

Réseau régional des PAT d'Occitanie

Pratiques et enjeux de la gouvernance des PAT : éclairages de la recherche en Occitanie



Clara SANTINI, UMR Innovation, Institut Agro Montpellier

Webinaire du Jeudi 22 mai 2025

Organisation de la présentation

De la gouvernance...

- Cadrage de la notion et de ses enjeux
- La gouvernance dans les PAT (R1) : une diversité de pratiques

... à la transition des SAT

- Contributions mises en évidence (R2)
- Perspectives pour les PAT

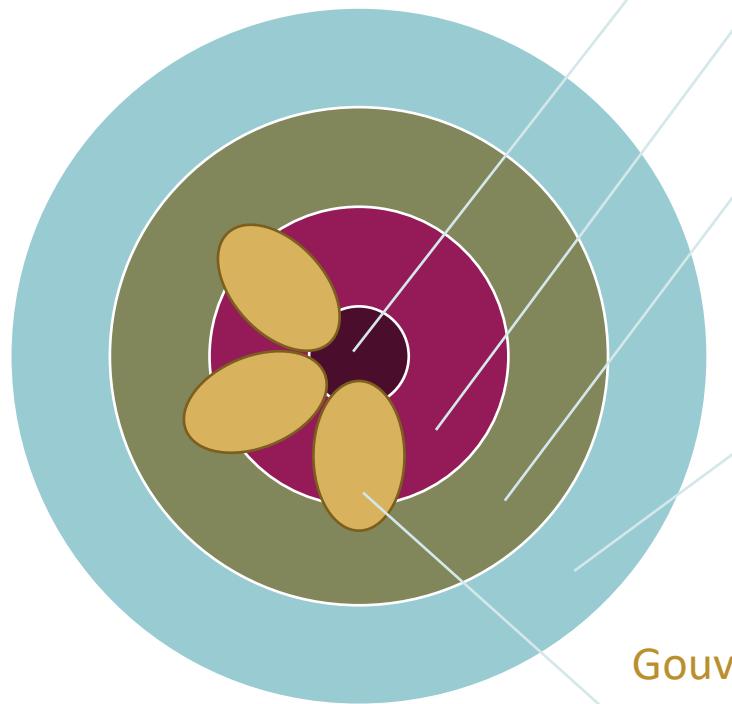
La gouvernance : cadrage de la notion



Une approche globale de la gouvernance : les coordinations

- Tendance à la réduction du concept de gouvernance
 - > Gouvernance du PAT > Instances formelles (COPIL, COTECH, etc.)
- Différents niveaux :
 - Local → global
 - Formel + informel
- Une définition :
 - Générale : **processus de coordinations* entre acteurs**
 - *Formelles (contrat), informelles (confiance), matérielles (produits), immatériels (services, informations)
 - Gouvernance d'un dispositif : coordinations entre acteurs autour d'un projet commun (ex. PAT), impliquant des échanges d'informations ainsi que la définition de règles de fonctionnement (organisation, décisions)

Une approche globale de la gouvernance : les coordinations



Instances du dispositif
(COPIL, COTECH, etc.)

Gouvernance du dispositif (ex. PAT)

Gouvernance alimentaire territoriale (échelle SAT)

Gouvernance multiniveau
(régionale, nationale, internationale, etc.)

Gouvernance des organisations (porteur du PAT, associations, acteurs privés, publics, etc.) et autres dispositifs

> *Composition ; missions ; objectifs ; organisations (modalités de rencontre) / fonctionnement (règles)*

> « *Tout ce qui n'est pas écrit* » mais qui impacte les informations et décisions du PAT : coordinations animateur.ice-partenaires, échanges informels, temps conviviaux, prises de paroles, etc.

> *Ensemble des processus de coordination entre acteurs dans le SAT (partenariats formels, coopérations informelles – horizontales et verticales –, espaces de rencontre, d'échanges, etc.)*

> *Organisation au sein des échelles plus larges et entre les échelles*

> *Fonctionnement interne (formel et informel) de chaque organisation et dispositif*

Des attentes ambitieuses mais peu formalisées du dispositif

■ LOAAF 2014 - Les PAT :

- Sont « *A l'initiative de l'Etat 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* »
- « *visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs* »
- « *sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire* »
- « *s'appuient sur un diagnostic partagé*»

Des attentes ambitieuses mais peu formalisées du dispositif

■ Instruction gouvernementale de 2017

- « *à l'initiative d'une large gamme d'acteurs, tant publics que privés* »
- « *élaboré de manière concertée avec différents acteurs du territoire* »
- « *repose sur un diagnostic partagé* »
- « *L'engagement des partenaires est formalisé sous la forme d'un contrat* »
- « *doté d'une instance de gouvernance qui veille à la mise en œuvre des actions opérationnelles* »

Des attentes ambitieuses mais peu formalisées du dispositif

■ Instruction technique de 2020

- *Identification du ou des porteur(s) – pertinent et légitime – et des partenaires impliqués dans son pilotage, dont au moins une collectivité locale*
- *Implication des différents acteurs du système alimentaire dans la phase opérationnelle du projet*
- *Communiquer auprès des acteurs et des citoyens*
- *Présence d'un animateur / coordinateur*
- *Diagnostic partagé*
- *Instance de gouvernance / Pilotage de la mise en œuvre des actions en COPIL*
- *Engagement formalisé des partenaires (lettre de soutien, document d'engagement)*

Des attentes ambitieuses mais peu formalisées du dispositif

■ Instruction technique de 2024

- *Porteur, dont au moins une CT + au moins un.e élu.e référent.e*
- *Pertinence et légitimité + démarche interservices*
- *Engagement des partenaires + association des communes*
- *Coopération inter-PAT : invitation des PAT supra, infra et voisins à la gouvernance ; participation aux mises en réseau*
- *Diagnostic : partagé aux membres du COPIL et aux acteurs du PAT*
- *Gouvernance représentative des partenaires impliqués et des actions prévues – élargie et partagée, représentative des axes du plan d'actions*
- *+ transversalité de la démarche, orientations PNA, SNANC*

Entre spécificité et représentativité de la gouvernance des PAT : focus sur les **acteurs** (composition)

Gouvernance du SAT (GAT)

- Spécificité des acteurs impliqués
 - Types d'acteurs (publics, privés, associatifs), collectifs et individuels
 - Visions du développement (agroindustriel, technocentré, agroécologique, paysan, etc.)

***Les PAT parviennent-ils à mettre en place cette double représentativité ?
Uniformité ou disparité des PAT ?***

Gouvernance du PAT

- Représentativité des acteurs du SAT
- Représentativité d'une approche systémique de l'alimentation
 - Diversité des types d'acteurs (statut, historique)
 - Publics, privés, associatifs, recherche, citoyen.ne.s, agriculteur.rice.s, etc.
 - Diversité des sujets / enjeux
 - Agriculture, transformation, santé, environnement, accessibilité, culture, etc.
 - Diversité des modèles de développement poursuivis
 - Traditionnel et alternatif

Entre spécificité et représentativité de la gouvernance des PAT : focus sur les **coordinations** (fonctionnement)

Gouvernance du SAT (GAT)

- Spécificité des coordinations
 - Formelles (compétences, activités)
 - Informelles
 - Historiques : hiérarchies de pouvoirs, tensions, partenariats, etc.
- Spécificité du porteur du PAT
 - Instances, fonctionnement
 - Projet politique
 - Compétences et moyens
 - Historique vis-à-vis du territoire

Gouvernance du PAT

- Attente d'une élaboration partagée par les acteurs du SAT
 - Règles de coordination partagées / Modalités de participation
 - Règles de mobilisation et d'information des acteurs
 - Règles d'élaboration et de prises de décisions relatives au PAT

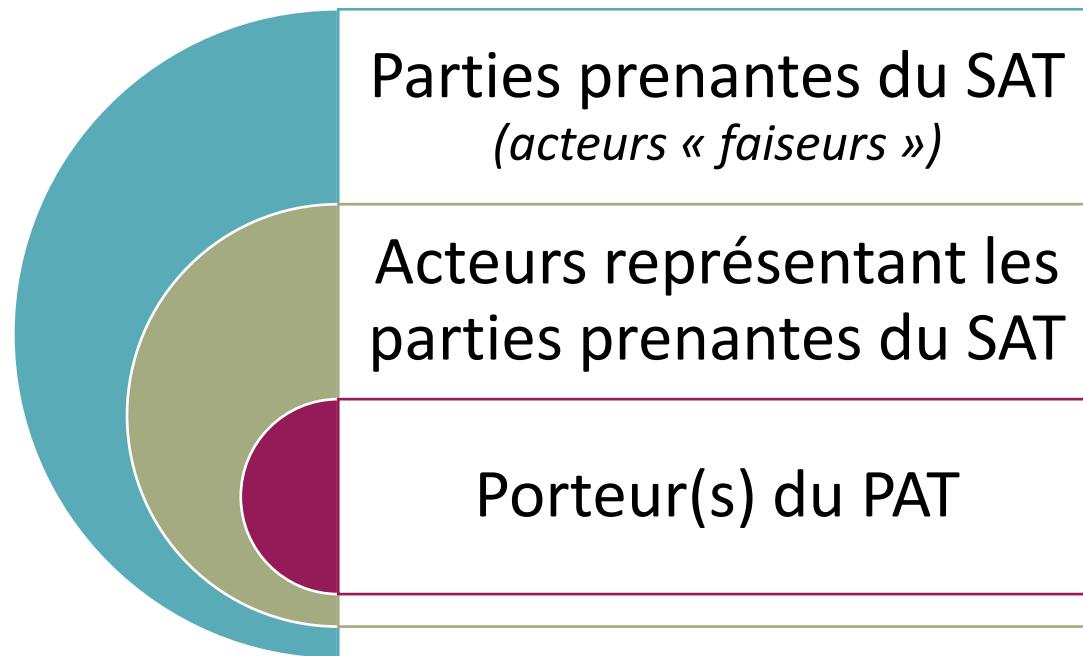
Les PAT sont-ils élaborés de manière collective par les acteurs des SAT ?

Quel(s) niveau(x) de participation, au regard de l'hétérogénéité des acteurs en place ?*

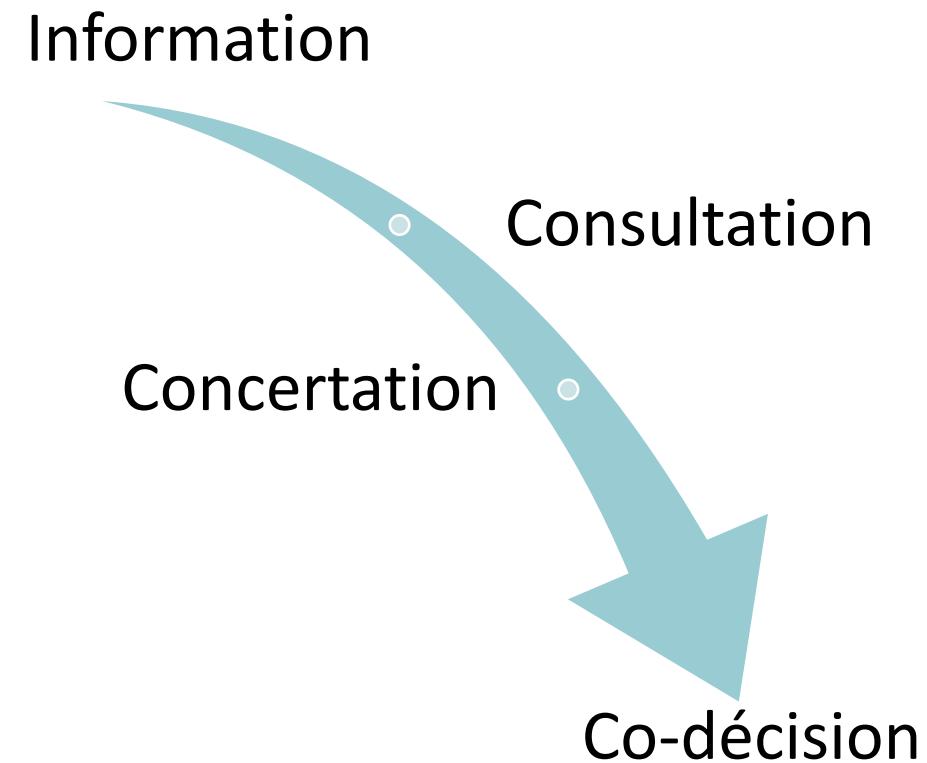
**Statut, compétences, moyens, vision, pouvoir, historique, etc.*

Différents niveaux de participation des acteurs des SAT

Envergure de mobilisation



Intensité de participation



Présentation rapide de la thèse



Le sujet de la thèse

- Question générale : quel rôle joue la gouvernance dans la transition du Système Alimentaire des territoires (SAT) ?
 - Objet et cadre :
 - Dispositif PAT – phase d'émergence
 - Transition du SAT : reterritorialisation > diversification maraîchère
- ***Dans quelle mesure le PAT peut-il contribuer à institutionnaliser/renforcer un processus de transition du SAT ?***

Système alimentaire du territoire (SAT)

L'ensemble des activités, des acteurs et des structures impliquées dans le système alimentaire à l'échelle d'un territoire



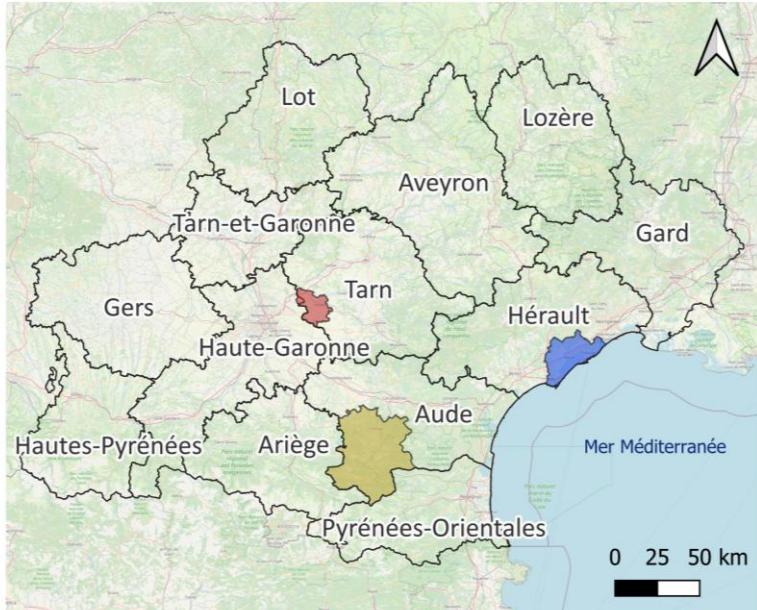
*Thèse en économie institutionnelle, réalisée en 2021-2024 à l'Institut Agro Montpellier (UMR Innovation)
sous la direction de Stéphane FOURNIER*

La démarche méthodologique générale

- 3 étapes



La démarche méthodologique : les terrains

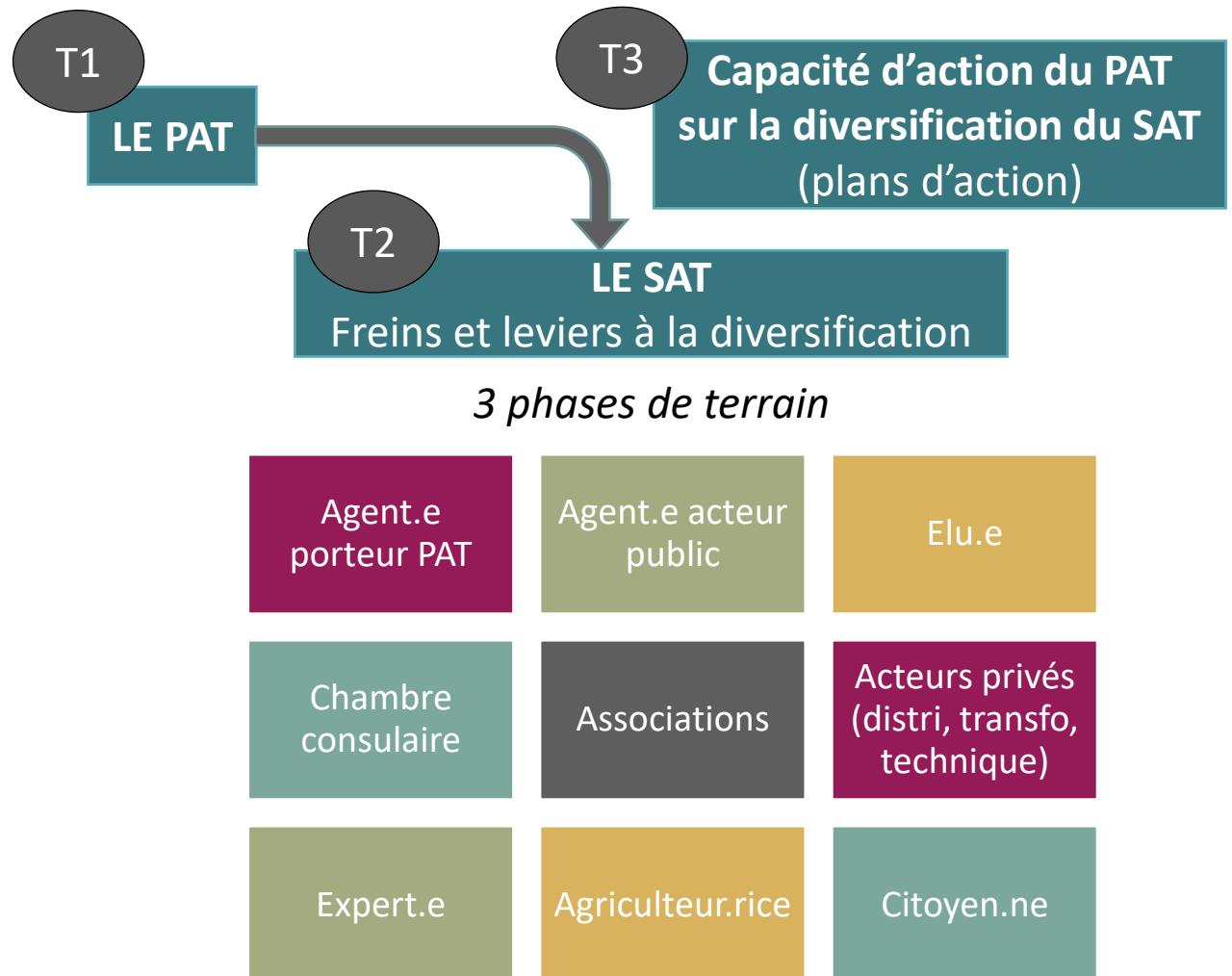


Légende

- PAT de la Haute Vallée de l'Aude (HVA)
- PAT de la Communauté de communes du Tarn Agout (CCTA)
- PAT porté par le Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT)
- Départements d'Occitanie

OpenStreetMap

Source : IGN, Admin Express
Réalisation : Clara SANTINI



La gouvernance dans les PAT : une diversité des pratiques



Enquête des PAT d'Occitanie : présentation en bref

■ Objectifs

- Caractériser le processus d'émergence des PAT
- Focus sur les modalités de gouvernance

■ Démarche

- Printemps **2022 (émergence)**
- Questionnaire en ligne aux animateur.rice.s
- Croisement avec les dossiers de labellisation des PAT répondant
- 30 réponses sur 54 PAT

Emergence du PAT

- Date d'initiation, acteurs moteurs, motivations initiales

Définition du PAT

- Enjeux, modalités de réalisation du diagnostic et de construction du projet

Consultation du territoire

- Consultation « élargie » ?

Instances de gouvernance

- Composition, modalités de constructions et de fonctionnement

Impact attendu de la démarche

- Effets attendus, limites identifiées, modalités d'évaluation

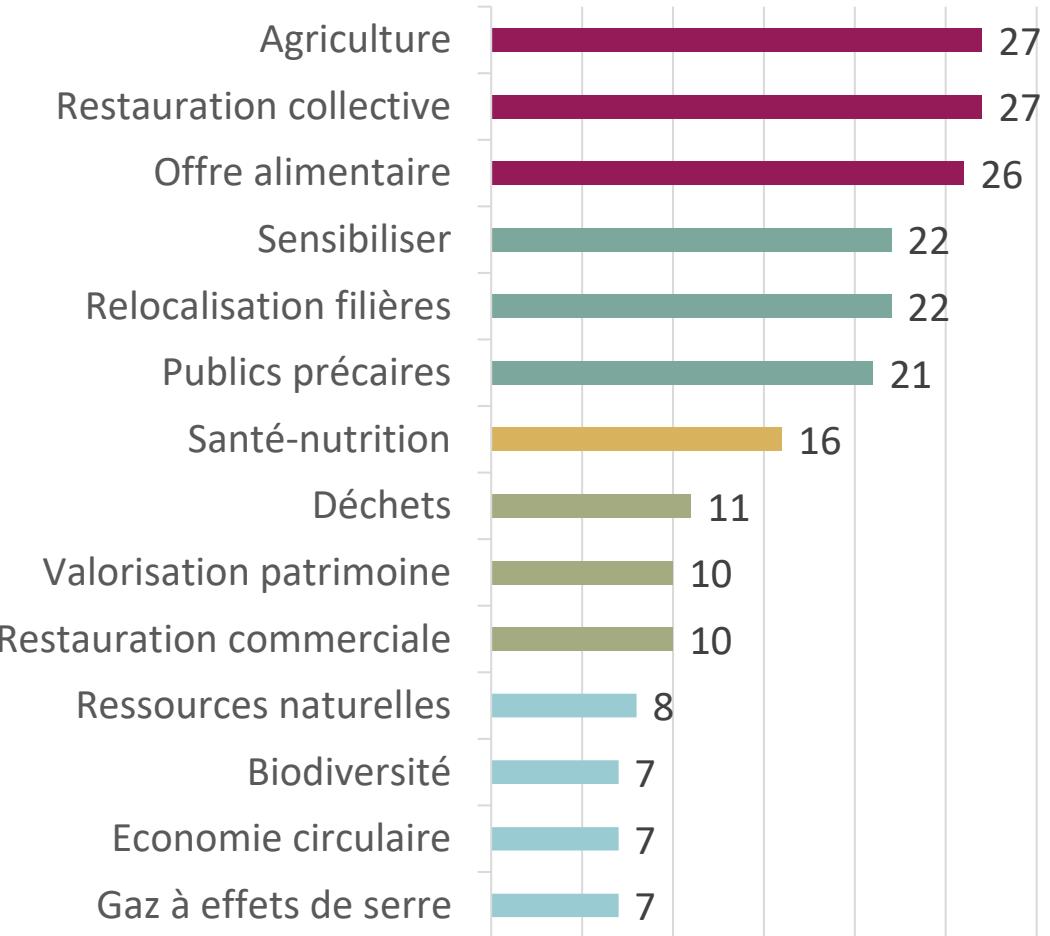
Les tendances de l'émergence des PAT : temps forts

■ Initiation

- Les PAT ne « partent pas de zéro » : actions ou projets préalables (> 80 %)
- Déclencheurs principaux : proposition d'élu.e.s et opportunité du plan France relance (> 1/2) ; proposition d'agent.e.s du porteur et d'acteurs des territoires (>1/3)

■ Diagnostic

- Corrélation non-systématique entre la réalisation du diagnostic et la construction de la stratégie (1/3 des PAT)
- Réalisé en interne par le porteur uniquement pour la moitié des cas
- Sollicitation en complément d'acteurs du territoire (27 % des PAT) ou de BE (20 % des PAT)



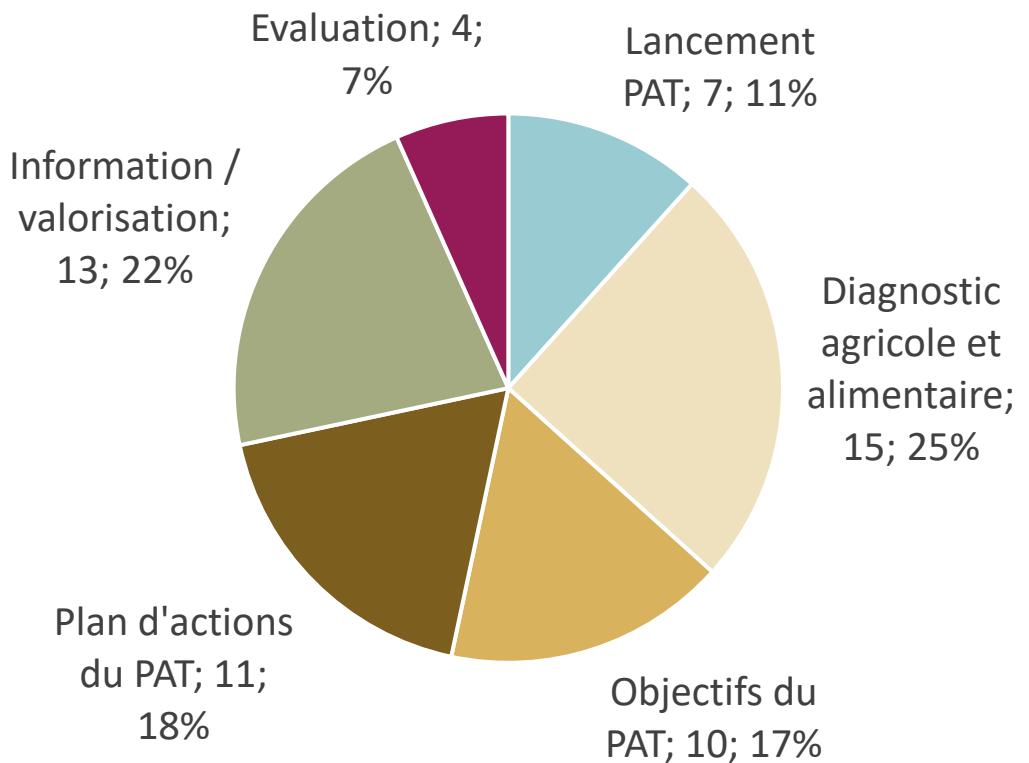
Les tendances de l'émergence des PAT : focus sur les instances de gouvernance

- Instances de gouvernance
 - Construction préalable à l'élaboration de la stratégie dans 60 % des cas
 - Implication d'un comité multiacteur dans la plupart des cas (90 %), mais composition variable
 - Citoyen.ne.s mobilisé.e.s dans 23 % des PAT enquêtés, acteurs privés dans 40 %
- En cas de dissensus, arbitrage par le porteur (50 %) ou non-défini (40 %)
- Engagement formalisé des acteurs rare (10 %) mais souhaité (convention de partenariat ou charte d'engagement dans les objectifs et/ou les actions)
- Focus sur des acteurs-clé
 - Animateur.rice : présent.e à toutes les étapes (plan d'actions > enjeux), prise de décision non-systématique (< 50 %)
 - Elu.e référent.e : présent.e pour 80 % des PAT, à toutes les étapes, important pour les décisions (70 % des PAT)
 - COPIL élargi : décision pour 50 à 70 % des PAT

Les tendances de l'émergence des PAT : focus sur la concertation élargie

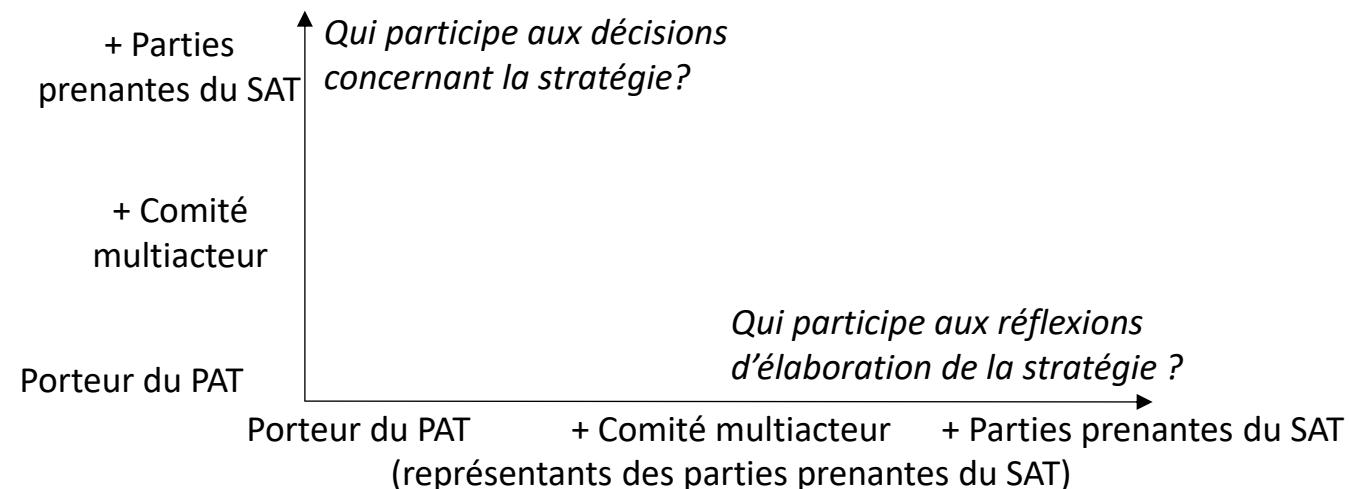
- 60 % des PAT ont organisé ou prévu une concertation élargie
- Acteurs ciblés : acteurs économiques, citoyen.ne.s, acteurs institutionnels
- Diversité d'étapes

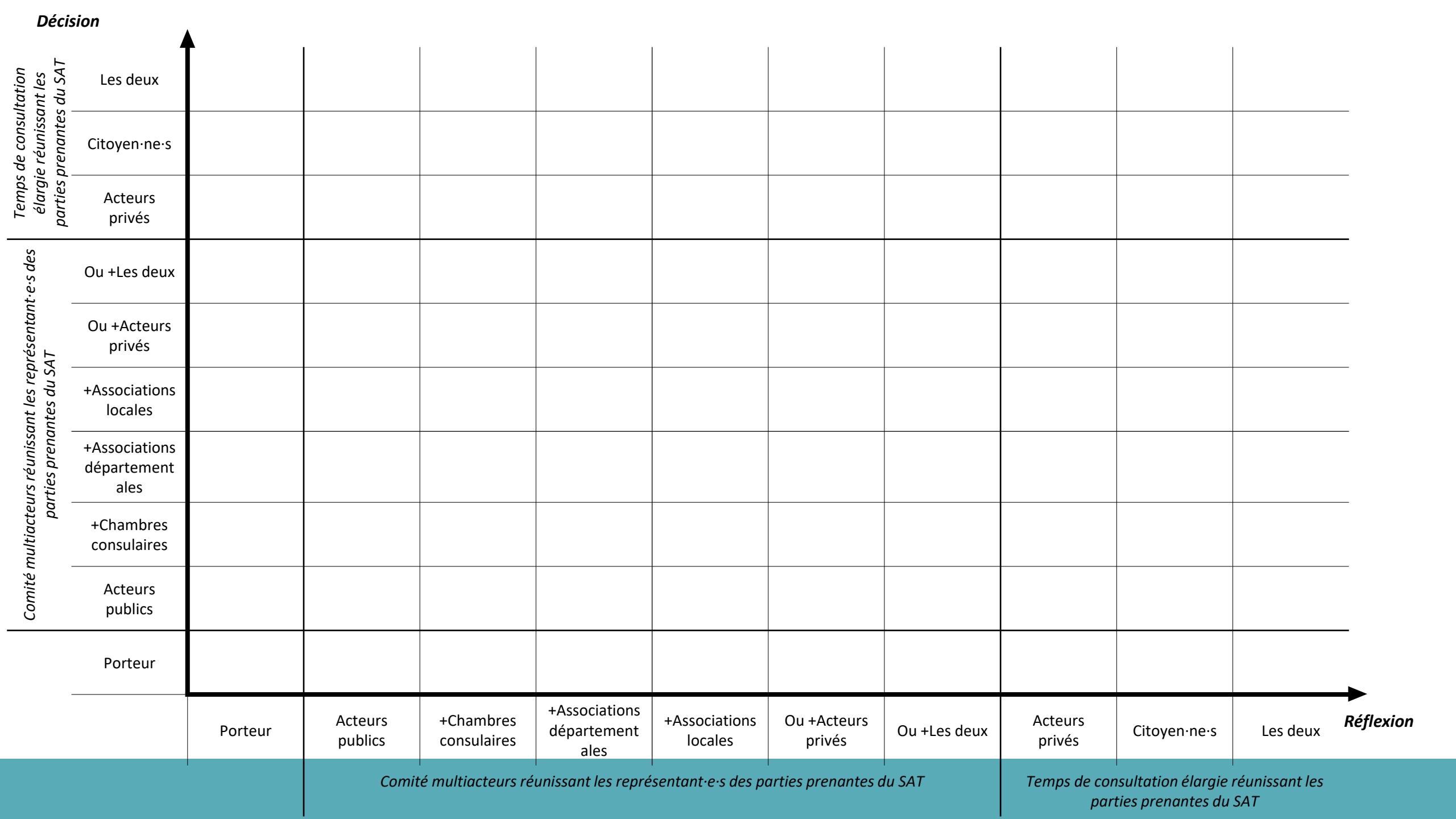
Etapes concernées ou prévues par des temps de consultation élargie



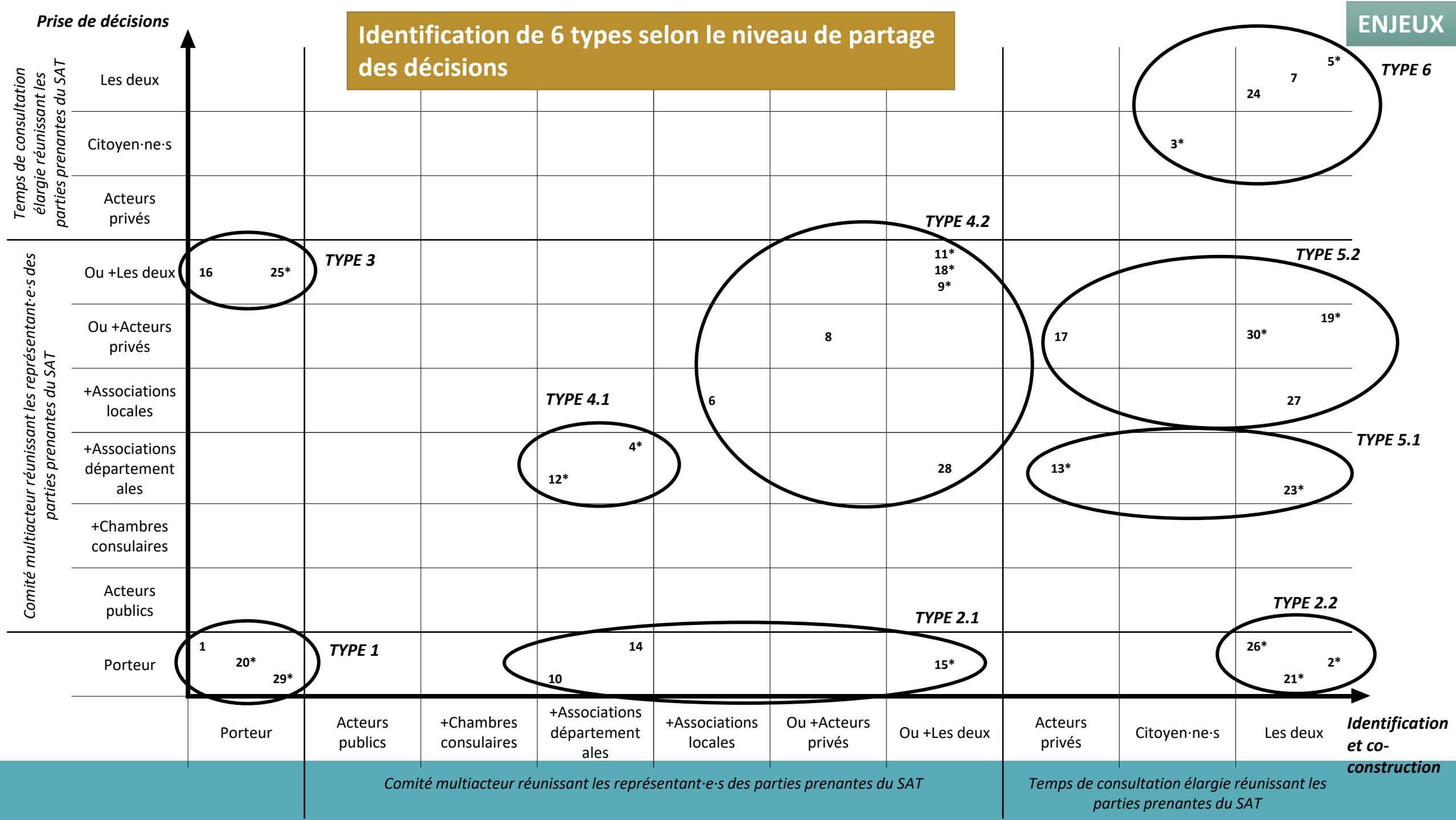
Construction d'une typologie des modalités de gouvernance

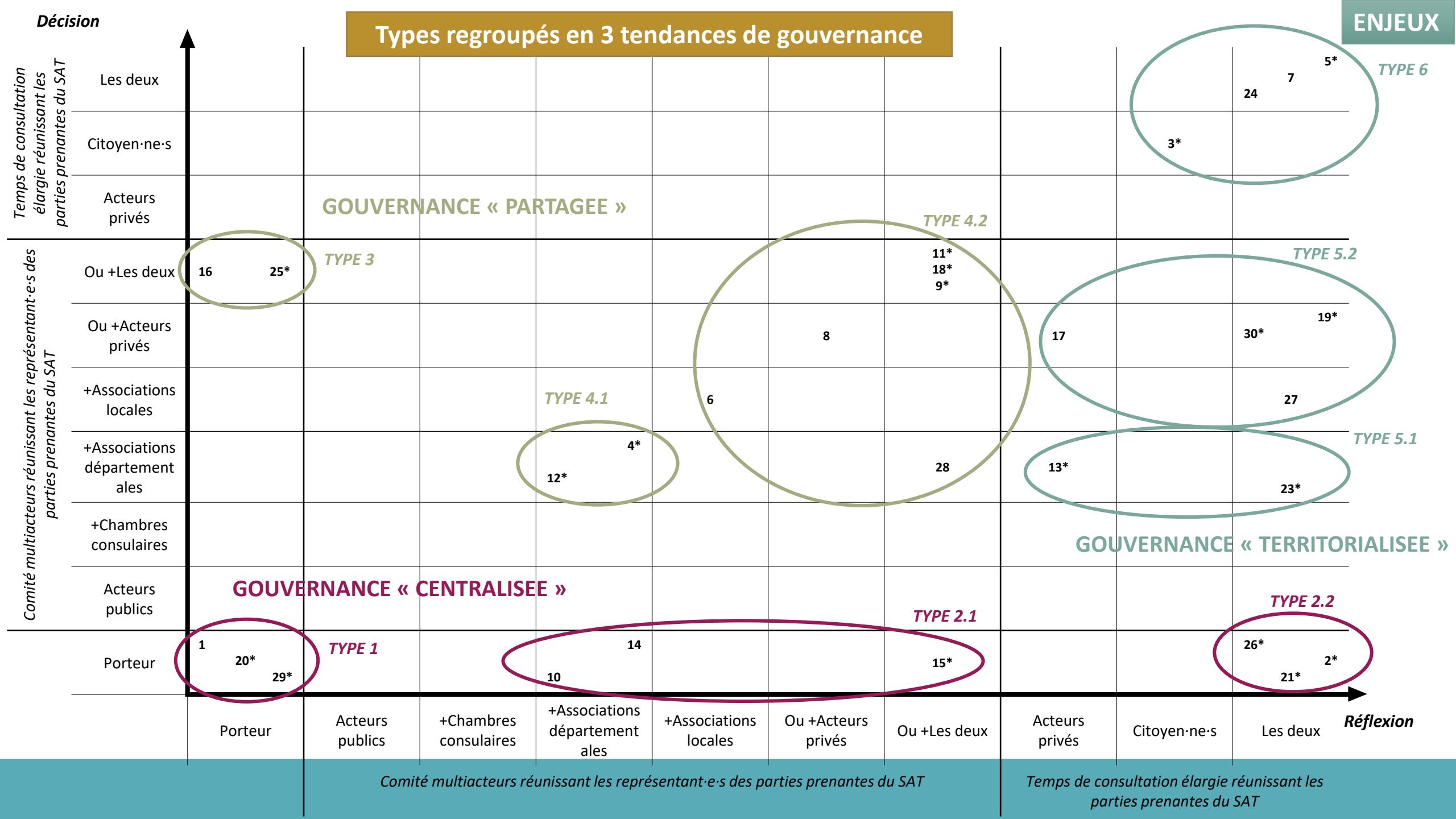
- Hétérogénéité des instances → construction grille de lecture
- Deux critères discriminants majeurs
 - Intensité de mobilisation
Réflexion, co-construction → Co-décision
 - Envergure de mobilisation
Porteur → Comité multiacteur → Parties prenantes directement(citoyen.ne.s, agriculteur.rice.s...)
- Deux étapes-clé étudiées
 - Définition des enjeux
 - Elaboration du plan d'actions





Identification de 6 types selon le niveau de partage des décisions





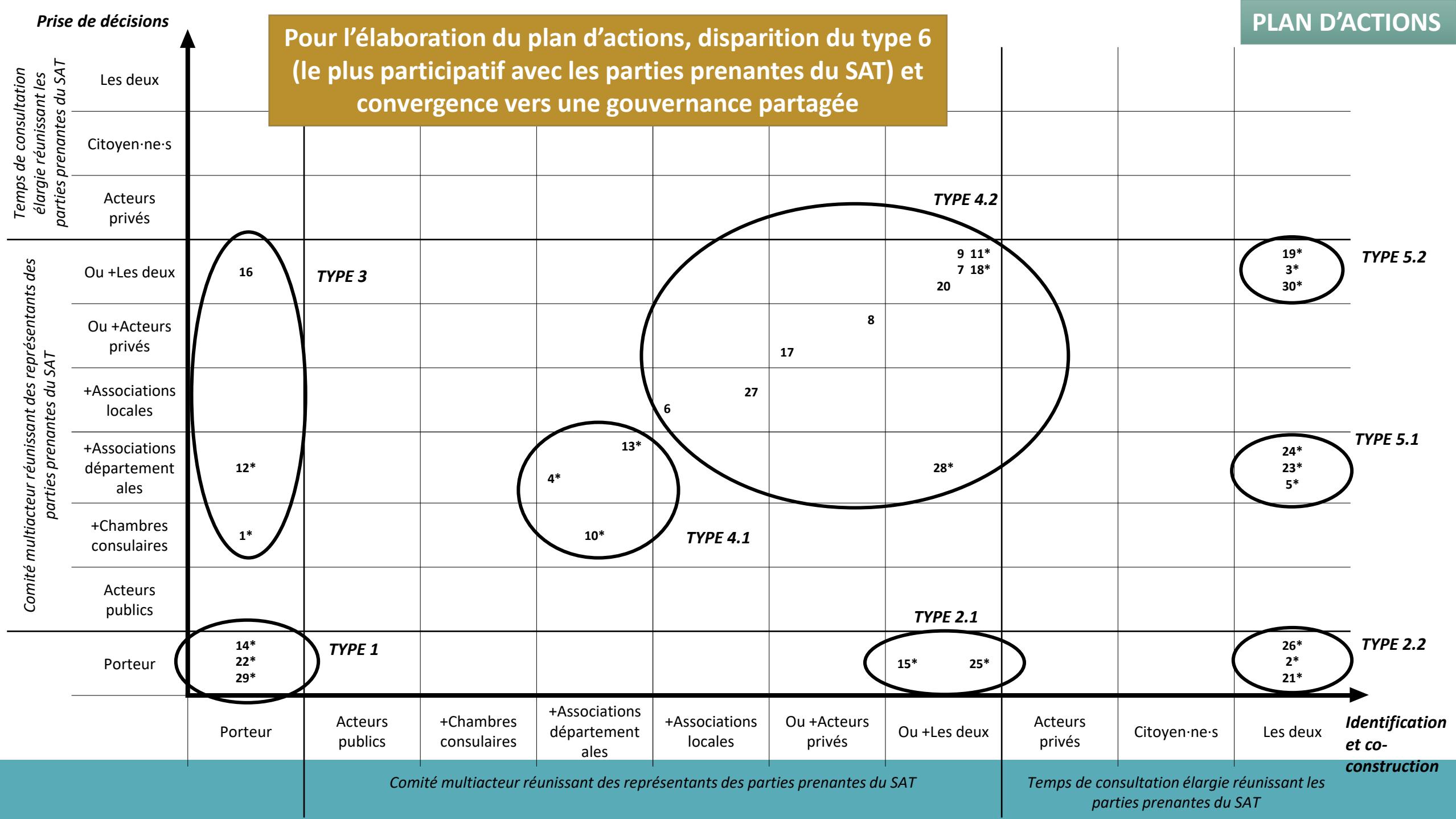


Illustration des trois idéaux-types de gouvernance avec les PAT étudiés

! Idéaux types !

Etudes de cas : nuances & confirmation de ces tendances

PAT de la CCTA

Construction en séminaires entre élu·e·s et ateliers de consultation
Décision en commission d'élu·e·s

PAT de la HVA

Construction en ateliers de concertation multiacteurs
Décision en COPIL multiacteur (charte + vote)

PAT porté par le SMBT

Construction en ateliers de concertation multiacteurs + forum citoyen
Décision en COPIL multiacteur

Qui participe aux décisions concernant la stratégie?

+ Parties prenantes du SAT

+ Comité multiacteur

Porteur du PAT

Territorialisée

Partagée

Centralisée

Qui participe aux réflexions d'élaboration de la stratégie ?

Porteur du PAT + Comité multiacteur + Parties prenantes du SAT
(représentants des parties prenantes du SAT)

La réalité des pratiques pour l'émergence des PAT

Critères du dispositif	Observations
Approche systémique de l'alimentation	<ul style="list-style-type: none">Approches systémiques généraliséesPoids différent des sujets
Territorialement ancré	<ul style="list-style-type: none">Projets à l'échelle de territoires administratifs : opportunité de gestion VS cohérence complexe (bassins de vie, échelles, etc.)Incitation aux coopérations interterritoriales
Gestion multiacteur	<ul style="list-style-type: none">Diversité des instances entre PATGénéralisation de la concertationEnvergure et intensité de mobilisation variables



L'hétérogénéité de gouvernance des PAT, témoin de leur ancrage territorial

- Différents niveaux de gouvernance
 - Le PAT
 - Les actions du PAT
- Diversité des modalités de gouvernance, en fonction :
 - Des territoires
 - Des porteurs de PAT (statut, compétences, historique, etc.)
 - Des sujets (actions) et des acteurs concernés / ciblés
 - Du temps (phases du PAT, historique de la démarche)

Des PAT à la transition du SAT : quels impacts de la gouvernance ?



Quels intérêts à la participation d'une diversité d'acteurs des SAT dans les PAT ?

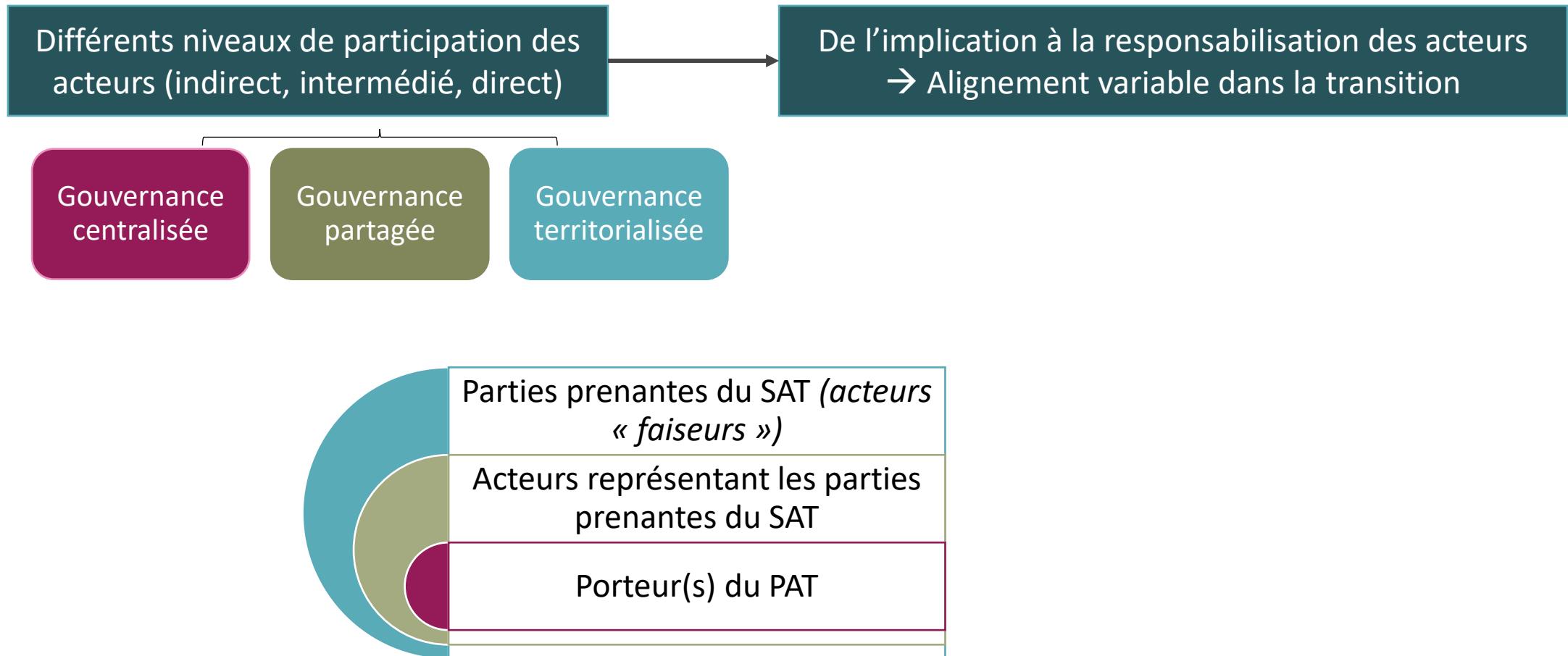
- Initiatives variées dans les SAT → rôle d'ensemblier des PAT, fédérer et faire du lien entre les initiatives pour les renforcer
- Construire directement avec les opérateur.rice.s des SAT (ou leurs représentants) → entraînement dans le processus de transition
- Hétérogénéité des savoirs → richesse pour comprendre la situation et les enjeux de transition du SAT
- Hétérogénéité des visions → permettre la compréhension, la coexistence, la collaboration, voire des hybridations
- ...

*Intérêt à penser la représentativité des types d'acteurs et de sujets
→ Nuances et complémentarités des modalités de gouvernance*

Idéaux-types de gouvernance : des limites et atouts variables

Tendance de gouvernance	CENTRALISÉE	PARTAGÉE	TERRITORIALISÉE
Principe	<ul style="list-style-type: none">• Forte gestion et maîtrise du PAT par son porteur• Stratégie officielle• Cadres facilitateurs des changements	<ul style="list-style-type: none">• PAT co-porté par des représentants des pp• Stratégie collective• Alignement des représentants selon la stratégie	<ul style="list-style-type: none">• Stratégie largement connue• Mobilisation directe des pp du SAT
Déterminants du succès	<ul style="list-style-type: none">• Légitimité de la démarche• Moyens	<ul style="list-style-type: none">• Capacité d'alignement des acteurs• Représentativité des acteurs mobilisés	<ul style="list-style-type: none">• Capacité de mobilisation et d'inclusivité• Moyens d'animation
Limites potentielles	<ul style="list-style-type: none">• Acceptation du PAT et enrôlement des pp du SAT limités	<ul style="list-style-type: none">• Reconnaissance institutionnelle• Moyens	<ul style="list-style-type: none">• Capacité d'animation (réalisme Vs. moyens)• Légitimité de la démarche

Implication variable des acteurs dans une stratégie collective de transition



Quatre leviers nécessaires à un changement de pratiques

COGNITIF

Ex. Diagnostic,
sensibilisation

Créer une vision collective des enjeux et des voies de transition

→ Levier

majoritairement
activé par le plan
d'actions des PAT

COLLECTIF

Ex. Coordination,
animation

**Permettre une prise de conscience de la dimension collective de la transition
par les acteurs des SAT**

MATÉRIEL

Ex. Financement,
infrastructure

Faciliter opérationnellement les changements

MORAL

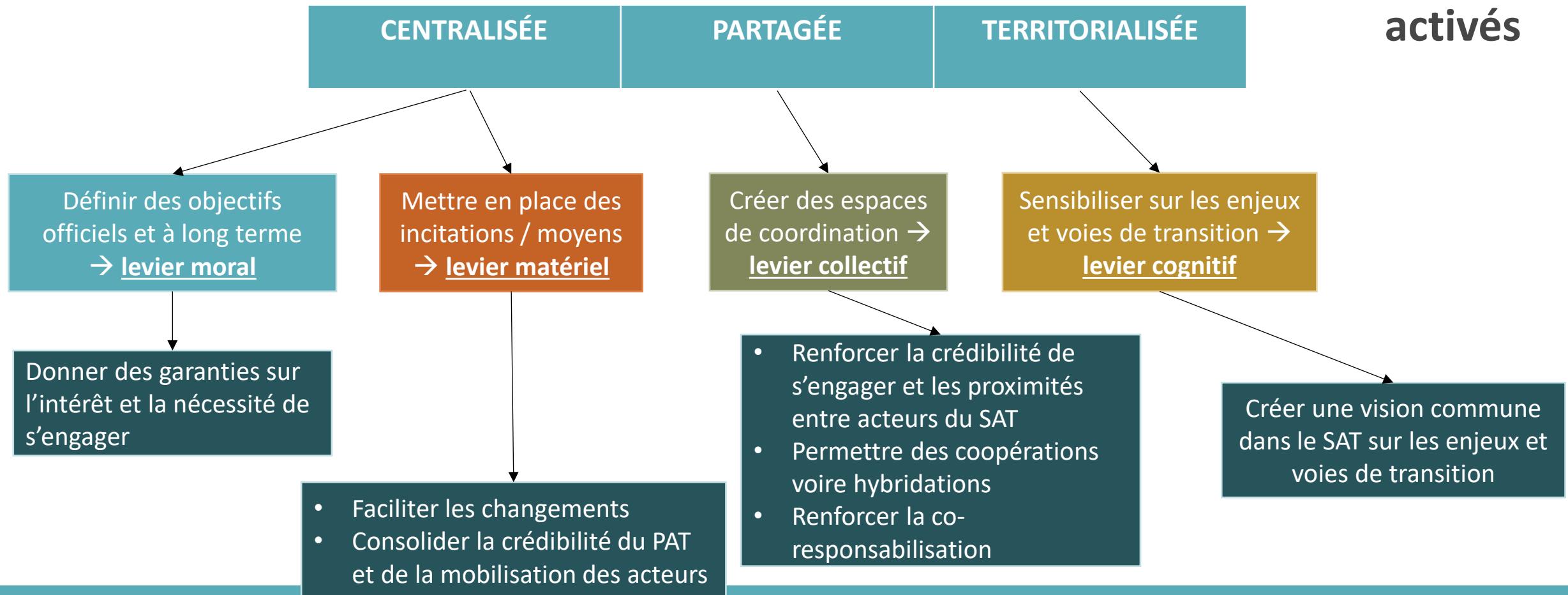
Ex. Instrument de
PP

Définir des garanties officielles et à long terme sur la dynamique de transition

Grille de lecture construite durant la thèse

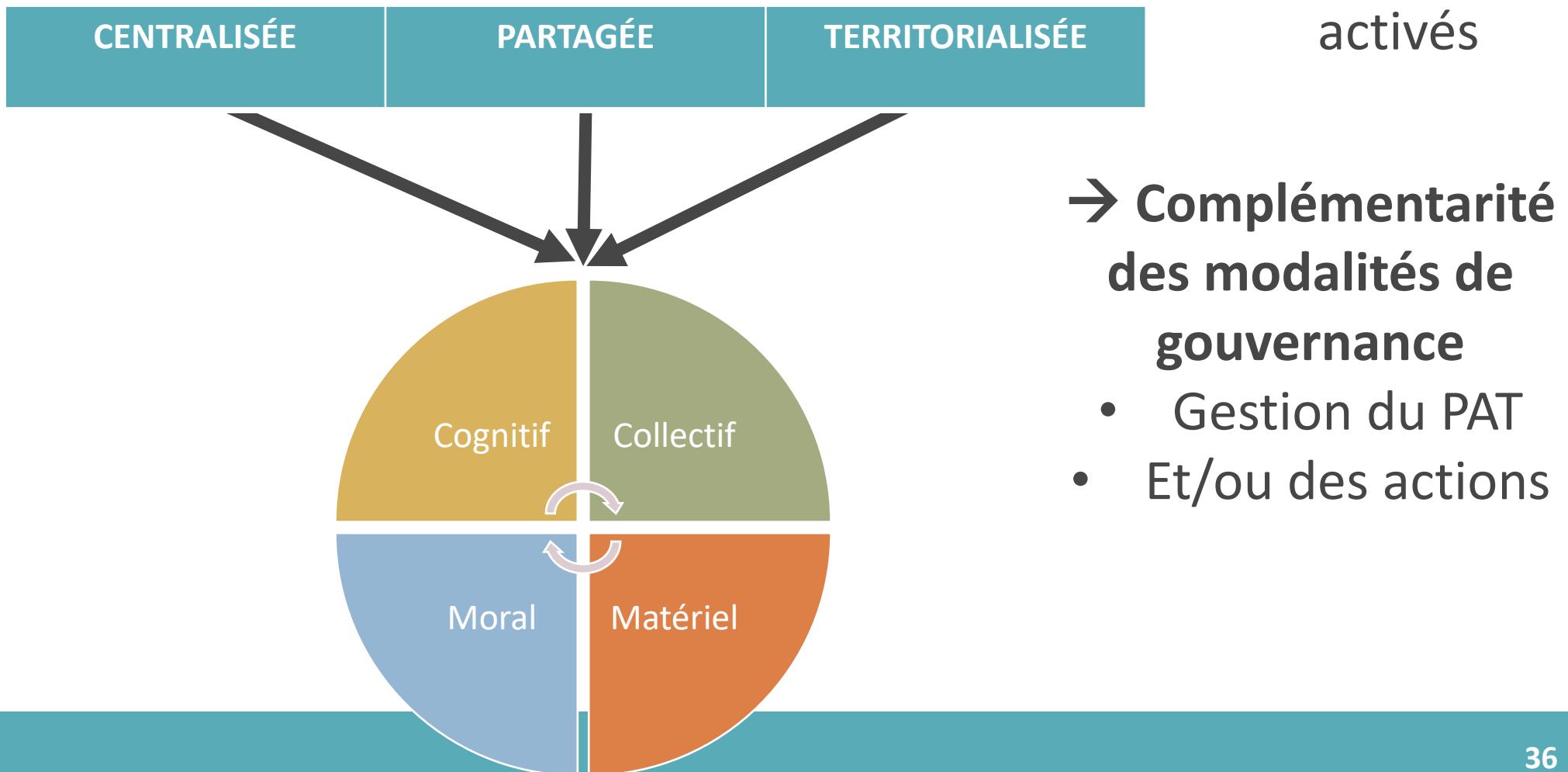
Impacts variables de la gouvernance à l'impact des PAT sur la transition du SAT

- 3 types de gouvernance → 3 trajectoires d'impact → **Différents leviers activés**



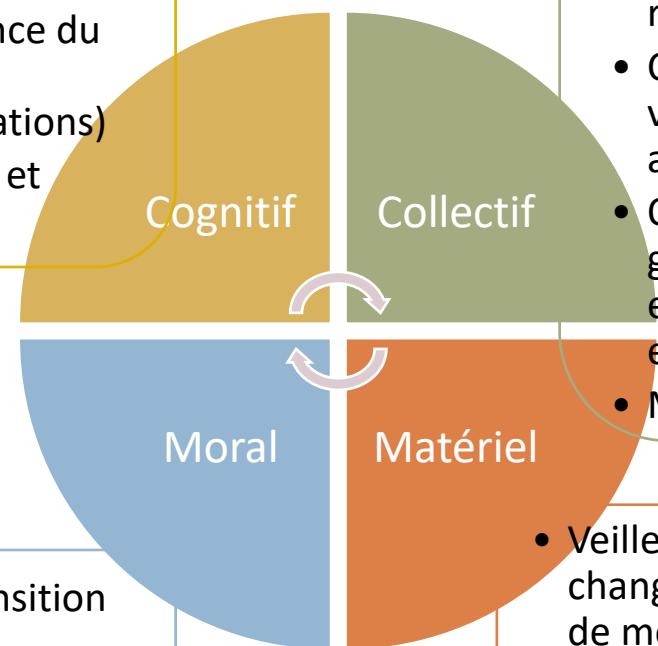
Impacts variables de la gouvernance à l'impact des PAT sur la transition du SAT

- 3 types de gouvernance → 3 trajectoires d'impact → Différents leviers activés



Une nouvelle approche pour évaluer l'impact des PAT, centrée sur la gouvernance

- Identifier les acteurs, dispositifs et initiatives du SAT (dans leur diversité, sur et hors territoire)
- Développer et suivre les connaissances sur la situation du SAT
- S'assurer que les acteurs du SAT aient connaissance du PAT, des enjeux et solutions de transition (intermédiation et diversification des communications)
- Être un relai vis-à-vis des ressources territoriales et extraterritoriales



- Définir ou soutenir la définition d'objectifs de transition officiels et long terme dans les PP et portés politiquement (approche systémique, hybridation traditionnel / alternatif, ambition et cohérence)

- Créer des espaces d'interconnaissance entre acteurs variés (type, filière, maillon, modèles)
- Créer les conditions de la coordination (échanges répétés permettant la constitution de règles et la reconnaissance des engagements dans la durée)
- Créer des espaces propices à la construction d'une vision collective (attention à la représentativité des acteurs, rapports de pouvoir, espaces d'échanges)
- Organiser la complémentarité des espaces de gouvernance (entre pouvoir politique et sociétal, entre différentes instances, entre dispositifs existants et innovants)
- Mobiliser une ingénierie suffisante

- Veiller à ce que les acteurs du SAT aient la capacité de changer leurs pratiques, en tant que ressource ou relai de moyens (financiers, matériels, infrastructurels, services)
- Veiller à la cohérence entre les objectifs portés et les moyens alloués

Conclusion : principaux points à retenir

- La gouvernance dépasse largement les instances et leur composition, mais comprend toute action de coordination formelle et informelle
- L'alimentation conduit à rassembler une très large diversité d'acteurs, donc des compétences, moyens, visions, objectifs variés → hétérogénéité à prendre en compte (ressources, hiérarchies de pouvoir)
- Une diversité de modalités de gouvernance (centralisée, partagée, territorialisée) est observable : la gouvernance des PAT se construit entre les attentes du dispositif et l'ancrage territorial

Conclusion : principaux points à retenir

- 4 leviers pour réfléchir l'impact (cognitif, collectif, matériel, moral), variablement activés selon les modalités de gouvernance des PAT
- Le PAT est un outil ambitieux visant la reterritorialisation des SAT, par :
 - L'organisation de la coexistence et la collaboration entre acteurs du régime sociotechnique (système alimentaire actuel) et des niches (alternatives)
 - Le renforcement de la gouvernance alimentaire territoriale, qui concourt à créer ou renforcer un potentiel d'action collective

Merci de votre attention !

