les capacités institutionnelles des acteurs publics (Pahun, 2022) – particulièrement dans la tradition sectorielle reproduite au sein des organisations publiques. La faiblesse des échanges est ainsi encore soulignée, parfois entre services d'une même collectivité (Billion, 2017). Celle-ci est renforcée par le fait que les PAT sont généralement portés par l'une des directions ou l'un des services de l'acteur porteur (généralement, restauration collective ou agriculture dans le cas d'une collectivité), l'inscrivant de fait dans un cadre particulier. En outre, Le Bel et Houdart montrent que les régimes de justification domestique, civique, et écologique sont majoritairement mobilisés dans le cadre du PAT étudié, alors que les régimes, de renommée, industriel et marchand sont peu ou pas présents, venant pour ces derniers témoigner du caractère périphérique de la dimension économique dans la justification des PAT (Le Bel et Houdart, 2022).

Par ailleurs, ces PAT, en mobilisant des acteurs et enjeux d'intérêt public, ont une dimension politique certaine, qui s'avère être à la fois un moteur et un frein. En effet, la littérature grise et les acteurs rencontrés s'accordent sur l'importance du portage politique de ces démarches, au regard à la fois de la légitimité démocratique conférée aux personnes élues et de leur rôle dans l'ancrage et l'inscription à long terme de ces projets. Pour autant, leur mobilisation sur le sujet alimentaire semble hétérogène entre les territoires, l'absence de compétence « alimentation » étant souvent invoquée comme facteur explicatif (RnPAT, 2021b). Cet argument est également évoqué comme source de concurrence entre acteurs et particulièrement entre collectivités territoriales, de manière infra ou interterritoriale, tel que proposé par Billion : « *les jeux d'échelles et d'acteurs repérés mettent en évidence à quel point l'alimentation fait l'objet de convoitises et de concurrences nombreuses, en tant qu'enjeu de pouvoir dans les territoires* » (Billion, 2017). Les « *ressources notamment infrastructurales* » ainsi que la « *captation des produits et des volumes* » sont également relevées comme sujets majeurs de cette compétition interterritoriale (Corade et Lemarié-Boutry, 2020).

Enfin, la dimension formelle du dispositif fait l'objet de remarques paradoxales mais non contradictoires. D'une part, cette dimension formelle (critères de reconnaissances, appels à projets) est vue comme un cadre contraignant les contours du projet (Houdart

⁴ Nous considérons par « parties prenantes du système alimentaire du territoire » l'ensemble des acteurs concernés par les activités du SAT : production, transformation, distribution, consommation, etc.

et al., 2020), en matière de parties prenantes, de durée ou encore de définition du territoire (Banzo *et al.*, 2022). Les limites de ce cadrage exogène et de la « *projectification de l'action publique* » (Mestre, 2021), en termes de standardisation ainsi que d'ancrage et de pérennité de la dynamique, sont mises en avant (Michel, 2023). En outre, l'injonction à la participation, avec une temporalité et des moyens limités, peut conduire à « *euphémiser les dissensus* » (Mestre, 2021) afin de construire le projet le plus accepté possible, parfois au détriment d'enjeux et de débats structurels forts.

D'autre part, à la lecture de la documentation officielle, le dispositif des PAT s'avère être un dispositif « mou » (Bodiguel, 2021), au regard de l'imprécision des critères de reconnaissance. Ces imprécisions laissent ainsi des marges de manœuvre notables tant sur le « fond » que sur la « forme » de ces PAT. Sur le fond, l'une des observations faites est la mobilisation hétérogène des thématiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire, vues comme les « *parent[s] pauvre[s]* » des PAT (RnPAT, 2021a). Sur la forme, ce cadre (critères de labellisation et leur application) laisse entrevoir une potentielle diversité de modalités de co-élaboration de ces projets.

Dans cet article, nous nous proposons alors de révéler la diversité des modalités de gouvernance mises en place par les PAT en région Occitanie et de mettre en lumière les voies possibles par lesquelles elles peuvent contribuer à la transition du système alimentaire des territoires.

2. Construction d'une typologie des modalités de gouvernance des PAT et identification des chemins de transition associés : aspects méthodologiques

Dans cette partie, nous présentons notre approche méthodologique : la cible de l'étude et l'échantillon retenu, la méthodologie nous ayant permis de construire une typologie des modalités de gouvernance de l'émergence des PAT d'Occitanie, ainsi que celle nous ayant permis de modéliser théoriquement les chemins par lesquels les types de gouvernance mis en évidence peuvent contribuer à la transition des pratiques (de production, transformation, distribution et consommation) au sein du système alimentaire des territoires.

2.1. La cible et l'échantillon d'étude

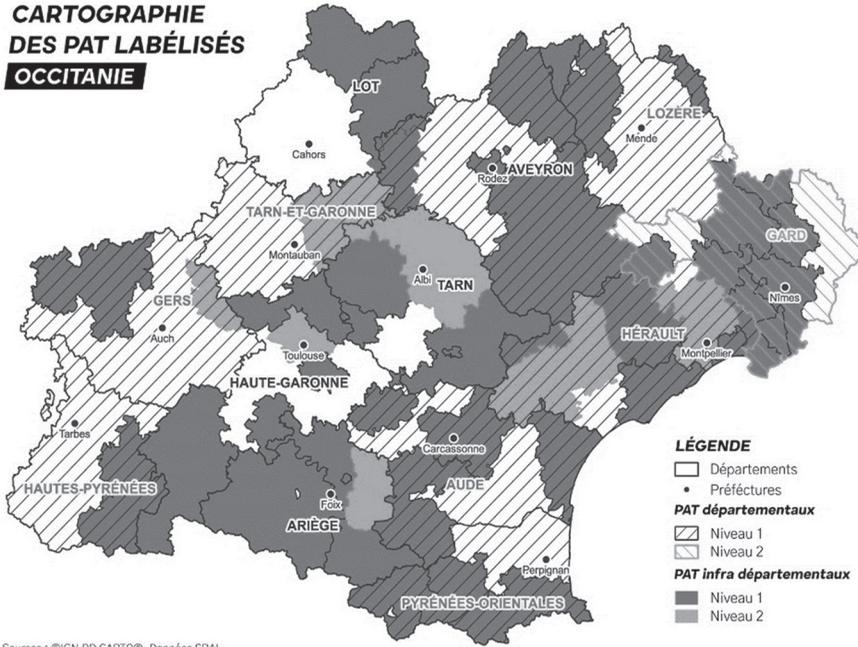
Notre étude cible les PAT de la région Occitanie (Figure 1). Territoire emblématique du développement du dispositif (Loudiyi Culleron, 2020 ; RnPAT, 2020), l'Occitanie, à l'instar des autres régions françaises, a connu un fort développement du nombre de PAT depuis le plan France Relance de 2020 : les labellisations depuis 2020 représentent 83 % des 54 PAT labellisés en août 2022, avec l'ensemble des départements représentés (DRAAF Occitanie). La figure 2 représente la répartition des types de structures porteuses de PAT.

La première étape de ce travail a consisté en une enquête par questionnaire en ligne réalisée auprès des acteurs porteurs de PAT d'Occitanie, dont les modalités de réalisation et d'analyse sont présentées dans les parties suivantes. Trente réponses⁵ ont pu

⁵ Trente réponses complètes reçues sur les 54 PAT labellisés contactés au moment de l'enquête, soit un taux de retour de 56 %

Figure 1 : Carte des PAT d'Occitanie

**CARTOGRAPHIE
DES PAT LABELISÉS
OCCITANIE**



Source : ©IGN RD CARTO® Données SRAI

Source : DRAAF Occitanie, juin 2023.

Figure 2 : Répartition des types de porteurs en Occitanie (août 2022)

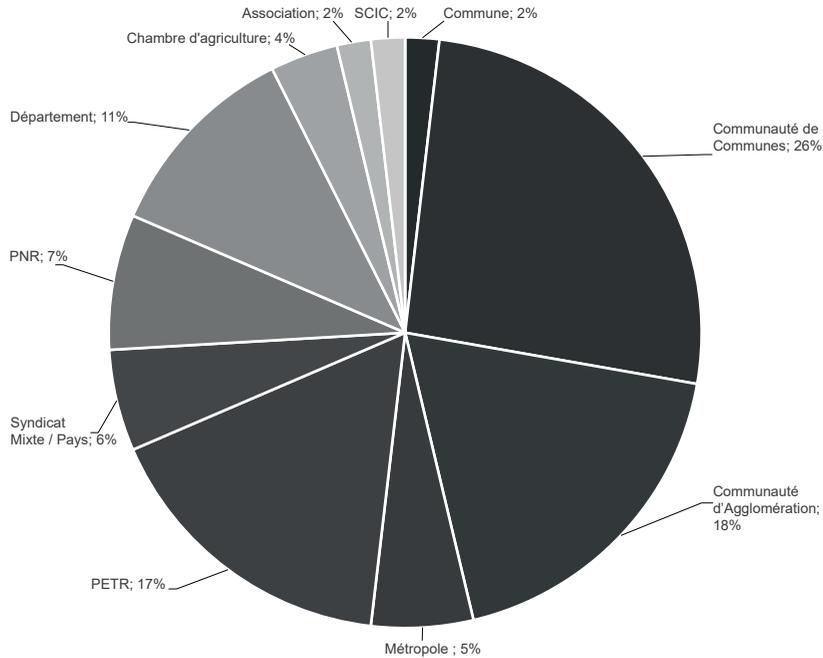
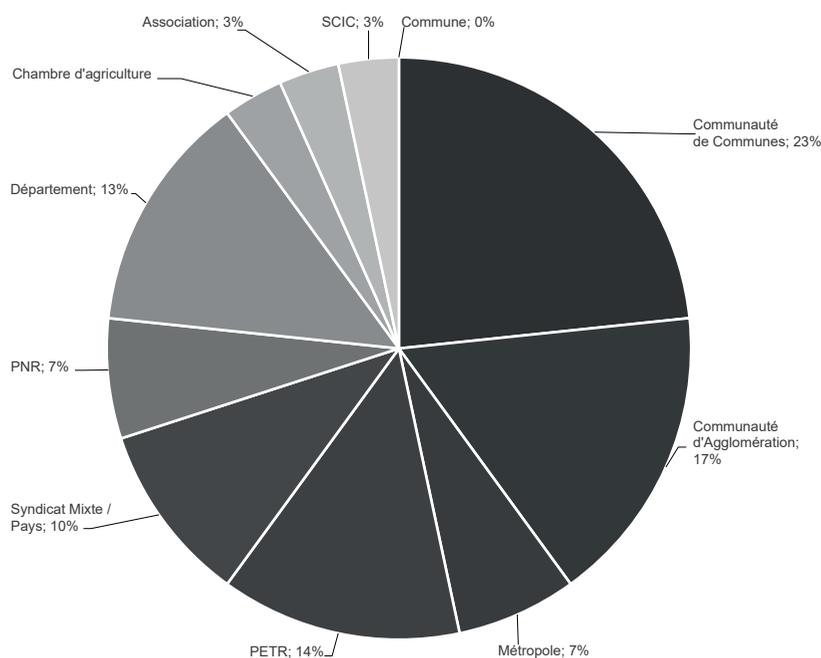


Figure 3 : Répartition des types de porteurs dans l'échantillon de l'enquête (Nb : 30 PAT répondants)

être analysées, toutes renseignées par la personne en charge de l'animation du PAT. L'échantillon enquêté présente une forte représentativité des PAT d'Occitanie, en termes de types de structure porteuse (Figure 3), de répartition départementale (à l'exception de l'Aveyron et du Lot) et d'années de labellisation des PAT.

2.2. La méthodologie de construction d'une typologie des modalités de gouvernance

Certaines études mettent en lumière l'évolution des modalités de gouvernance entre la phase d'élaboration et celle de mise en œuvre du programme d'actions du PAT (RnPAT, 2021a). Compte tenu de la prédominance de PAT en phase d'émergence au moment de l'enquête (80 % de PAT de niveau 1), nous nous concentrons sur cette première phase, qui consiste en la construction du cadre stratégique (enjeux, objectifs, plan d'actions) et de la gouvernance du PAT.

La description de la gouvernance des PAT dans la documentation institutionnelle se limite généralement à la liste des instances impliquées, sans systématiquement en indiquer la composition et/ou les missions. L'objectif de ce travail était ainsi de qualifier le niveau de participation des parties prenantes du SAT à l'élaboration du PAT, déterminé par deux modalités de collecte de données : une enquête des PAT par questionnaire et l'étude de leur dossier de labellisation.

2.2.1. L'enquête par questionnaire des PAT d'Occitanie

Afin de caractériser finement l'élaboration des PAT et plus particulièrement leurs modalités de gouvernance, un questionnaire a été construit sur la base de cadres proposés dans la littérature pour l'analyse de la gouvernance territoriale (Billion, 2017 ; Enjolras, 2010 ; Michaux, 2011 ; Moquay, 2008 ; Petrella et Richez-Battesti, 2012 ; Rey-Valette *et al.*, 2014), et transmis aux PAT d'Occitanie. Ce questionnaire en ligne comportait une cinquantaine de questions réparties en six sections : l'émergence du PAT (date d'initiation des réflexions, acteurs moteurs, actions et projets au commencement, motivations), sa définition (enjeux, diagnostic, plan d'actions), la consultation du territoire et la gouvernance animée dans le cadre du PAT, l'impact attendu de la démarche ainsi que la réponse au plan France Relance.

Dans l'objectif de déterminer l'ampleur de la participation des parties prenantes du SAT à l'élaboration du PAT, deux questions permettaient d'identifier, sur les étapes-clés de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions, le niveau de participation des acteurs ou instances-clés du PAT (Tableau 1). Quatre options cumulables étaient proposées pour qualifier ce niveau, vues comme différentes « missions » de participation au processus d'élaboration : identification ; réflexion / co-construction ; décision ; gestion et suivi-évaluation.

2.2.2. L'étude des dossiers de présentation des PAT

Afin de compléter la qualification des modalités de participation révélées par le questionnaire, l'étude des dossiers⁶ de labellisation ou de candidature à l'appel à projets du PNA a été réalisée pour les PAT ayant répondu à l'enquête. Leur apport majeur a été de caractériser la composition des instances identifiées dans le questionnaire, par l'étude de la liste des parties prenantes du PAT présentée dans les dossiers.

2.2.3. L'analyse du questionnaire et la construction de la typologie

À partir des réponses compilées de l'enquête, croisées avec les données issues des dossiers, deux critères se sont révélés discriminants entre les PAT, à savoir le niveau de participation des parties prenantes du PAT pour les missions 1) d'identification et de réflexion/co-construction (fusionnées, au regard de la similarité des réponses) et 2) de décision. Le classement des PAT selon ces deux critères (correspondant aux deux axes d'une matrice) a ainsi pu être réalisé, pour les étapes de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions du PAT.

⁶ Obtenus dans le cadre d'une convention de partenariat signée entre l'Institut Agro Montpellier et la DRAAF Occitanie

Tableau 1 : Identification du niveau de participation des acteurs/instances, posée à deux reprises : pour la définition des enjeux et l'élaboration du plan d'actions (question extraite de l'enquête)

Missions Instances	Identification	Réflexion/ co-construction	Décision
Animateur/animateur du PAT			
Personne élue référente du PAT			
Groupe technique interne (structure porteuse du PAT)			
Instance politique (ex. bureau communautaire, commission) interne (structure porteuse du PAT)			
Groupe/bureau/comité stratégique multiacteurs restreint			
Comité de pilotage/stratégique multiacteurs du PAT			
Groupes/comités techniques/thématiques/opérationnels du PAT			
En bilatéral avec les acteurs du territoire			
En bilatéral avec un groupe/conseil de citoyens du territoire			
Temps de consultation « élargie » (au-delà du PAT, ex. états généraux, forum)			
Expertise externe (ex. bureau d'études, recherche)			
Autre			

Nb : les personnes répondantes étaient invitées à identifier les différentes missions des acteurs / instances en cochant les cases respectives.

2.3. La méthodologie de modélisation des chemins de transition possibles du système alimentaire des territoires par les PAT

Les types identifiés ont ensuite servi de base pour conceptualiser les chemins de transition possibles du système alimentaire des territoires. Cette modélisation a consisté en la projection de ces chemins possibles ou « voies-idéales » de transition, en mobilisant les cadres théoriques de l'économie institutionnelle : l'économie du territoire et de la proximité, ainsi que les approches régulationniste et des biens communs. Afin de représenter de manière séquentielle et schématique ces chemins, le cadre méthodologique Impress⁷ (moyens, produits, résultats et impacts) a servi de support.

⁷ Impress ex ante (Blundo Canto *et al.*, 2020) est une méthodologie développée par le CIRAD, visant à étudier la contribution de changements à des impacts sociétaux. Développée pour étudier l'impact des projets de recherche, elle mobilise la notion de chemin d'impact qui décline le processus d'impact de manière séquentielle (ressource/input, moyen/output, changement/outcome et impact).

3. L'émergence des PAT : une diversité de pratiques révélatrice d'une typologie de modalités de gouvernance

Dans cette partie, nous présentons la typologie des modalités de gouvernance de l'émergence des PAT d'Occitanie. Celle-ci se base sur le niveau de participation des parties prenantes du système alimentaire des territoires à l'élaboration des PAT et a été construite à partir des pratiques déclarées de ces PAT. Nous nous concentrons plus particulièrement, afin d'étudier cette émergence, sur les deux étapes majeures que sont la définition des enjeux portés par les PAT et l'élaboration de leur plan d'actions.

Dans un premier temps, nous présentons les types de gouvernance identifiés ainsi que leurs principales caractéristiques. Dans un second temps, nous étudions les dynamiques d'évolution des pratiques de gouvernance des PAT, le cas échéant, entre les étapes de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions.

3.1. L'identification de six types de gouvernance de l'émergence des PAT

L'analyse des réponses des PAT concernant le niveau de participation de parties prenantes du PAT pour les missions 1) d'identification et de réflexion/co-construction et 2) de décision a révélé trois grandes modalités possibles en termes d'acteurs et/ou instances impliquées, identifiables sur les axes des Figures 4 et 5 :

- Le porteur du PAT ;
- Un comité multiacteur réuni à l'occasion de réunions de travail (assimilables à des « comités de pilotage » ou encore « comités techniques »), mobilisant la plupart du temps des structures représentantes des parties prenantes du SAT. Les groupes en question pouvaient être composés, en plus de l'acteur porteur du PAT, d'autres acteurs publics (collectivités territoriales et/ou services de l'État), voire également de chambres consulaires, voire également d'associations départementales (ex. Banque alimentaire, CIVAM), voire également d'associations locales et/ou d'acteurs privés du territoire⁸.
- Un ou des temps de consultation élargie, visant à réunir directement les parties prenantes du SAT (acteurs privés et/ou citoyens et citoyennes du territoire).

Le classement des PAT a permis de révéler six types de modalités de gouvernance, dont trois comprenant deux sous-types, explicités dans le Tableau 2.

La réalisation de cette analyse pour les étapes de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions (respectivement représentées par les Figures 4 et 5), met en évidence pour certains PAT des modalités variables entre ces deux étapes-clés, qui seront présentées dans la partie suivante (4.2.).

⁸ Sur les Figures 4 et 5, la composition « cumulative » de ces instances est représentée, sur la portion dédiée de l'axe, par un « + » devant les cases des acteurs concernés.

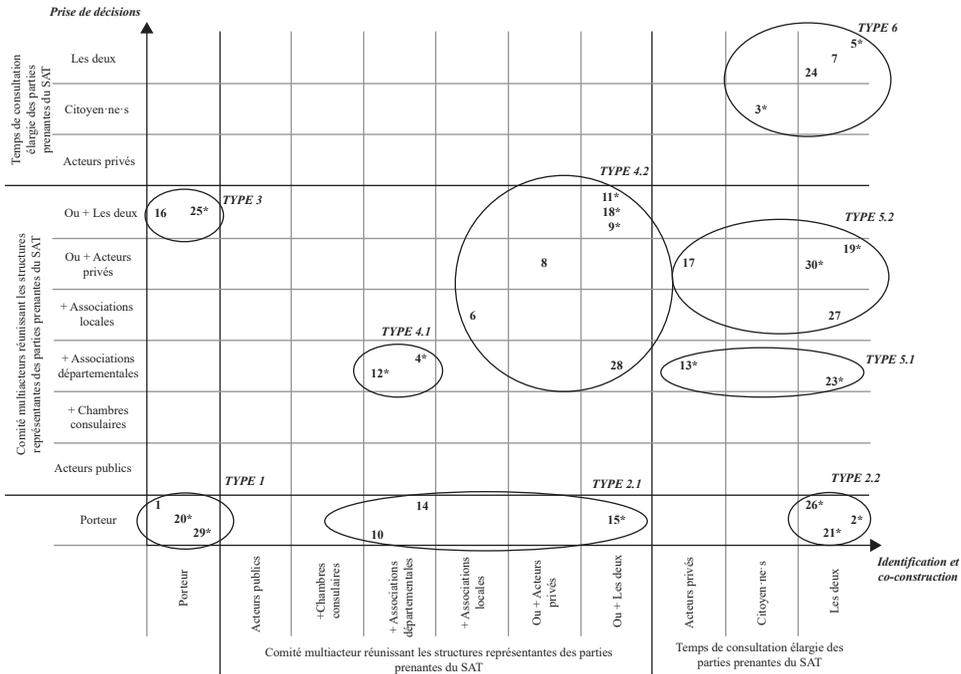
Tableau 2 : Typologie des modalités de gouvernance de l'émergence des PAT

Types de PAT		Modalité de mobilisation des parties prenantes du SAT pour les missions suivantes :	
		Identification et co-construction	Prise de décision
1. Porteur « seul »		Pas de mobilisation, ou uniquement des représentants en bilatéral	Décision centralisée en commission politique et/ou technique interne au porteur
2. Porteur décisionnaire, après consultation	2.1. Des représentants en comité multiacteur	Consultation des représentants en comité multiacteur de type « institutionnel »* ou « institutionnel et local »**	Décision centralisée en commission politique et/ou technique interne au porteur
	2.2. Des parties prenantes de manière élargie	Consultation élargie des parties prenantes du SAT	
3. Décision collective, sans consultation collective préalable		Pas de mobilisation, ou uniquement des représentants en bilatéral	Décision partagée en comité multiacteur de type « institutionnel » ou « institutionnel et local »
4. Décision collective, après consultation des représentants	4.1. En comité de type « institutionnel »	Mobilisation des représentants et décision partagée en comité multiacteur de type « institutionnel »	
	4.2. En comité de type « institutionnel et local »	Mobilisation des représentants et décision partagée en comité multiacteur de type « institutionnel et local »	
5. Décision collective, après consultation élargie des parties prenantes	5.1. Comité de type « institutionnel »	Consultation élargie des parties prenantes du SAT	Décision partagée en comité multiacteur de type « institutionnel »
	5.2. Comité de type « institutionnel et local »		Décision partagée en comité multiacteur de type « institutionnel et local »
6. Consultation et décision élargies		Consultation élargie des parties prenantes du SAT	Décision territorialisée par consultation élargie des parties prenantes du SAT

* Composé de personnes élues, acteurs publics, organisations professionnelles, associations départementales (ex. CIVAM, et/ou Secours Populaire, GAB) ; ** Composé de personnes élues, acteurs publics, organisations professionnelles, associations départementales, et associations locales et/ou acteurs privés.

NB : la mention « représentants » est entendue comme « structures représentantes des parties prenantes du SAT »

Figure 4 : Niveau de participation pour la définition des enjeux des PAT



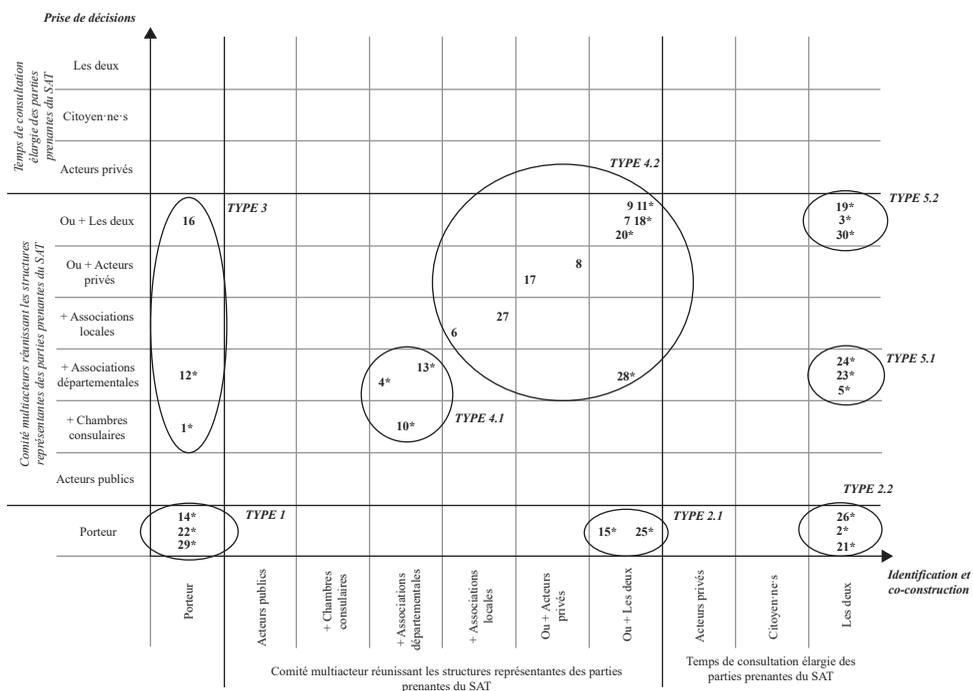
NB : Comment lire ce graphique ? Les PAT, anonymisés, sont représentés par des numéros et les astérisques identifient les PAT ayant mobilisé des acteurs du territoire en bilatéral, témoignant du fait que la grande majorité des PAT se construit avec des contacts – a minima bilatéraux – avec des acteurs des territoires. Le positionnement des PAT sur le graphique est fonction des acteurs du SAT participant aux missions d’identification et de co-construction (abscisses) ainsi qu’à celle de décision (ordonnées) – en l’occurrence sur ce graphique, des enjeux. Illustration : le PAT 1 est entièrement élaboré (construction et décision) en interne par le porteur du PAT ; le PAT 2 mobilise des acteurs privés et des citoyens et citoyennes à l’occasion de temps de consultation élargie pour l’identification et la co-construction des enjeux, mais les décisions sont prises par le porteur du PAT ; le PAT 11 est caractérisé par une construction et des prises de décisions réalisées en comité multiacteurs réunissant des acteurs publics, des chambres consulaires, des associations départementales et locales ainsi que des acteurs privés.

Enfin, la confrontation de ces six types nous conduit à identifier et qualifier trois tendances dans les pratiques mises en évidence, en concentrant l’attention sur le critère de co-décision :

- Une gouvernance plutôt « centralisée », dans le cas des types 1 et 2 ;
- Une gouvernance plutôt « partagée », dans le cas des types 3 et 4 ;
- Une gouvernance plutôt « territorialisée », dans le cas des types 5 et 6⁹.

⁹ Le type 6 a été classé dans la tendance de gouvernance « territorialisée » malgré une décision « partagée » en comité multiacteur, au regard de sa dynamique approfondie en termes de mobilisation directe de parties prenantes du SAT.

Figure 5 : Niveau de participation pour l’élaboration du plan d’actions des PAT



3.2. Tendances d’évolution des modalités de gouvernance des PAT durant la phase d’émergence

En complément de l’identification de ces types, nous restituons ici les tendances observées en termes d’évolution des pratiques des PAT entre les étapes de définition des enjeux et d’élaboration du plan d’actions. En parallèle de la restitution des tendances générales par type, nous mettons en avant trois observations entre ces deux étapes : des types « stables », la « disparition » d’un type et une concentration globale des pratiques vers une gouvernance plutôt « partagée ». Concernant les types identifiés, nous pouvons observer à l’étude du Tableau 3 le maintien de la plupart d’entre eux dans des proportions similaires entre les deux étapes, avec cependant des remaniements pour près de la moitié des PAT (représenté par la Figure 6). En effet, alors que 16 PAT ne changent pas de pratiques (et donc de types) entre la définition de leurs enjeux et l’élaboration de leur plan d’actions, 13 d’entre eux évoluent : 4 vers des pratiques plus ouvertes en matière de participation et 9 vers un resserrement de ces pratiques.

- En reprenant les tendances de gouvernance identifiées, nous observons que :
 - Les PAT ayant une gouvernance « centralisée » sont stables dans un peu plus de la moitié des cas. C’est notamment le cas du type 2.2 (« porteur décisionnaire avec consultation élargie »), qui reste identique. La plupart des PAT faisant évoluer leurs pratiques

pour l'élaboration de leur plan d'actions le font vers une gouvernance plus participative, notamment « partagée » ;

– Les PAT ayant une gouvernance « partagée » ont quasi exclusivement des pratiques stables. Le type 4.2. (« décision collective, en COPIL de type “institutionnel et local”, sans consultation élargie ») conserve les PAT ayant adopté ces pratiques pour la définition des enjeux et est renforcé par quatre autres PAT.

– Les PAT ayant une gouvernance « territorialisée » évoluent pour la plupart, vers des modalités moins participatives, vers les types 5.1. (« décision collective, au sein d'un COPIL “institutionnel”, avec consultation élargie ») ou 4 (« décision collective sans consultation élargie, au sein d'un COPIL de type « institutionnel » ou « institutionnel et local »). En particulier, aucun PAT ne pratique de gouvernance pleinement « territorialisée » pour l'élaboration de son plan d'actions, ce qui se traduit par une disparition du type 6 (« consultation et décision élargies »)

Globalement, bien qu'un certain nombre de PAT opère une diminution du niveau de participation des parties prenantes du SAT pour l'étape d'élaboration du plan d'actions, la plupart évolue ainsi vers des types de gouvernance « partagée ».

Plusieurs explications peuvent être avancées quant à ces réajustements entre les étapes de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions : la nature et les implications différentes de celles-ci (lié aux caractères potentiellement à la fois plus « politique » et/ou plus consensuel de la définition des enjeux, et plus « opérationnel » de la mise en œuvre des actions), un processus d'essais-erreurs emblématique d'un processus de gouvernance, parfois sous l'incitation des institutions accompagnatrices des PAT (en l'occurrence, DRAAF et région Occitanie), ou encore un élargissement des moyens (au sens large) octroyés au PAT au fil de sa construction (pouvant par exemple être lié à l'augmentation de la crédibilité du projet et de l'engagement des personnes élues dans celui-ci).

Sur la base de ces résultats, nous faisons l'hypothèse – pour ce dispositif dont le principe majeur est son caractère co-construit, pour et par les acteurs des territoires – d'effets potentiellement différents de ces diverses modalités de gouvernance de l'émergence des PAT sur la transition du SAT vers plus de durabilité. Dans quelles mesures ces modalités de gouvernance, plus ou moins participatives, peuvent-elles conduire à des effets différents sur le système alimentaire des territoires ?

Cette question peut être adressée de manière théorique : la partie suivante présente une modélisation des chemins de transition auxquels peuvent conduire les modalités de gouvernance mises en évidence.

4. Entre modalités de gouvernance et transition des pratiques : quels chemins de transition possibles ?

Dans cette partie, nous cherchons à identifier les chemins par lesquels les modalités de gouvernance des PAT présentées en partie 3 peuvent *in fine* contribuer à une transition du système alimentaire des territoires. Il est à noter que dans ce travail, nous présageons des effets potentiels des PAT en supposant la persistance du cadre national du dispositif et de moyens dédiés dans la durée (d'autres travaux réalisant une approche prospective plus globale ; Maréchal *et al.*, 2019). Au-delà de l'engagement des acteurs mobilisés dans le cadre

du PAT dans une évolution de leurs pratiques (de production, transformation, distribution et consommation), nous appréhendons la transition du SAT comme la généralisation de ce changement de pratiques, ou encore comme un engagement massif des acteurs dans un changement de pratiques, permis par son essaimage au-delà des parties prenantes mobilisées dans le cadre du PAT. Sur la base des modalités de gouvernance mises en évidence, et plus particulièrement des trois tendances relatives à une gouvernance « centralisée », « partagée » ou « territorialisée », nous cherchons à identifier ces chemins théoriques – vus comme des voies idéales – par lesquels une transition du SAT peut s’opérer.

Au sein de l’économie institutionnelle, la mobilisation de différents cadres théoriques peut éclairer ces chemins de transition possibles : l’économie de la proximité et des biens communs et l’économie régulationniste. Nous concevons ainsi théoriquement deux chemins de transition fondamentaux, pouvant se compléter, induits par les PAT.

Tout d’abord, le cadre général de l’économie des territoires et des proximités permet de comprendre qu’un PAT peut accélérer la transition d’un SAT en renforçant le processus de territorialisation. Tout au long de son processus – multiacteur et collaboratif – d’élaboration, le PAT peut activer la proximité géographique et renforcer la proximité organisée (Pecqueur et Zimmermann, 2004) au sein du SAT, et ainsi renforcer la capacité de coordination et d’action collective de ses parties prenantes. Trois conséquences, complémentaires, de la création de ces réseaux peuvent être vues. D’une part, ils peuvent permettre le développement de nouvelles initiatives, la diffusion de savoirs et d’innovations (Torre, 2018). D’autre part, ils peuvent renforcer la convergence des stratégies individuelles et faciliter le renforcement d’une stratégie collective (Beaurain et Bertrand, 2009). Enfin, ils sont à même de renforcer la perception réciproque du SAT comme un bien commun (Ostrom, 1990) : les parties prenantes peuvent constater au sein de ces réseaux l’ampleur de la mobilisation et avoir ainsi certaines garanties sur la réciprocité de leurs engagements pour une transition agroécologique et alimentaire. Ces réseaux peuvent contribuer à la création et à l’adoption des règles nécessaires à la gestion du bien commun que devient le SAT. Cette conception de la transition du SAT comme un processus de développement territorial est conditionnée par l’ampleur de la mobilisation des parties prenantes du SAT au sein du PAT.

Une approche plus régulationniste de l’économie institutionnelle (Boyer et Saillard, 2002) amène une autre vision du chemin de transition induit par le PAT. Il s’agit ici de considérer le PAT comme « cadre facilitateur » et comme impulsion politique (Fournier *et al.*, 2020). Différentes actions peuvent être mises en place par son porteur : utilisation du levier de la commande publique pour relocaliser l’approvisionnement local de la restauration collective, financement d’infrastructures (ex. bâti alimentaire), d’initiatives privées ou d’études, etc. La réussite du PAT vue comme une politique publique est conditionnée par l’efficacité de celle-ci, en particulier par la capacité de décision et de mise en œuvre de cette politique par son porteur. Il s’agit cependant surtout dans cette approche de comprendre en quoi les institutions vont venir cadrer le comportement des acteurs, dans une approche dynamique, en considérant que « *rationalité des acteurs et efficacité des institutions se construisent de façon dialectique et diachronique* » (Chanteau, 2003).

Ce prisme théorique nous a permis d’analyser les chemins possibles ou voies idéales de transition des différentes modalités de gouvernance mises en œuvre, selon que le projet

est davantage construit par le porteur, en réunissant des structures représentantes des parties prenantes du SAT en comité multiacteur, ou en mobilisant directement des parties prenantes du SAT par l'organisation de temps de consultation élargie. Ces chemins, conjointement présentés dans la figure 7, sont détaillés dans les sous-parties suivantes.

4.1. Chemin de transition induit par une gouvernance « centralisée »

Cette première catégorie de chemins de transition possibles, représentée sur la gauche de la figure 7, fait référence aux types de gouvernance 1 et 2. Dans ce cas, le PAT est exclusivement le projet de la structure porteuse : réalisant seule les arbitrages sur les différentes étapes, elle le construit soit seule (type 1), soit à la suite de temps de consultation élargie de parties prenantes du SAT (type 2). Le diagnostic est réalisé dans la plupart des cas par la structure porteuse, par capitalisation de ressources existantes et par des études plus approfondies, ainsi qu'en mobilisant les parties prenantes du SAT, en instance du PAT ou de manière bilatérale. La consultation et le diagnostic ont donc pour principale ambition d'éclairer la situation du territoire : nous qualifions un tel diagnostic d'« expert ».

Sur la base de ce diagnostic expert, une stratégie est construite par le porteur, qui arbitre les enjeux à porter par le PAT. Dans le cas du type 2, les consultations des parties prenantes du SAT, réalisées pour les missions d'identification et de réflexion/co-construction des enjeux et du plan d'actions, peuvent renforcer la pertinence et la légitimité de la stratégie construite et adoptée par le porteur.

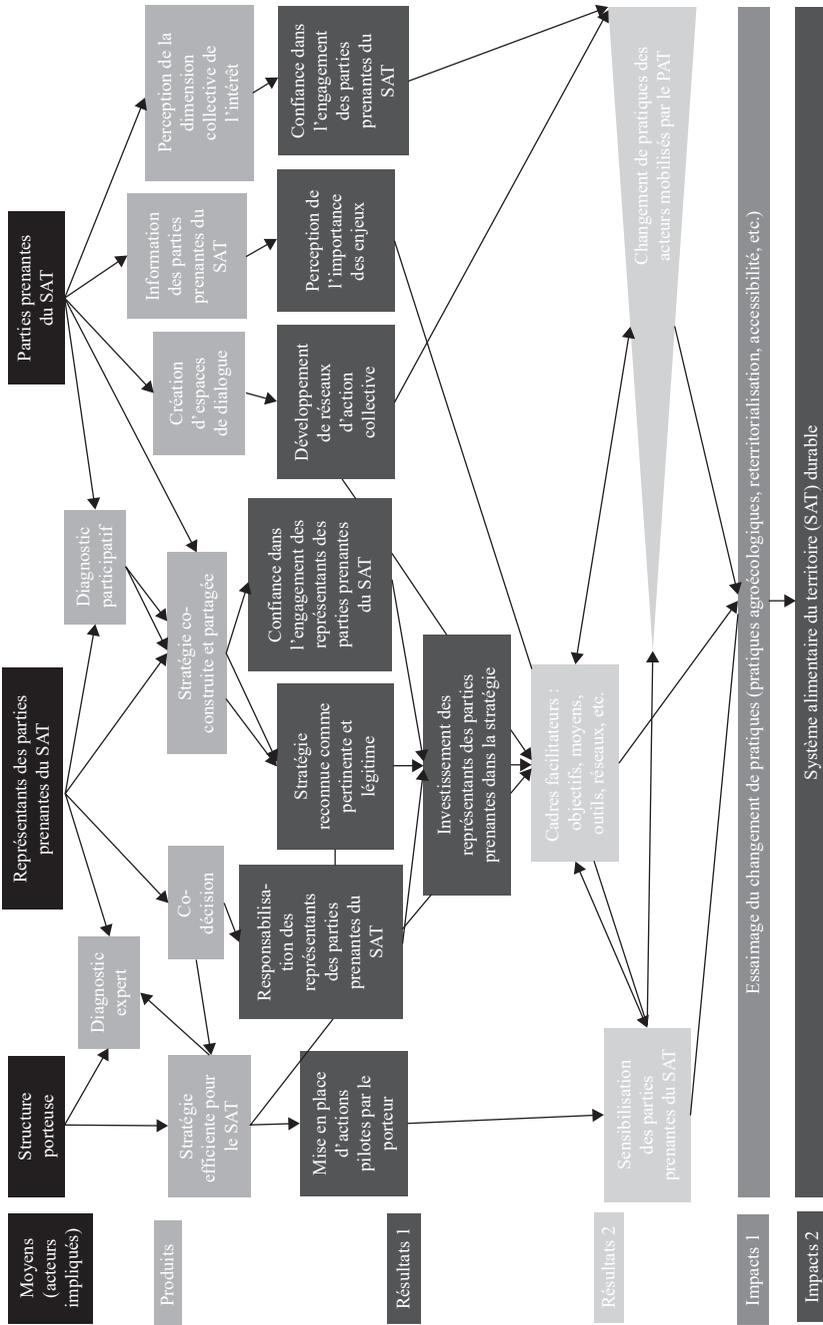
La mise en œuvre d'actions pilotes par le porteur dans le champ de ses compétences (ex. restauration collective, actions sociales) constitue un premier niveau de résultat. En outre, de la stratégie découle un certain nombre d'éléments (objectifs, financements dédiés, outils productifs, réseaux d'acteurs, etc.) pouvant constituer un cadre dédié facilitateur de l'émergence de nouvelles actions sur le territoire, représentant un second niveau de résultat. Le PAT constituerait dans ce cas davantage un « guichet » par lequel le porteur cherche à accompagner les parties prenantes du SAT, vues principalement comme des porteurs de projets. Cela renverrait ainsi les PAT de cette catégorie vers l'approche régulationniste évoquée plus haut. Cependant, la mise en œuvre de ces actions pilotes et l'existence de ce cadre facilitateur participeraient également – en particulier dans le cas du type 2, pour lequel la construction du PAT se nourrit de temps de consultation élargie – d'une sensibilisation généralisée des parties prenantes du SAT, et ainsi à une conscientisation sur la nécessité des changements de pratiques individuels, et potentiellement au processus de territorialisation.

C'est par cette double action, à la fois de sensibilisation de parties prenantes du SAT et de mise en place d'un cadre facilitateur que ces PAT à gouvernance « centralisée » pourraient participer à l'essaimage du changement de pratiques participant à la transition du SAT.

4.2. Chemin de transition induit par une gouvernance « partagée »

Nous classons dans cette partie les types de gouvernance 3 et 4, dont les chemins de transition possibles sont visibles sur la gauche et au centre de la figure 7.

Figure 7 : Chemins de transition possibles du SAT en fonction des modalités de gouvernance des PAT



NB : la mention « représentants » est entendue comme « structures représentantes des parties prenantes du SAT ».

Dans le cas du type 3, le chemin de transition est similaire à celui du type 1 (PAT construit principalement en interne par la structure porteuse), avec pour différence que les arbitrages sont réalisés par un comité multiacteur composé de structures représentantes des parties prenantes du SAT. Cette co-décision peut concourir à une plus grande responsabilisation et ainsi à un investissement plus sûr de ces structures dans la stratégie portée par le PAT. Cet investissement peut se traduire par une plus grande appropriation des objectifs portés par le PAT, conduisant à la construction de cadres facilitateurs (ex. offre de formation ou d'accompagnement technique) par ces structures représentatives, afin de mieux accompagner les parties prenantes du PAT représentées dans un changement de pratiques.

Dans le cas du type 4, le PAT est entièrement co-porté et co-construit par un comité multiacteur. Les mécanismes décrits pour le type 3 sont présents, renforcés et complétés. Tout d'abord, la co-identification des enjeux du SAT conduit à la construction d'un diagnostic partagé, qui peut ainsi constituer à la fois un outil de connaissance du territoire et un outil de mobilisation de ses parties prenantes. La co-construction de la stratégie du PAT peut conduire au renforcement de l'investissement des structures représentantes des parties prenantes du PAT dans cette dernière, au travers d'une reconnaissance accrue de la pertinence et de la légitimité de la stratégie et d'une plus grande confiance dans le respect mutuel de celle-ci. La co-élaboration et co-responsabilité, pouvant être matérialisées par un engagement formel (ex. convention, charte), peuvent alors apporter les garanties de réciprocité nécessaires à l'engagement de chaque acteur dans cette stratégie. La construction de cadres facilitateurs et leur mobilisation par les parties prenantes du SAT représentées seraient ainsi renforcées, augmentant les possibilités d'essaiage du changement de pratiques.

Cette gouvernance « partagée » entre le porteur et le comité multiacteur constitué pour le PAT constitue donc une forme hybride entre les deux chemins de transition théoriques vus plus hauts. Le PAT serait ici un projet formalisé co-porté par des structures représentantes des parties prenantes du SAT, alors plus à même de renforcer un processus de territorialisation.

4.3. Chemin de transition induit par une gouvernance « territorialisée »

Les types 5 et 6 sont classés dans cette catégorie de gouvernance territorialisée, et mobilisent l'ensemble des processus décrits sur la Figure 7. En effet, bien que les modalités de décision diffèrent (respectivement par un comité de pilotage multiacteur ou directement par les parties prenantes du SAT consultées), ces types se basent sur une consultation élargie des parties prenantes du SAT pour la construction du PAT. Le diagnostic en particulier, co-construit au sein d'instances et d'espaces élargis, peut constituer un outil de mobilisation des parties prenantes du SAT. Les mécanismes conduisant à l'investissement des structures représentantes des parties prenantes vus pour les types 3 et 4 sont présents, par leur implication dans les missions de co-identification, co-construction et co-décision. De plus, l'implication des parties prenantes du territoire lors de temps de consultation élargie (ex. forums, états généraux) peut permettre une information ainsi qu'une prise de conscience de plus grande ampleur de l'importance des enjeux portés par

le PAT. Un changement de pratiques plus massif est à même de se produire, compte tenu de l'ampleur de la sensibilisation et de la mobilisation opérées par le PAT. Par ailleurs, ces temps de consultation élargie peuvent mettre en évidence la dimension collective de l'intérêt de parties prenantes du SAT envers les enjeux et objectifs du PAT : ils peuvent ainsi permettre de consolider la confiance des nombreuses parties prenantes mobilisées en l'engagement des autres, et ainsi, de conforter l'intérêt du changement de pratiques. Cette responsabilisation peut être davantage consolidée dans le cas du type 6, pour lequel les parties prenantes du PAT sont également impliquées et reconnues dans le processus de prise de décision. Enfin, ces temps collectifs peuvent constituer des espaces de dialogue entre parties prenantes du SAT, permettant l'activation des proximités entre acteurs, à même d'entraîner de la coordination. Le développement de ces réseaux d'action collective pourrait ainsi conduire au changement de pratiques de ces acteurs, ainsi qu'à l'adaptation et au renforcement des cadres facilitateurs développés (ex. mise en réseau).

Dans les deux cas, l'essaimage du changement serait rendu plus massif, par une sensibilisation et un changement de pratiques de plus grande ampleur, ainsi que des cadres et dispositifs plus nombreux, adaptés et proches des parties prenantes du SAT, car plus largement co-construits.

Ce sont donc bien les objectifs d'un « processus de territorialisation » et d'implication d'un grand nombre d'acteurs qui sont visés dans ces deux cas, avec une implication directe et massive des parties prenantes du SAT et le co-portage d'un projet.

À l'issue de ce travail relatif à l'étude de la gouvernance des PAT et des chemins de transition possibles qu'elle induit, nous identifions finalement trois voies tendancielle possibles.

D'un côté, dans le cas d'une gouvernance « territorialisée », certains PAT se construisent en mobilisant et en incluant les parties prenantes du SAT de la manière la plus large possible, visant ainsi un changement « direct » de pratiques de la plus grande ampleur possible et un processus de territorialisation. Comme nous l'avons vu, d'un point de vue théorique, ces temps de consultation et de coordination élargis peuvent permettre l'activation de proximités entre parties prenantes d'un même SAT, le développement de réseaux et d'actions collectives ainsi que l'institutionnalisation nécessaire à une gestion du SAT comme un bien commun. Ces dynamiques endogènes produites ou soutenues peuvent alors renforcer la facilitation de projets et l'enrôlement de nouveaux acteurs dans un changement de pratiques. Dans ce premier cas, c'est la mobilisation d'ampleur de parties prenantes du SAT ainsi que leur appropriation de la démarche qui sont les éléments-clés de la transition.

D'un autre côté, dans le cas d'une gouvernance « centralisée », d'autres PAT se construisent par l'élaboration d'un cadre permettant une mise en capacité des acteurs du territoire. La légitimité du projet est apportée par son portage par un acteur public, voire politique : le PAT se construit alors plutôt de manière *top-down*, comme une politique publique territoriale devant permettre une consolidation formelle et dans la durée de la dynamique.

Entre ces deux approches, des PAT construits selon une gouvernance « partagée » s'inscrivent dans une troisième voie, reposant sur le co-portage du PAT par des structures représentantes des parties prenantes du SAT. Cette approche se base sur l'appropriation de la démarche et l'essaimage de la construction de cadres facilitateurs par les structures

représentantes de parties prenantes du SAT. La légitimité et la proximité de ces structures au regard des parties prenantes représentées doivent alors permettre l'accompagnement et la dissémination du changement de pratiques. La co-construction de la stratégie et son appropriation par les structures représentantes des parties prenantes du SAT reproduisent alors une forme de gestion hiérarchisée et imbriquée du SAT comme un « commun », entre des parties prenantes et leurs représentants légitimes.

Discussion

Ces analyses amènent plusieurs points de discussion.

Tout d'abord, s'agissant des chemins de transition présentés, ces tendances conduisent à interroger l'impact de ces PAT en fonction de leur positionnement vis-à-vis des logiques d'inclusion et d'efficacité recherchées. En effet, alors que les modalités très inclusives des types de gouvernance plutôt « partagée » et « territorialisée » se basent sur le fait que les décisions doivent être collectives pour que des engagements soient pris et respectés – dans une approche *bottom-up* de gestion collective du SAT comme un bien commun et d'un PAT comme projet de développement territorial – elles peuvent s'exposer à des difficultés de coordination. Celles-ci sont liées tant aux possibilités permises par le cadre français de l'action publique territoriale qu'à la faisabilité de coordonner des instances aux parties prenantes nombreuses et variées. Ces difficultés peuvent se traduire par des tensions ainsi qu'une forte inertie dans les prises de décision et les mises en action (Michel, 2023), pouvant résulter en un risque de démobilité des parties prenantes impliquées. Dans le cas opposé, les types de gouvernance « centralisée » peuvent présenter une prise de décision plus efficace ainsi qu'une capacité de mise en œuvre d'actions potentiellement assurée car autogérée. Pour autant, par cette approche *top-down* liée à la très faible co-construction, se posent entre autres questions celles de l'adaptation de la démarche ainsi que de son acceptation et de son appropriation par les parties prenantes du SAT.

Par ailleurs, cette approche de la gouvernance du PAT – centrée sur le niveau de participation des parties prenantes du SAT à sa construction – constitue à nos yeux un apport, notamment méthodologique : elle permet en effet d'adresser « finement » cette question de la gouvernance au sein des PAT, tout en rendant possible une généralisation de cette analyse par une approche « quantitative » (au sens d'une administration de l'enquête par questionnaire), alors qu'un tel niveau de caractérisation de la participation nécessite généralement une approche qualitative approfondie (Houdart *et al.*, 2020 ; Michel, 2023 ; RnPAT, 2021b). Cependant, bien qu'une évolution des pratiques soit identifiable en séparant les étapes de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions, l'enquête se limite à une collecte de données à un instant *t*, et ne permet pas un suivi des évolutions de la participation de acteurs, ni leur traduction opérationnelle en matière de construction d'objectifs partagés (Michel, 2023) et de coordinations effectives. Son approche déclarative peut également être avancée comme une limite, au regard de biais cognitifs liés aux injonctions à la participation, bien que le ciblage des animateurs et animatrices comme répondants ait eu tendance à réduire ce risque.

Enfin, une perspective majeure d'approfondissement réside dans la prise en compte de la dimension territoriale, absente dans ce premier travail de modélisation, comme un

déterminant significatif de l'appréhension et de la mise en œuvre de la transition au sein des territoires porteurs de PAT (Beurain *et al.*, 2022 ; Darrot *et al.*, 2022). Un travail qualitatif centré sur des cas d'études s'avèrerait alors complémentaire, en permettant de « densifier » l'analyse de la transition que peut accompagner un PAT, à la fois, en (re) situant le PAT au sein de l'ensemble des dispositifs territoriaux visant la transition du SAT (Girard et Landel, 2023) ainsi qu'en replaçant cette dernière dans la trajectoire historique du territoire (Darrot *et al.*, 2022 ; Lamine *et al.*, 2022). En effet, d'après Ohoussa et Margetic : « *le contexte local et les variables historiques s'avèrent fondamentaux pour comprendre les représentations d'un dialogue multi-scalaire et les stratégies de mise en système* » (Ohoussa et Margetic, 2022). Au-delà de son ancrage historique, la dimension multiscalaire du territoire apparaît pertinente pour analyser la transition, à l'instar du processus de (re)territorialisation étudié à l'aune de « *la création de nouvelles inter-territorialités* » (Barataud *et al.*, 2022) ou encore de la mobilisation complémentaire de ressources aux échelles territoriales et extra-territoriales (Houdart *et al.*, 2023). Ce rapport étroit entre gouvernance, transition et territoire s'incarne enfin au travers de l'analyse des proximités – géographique, organisationnelle et institutionnelle –, au déterminant territorial fort (Beurain *et al.*, 2022), ou encore dans les « *implications sur les représentations du territoire et sur les territorialités* » que peuvent susciter les PAT via leurs modalités de gouvernance (Banzo *et al.*, 2022).

Conclusion

À travers ce travail, nous avons mis en évidence la diversité des modalités de gouvernance mises en place pour l'émergence des PAT. Celles-ci peuvent être vues comme différents types, qui peuvent être inscrits dans des logiques particulières de transition possible du système alimentaire.

Dans un premier temps, une enquête réalisée auprès des animateurs et animatrices des PAT d'Occitanie nous a permis de construire une typologie des modalités de gouvernance de leur émergence. Construite à partir des modalités mises en œuvre par les PAT, elle exprime le niveau de participation des parties prenantes du SAT à l'émergence du PAT. Nous identifions ainsi six types de gouvernance, en croisant les niveaux de 1) co-identification et co-construction, ainsi que de 2) co-décision, traduisant l'ampleur de la participation des parties prenantes du SAT à ces missions. Ces six types expriment trois tendances de gouvernance, selon que cette dernière est respectivement plutôt « centralisée », « partagée » ou « territorialisée ». En outre, l'analyse de pratiques pour les étapes de définition des enjeux et d'élaboration du plan d'actions du projet, révèle une évolution des pratiques pour près de la moitié des PAT, principalement vers des pratiques relatives à une gouvernance « partagée ». La gouvernance des PAT, comme tout processus de gouvernance, évolue donc en fonction des phases et étapes du projet et se construit progressivement.

Dans un second temps, une modélisation théorique nous a permis d'identifier les chemins de transition possibles, vus comme des voies-idéales, par lesquels le PAT peut accompagner une transition du système alimentaire du territoire, selon les trois tendances de gouvernance révélées. Ces chemins de transition s'articulent entre deux extrêmes que sont d'un côté une transition basée sur la construction d'un cadre facilitateur par le PAT,

à l'instar d'une approche de type politique publique, et de l'autre, une transition basée sur l'activation des proximités et la mise en action collective des parties prenantes du SAT, par la consolidation d'une perception partagée du SAT comme un bien commun, dans une approche de développement territorial.

Compte tenu de la faible antériorité du dispositif, nous ne pouvons que constater la diversité de ces modalités et chemins de transition possibles, et présumer de leur capacité d'impact. Des travaux approfondis et orientés sont nécessaires afin d'éclairer les leviers et limites de ces différents processus.

Bibliographie

- Banzo M., Corade N. et Lemarié-Boutry M. 2022, Que se cache-t-il derrière le T des PAT (projets alimentaires territoriaux) ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains, *Économie rurale* 382, 95-110.
- Barataud F., Petit C., Garnier J., Hilaire L. D. L. H. S., Billen G. et Nous C. 2022, Pour penser la territorialisation alimentaire, intégrer les inter-territorialités, *Géocarrefour* 96(4).
- Baritoux V. et Billion C. 2018. Rôle et place des détaillants et grossistes indépendants dans la relocalisation des systèmes alimentaires : perspectives de recherche, *Revue de l'organisation responsable* 13(1), 17.
- Beaurain C. et Bertrand É. 2009, La transaction dans l'économie institutionnaliste américaine : de Commons à Coase, *Pensée plurielle* 20(1), 13-24.
- Beaurain C., Chevallier M. et Issaka Y. 2022. Transition agricole et alimentaire : le rôle de Tulle agglomération dans la structuration d'une action collective territoriale, *Géocarrefour* 96(4).
- Billion C. 2017. La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France, *Géocarrefour* 91(4).
- Blundo Canto G., De Romemont A., Hainzelin E., Faure G., Monier C., Triomphe B. *et al.*, 2020. *ImpresS ex ante. Démarche pour co-construire ex ante les chemins d'impact de la recherche pour le développement. Guide méthodologique ImpresS ex ante deuxième version.*, CIRAD, Montpellier, France.
- Bodiguel L. 2021. Partie II : réflexions sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires, *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social 64-78.
- Bonnefoy S. et Brand C. 2014. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire, *Géocarrefour* 89(1-2), 95-103.
- Boyer R. et Saillard Y. 2002. *Théorie de la régulation, l'état des savoirs* :, La Découverte.
- Chanteau J.-P. 2003. La dimension socio-cognitive des institutions et de la rationalité : éléments pour une approche holindividualiste, *L'Année de la régulation*, 7 (2003-2004), Presses de Sciences Po 45-89.
- Corade N. et Lemarié-Boutry M. 2020. Les projets alimentaires de territoire : entre reconfiguration des territoires et nouvelles relations villes/campagnes, *Géographie, économie, société* 22(3-4), 373-397.
- Crippa M., Solazzo E., Guizzardi D., Monforti-Ferrario F., Tubiello F. N. et Leip A. 2021. Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions, *Nature Food* 2(3), 198-209.
- Darrot C., Marie M., Hochedez C., Guillemain P. et Guillermin P. 2022. Chronologie de la transition vers l'alimentation locale dans quatre villes de l'Ouest : quels enseignements ?, *Économie rurale* 382, 111-131.
- Enjolras B. 2010. Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne, *Géographie, économie, société* 12(1), 15-30.
- FAO, IFAD, Unicef, WFP ET WHO, 2023. *The State Of Food Security And Nutrition In The World 2023*, FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO.

- Fort-Jacques T. et Marchadier C. 2022. Faire solidarité dans les politiques alimentaires de Nantes Métropole : tensions entre dynamiques participatives et affirmation d'acteurs publics, *Norois* 262, 49-60.
- Fournier S., Le Velly R., Lafosse G., Chazoulle C. et Désolé M. 2020. L'intermédiation territoriale publique, une troisième voie entre dispositifs top-down et bottom-up ? Le cas du Pôle agroalimentaire de l'Isère, *Géographie, économie, société* 22(3-4), 329-346.
- Fournier S. et Touzard J.-M. 2014. La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire ?, *VertigO* 14(1).
- Girard S. et Landel P.-A. 2023. Du développement durable à la transition écologique : gouverner le changement territorial. Le cas des intercommunalités de la vallée de la Drôme, *Géographie, économie, société* 25(2-3), 293-322.
- Houdart M. (2022). Société civile et transition alimentaire dans les territoires : état des lieux, enjeux et conditions, *Géocarrefour* 96(3).
- Houdart M., Baritoux V., Iceri V., Lardon S. et Loudiyi S. 2023. L'articulation de ressources mobilisées à différentes échelles dans les processus de reterritorialisation de l'alimentation, *Développement durable et territoires* 14(1).
- Houdart M., Lebel P.-M. et 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. *Géographie, économie, société* 22(2), 159-182.
- Kapala A. 2022. Legal Instruments to Support Short Food Supply Chains and Local Food Systems in France. *Laws* 11(2), 21.
- Lamine C. et Chiffolleau Y. 2012. Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis. *Pour* 232(4), 225.
- Lamine C., Dodet F., Demené C., Rotival D., Latré L., Sabot N. *et al.* 2022. Transformations du système agri-alimentaire territorial en sud Ardèche : co-construire une périodisation du passé... qui fasse sens pour l'avenir. *Géocarrefour* 96(3).
- Landel P.-A. et Pecqueur B. 2016. Le développement territorial : une voie innovante pour les collectivités locales ?, *Développement durable des territoires*, *Economica-AnthroposEconomica-Anthropos*, 31-45.
- Lardon S., Tonneau J.-P., Raymond R., Chia E. et Caron P. 2008. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil, *Norois* 209, 17-36.
- Le Bel P.-M. et Houdart M. 2022. Régimes de justification et processus de reterritorialisation de l'alimentation, *Norois* 262, 15-29.
- Loudiyi Culleron S. 2020. *Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernance* (HDR), Université Clermont Auvergne.
- Malassis L. 1977. Économie agro-alimentaire. T. I. Économie de la consommation et de la production agro-alimentaire., *Revue économique* 32(3), 597-598.
- Maréchal G., Noël J. et Wallet F. 2019. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ?, *Pour* 234-235(2-3), 261.
- Mestre H. 2021. Les projets alimentaires territoriaux : entre cadrage et limites de l'action publique alimentaire territoriale. Le cas de l'élaboration du PAT sur l'île d'Oléron, *Pôle Sud* 55(2), 71-88.
- Michaux V. 2011. Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires, *Revue française de gestion* 37(2017), 35-60.
- Michel L., Soulard C.-T. et Chia E. 2018. Comprendre la faible participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale : Étude de cas dans l'Aude, *Revue européenne des sciences sociales* 56(1), 113-142.
- Michel S. 2023. Espaces démocratiques et gouvernance territoriale : comment organiser collectivement les mutations du système alimentaire ?, *Innovations* 70(1), 123-151.

- Moquay P. 2008. Performative governance: dynamics of participatory systems for devising sustainable development projects, *International Journal of Sustainable Development* 11(2-4), 154.
- Morgan K. et Sonnino R. 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3(2), 209-224.
- Nougarèdes B., Giraud S., Clément C., Ruault C., Lambert C. et Rixen A. 2022. Construire un système alimentaire territorial durable : Chronique d'une concertation territoriale en pays cœur d'Hérault, France, *Noréis* 262, p. 79-99.
- Ohoussa A. et Margetic C. 2022. Entre Nantes et Angers, l'affirmation de « communautés de destins » autour du fait alimentaire ?, *Pour* 244(3), 201-210.
- Ostrom E. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*.
- Pahun J., 2022. Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole, *Géocarrefour* 96(4).
- Pecqueur B. et Zimmermann J.-B. 2004. *Économie de proximités*, Hermès science publications, Paris.
- Perrin C. et Soulard C.-T. 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan, *Géocarrefour* 89(1-2), 125-134.
- Petrella F. et Richez-Battesti N. 2012. Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale, *Informations sociales* 172(4), 81-90.
- Pitseys J. 2010. Le concept de gouvernance, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 65(2), 207.
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougarèdes B., Soulard C.-T., et al. 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, *Géographie, économie, société* 6(1), p. 65-89.
- RnPAT 2020. *PATnorama n°1*.
- RnPAT 2021a. *PATnorama n°2 : les principaux enseignements du premier cycle de PAT (2014-2020)*.
- RnPAT 2021b. *PATnorama n°3 : la gouvernance des Projets Alimentaires Territoriaux*.
- Serrano J., Tanguay C. Yengué J.-L., 2021. Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire, *Économie rurale* 375, 41-59.
- Torre A. 2018. Les moteurs du développement territorial, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Octobre 4, 711.
- Wiskerke J. S. C. 2009. On Places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development, *International Planning Studies* 14(4), 369-387.