

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



# 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

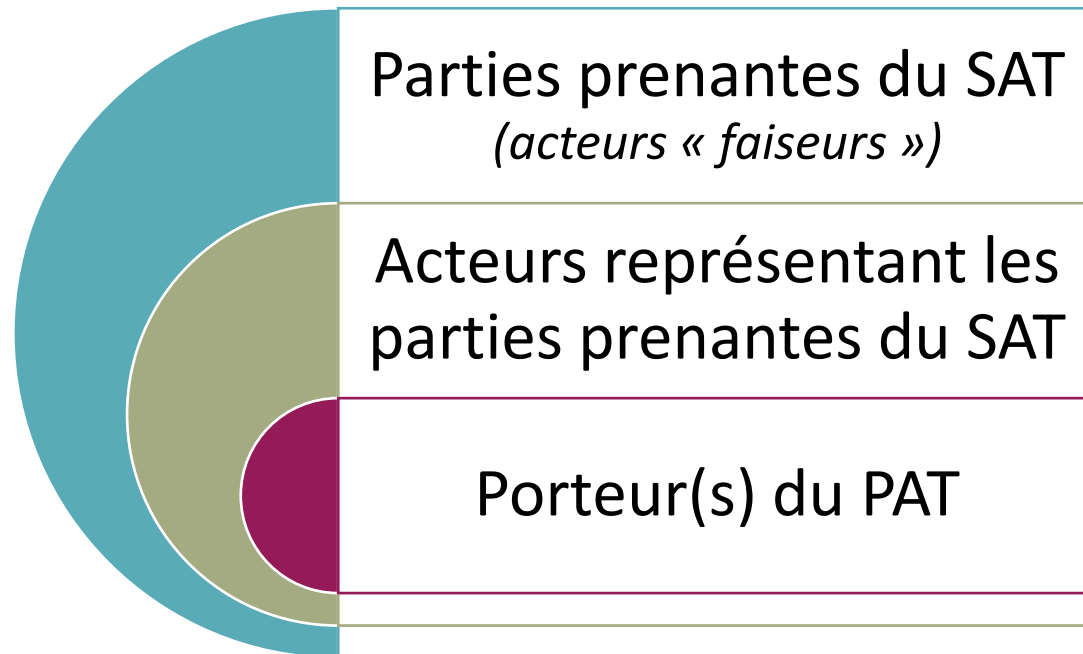
***Les PAT sont-ils élaborés de manière collective par les acteurs des SAT ?***

***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

Information

Consultation

Concertation

Co-décision

# 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*

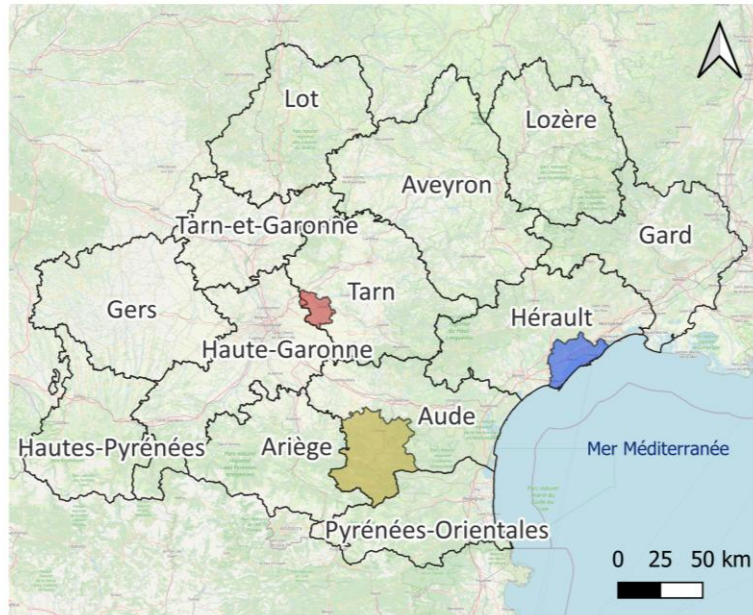
# La démarche méthodologique générale

---

- 3 étapes



# La démarche méthodologique : les terrains



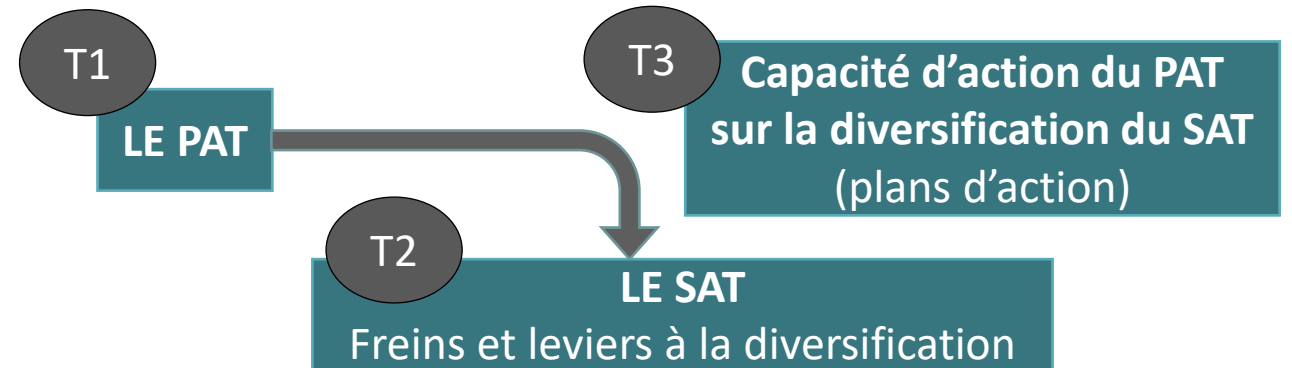
## Légende

- 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



## 3 phases de terrain

Agent.e porteur PAT	Agent.e acteur public	Elu.e
Chambre consulaire	Associations	Acteurs privés (distri, transfo, technique)
Expert.e	Agriculteur.rice	Citoyen.ne

*Diversité d'acteurs rencontrés (entretiens)*



# 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

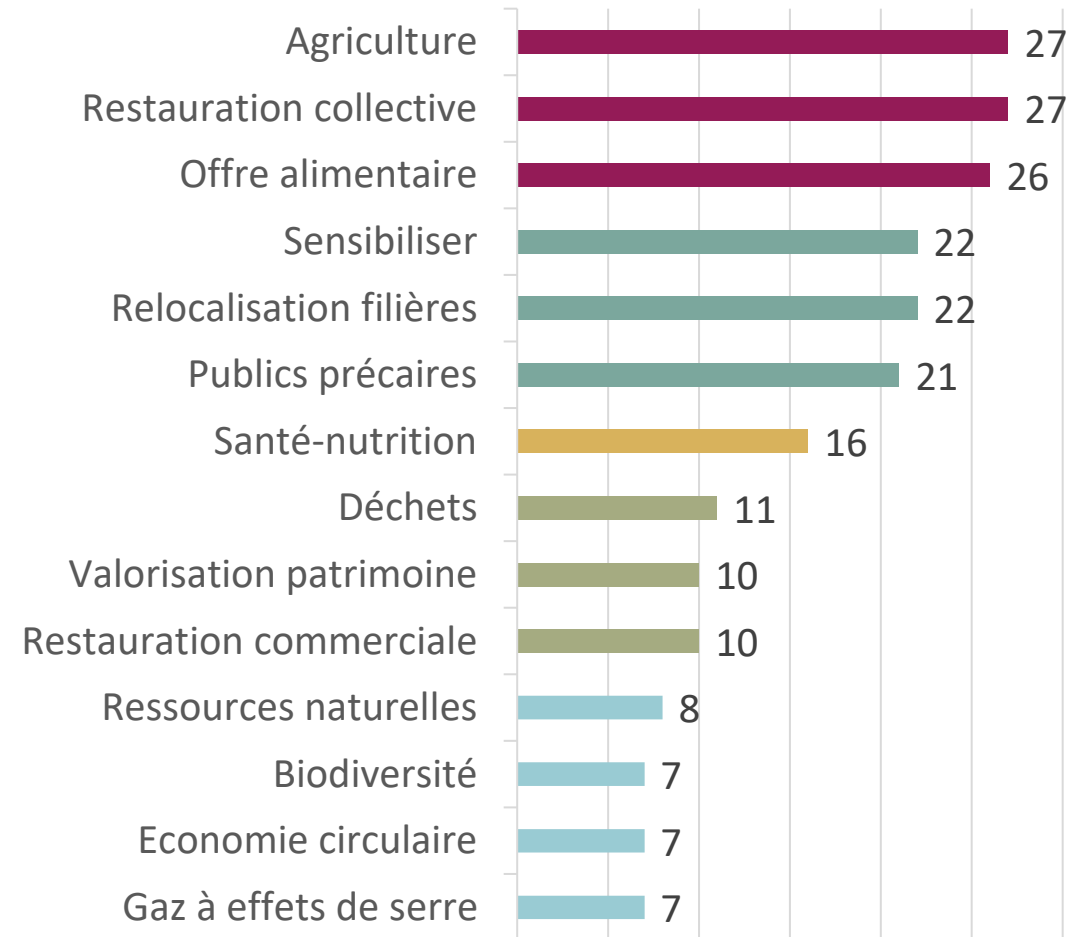
# Les tendances de l'émergence des PAT : temps forts

## ■ 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

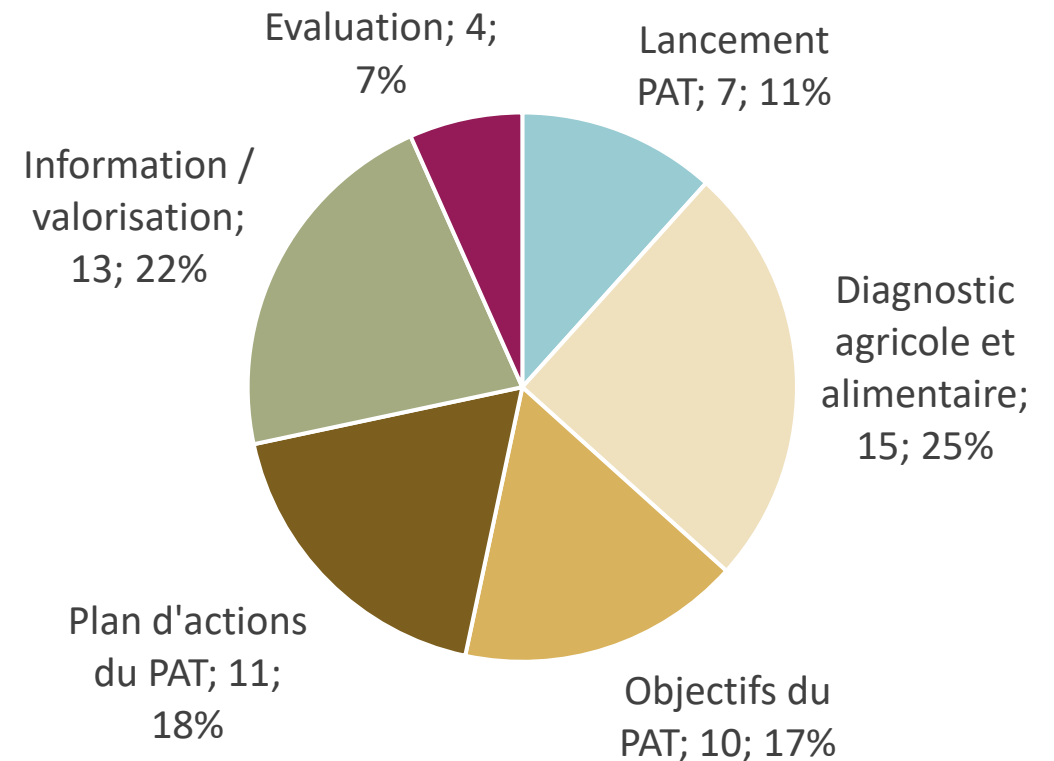
---

- 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

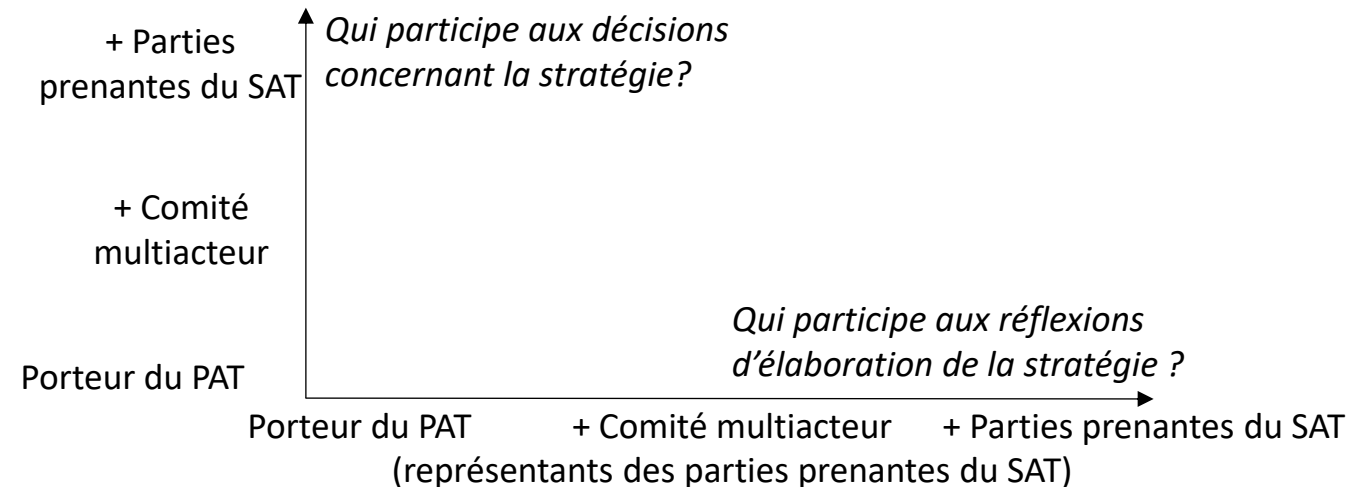
- 60 % des PAT ont organisé ou prévu une concertation élargie
- Acteurs ciblés : acteurs économiques, citoyen.ne.s, acteurs institutionnels
- Diversité d'étapes

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



## 4

Les deux

---

Citoyen·ne·s

---

Acteurs  
privés

Ou +Les deux
Ou +Acteurs privés
+Associations locales
+Associations département ales
+Chambres consulaires
Acteurs publics

Porteur

Porteur

Acteurs  
publics

+Chambres  
consulaires

+Associations  
département  
ales

+Associations  
locales

u +Acteurs  
privés

Ou +Les deux

Acteurs  
privés

Citoyen·ne·s

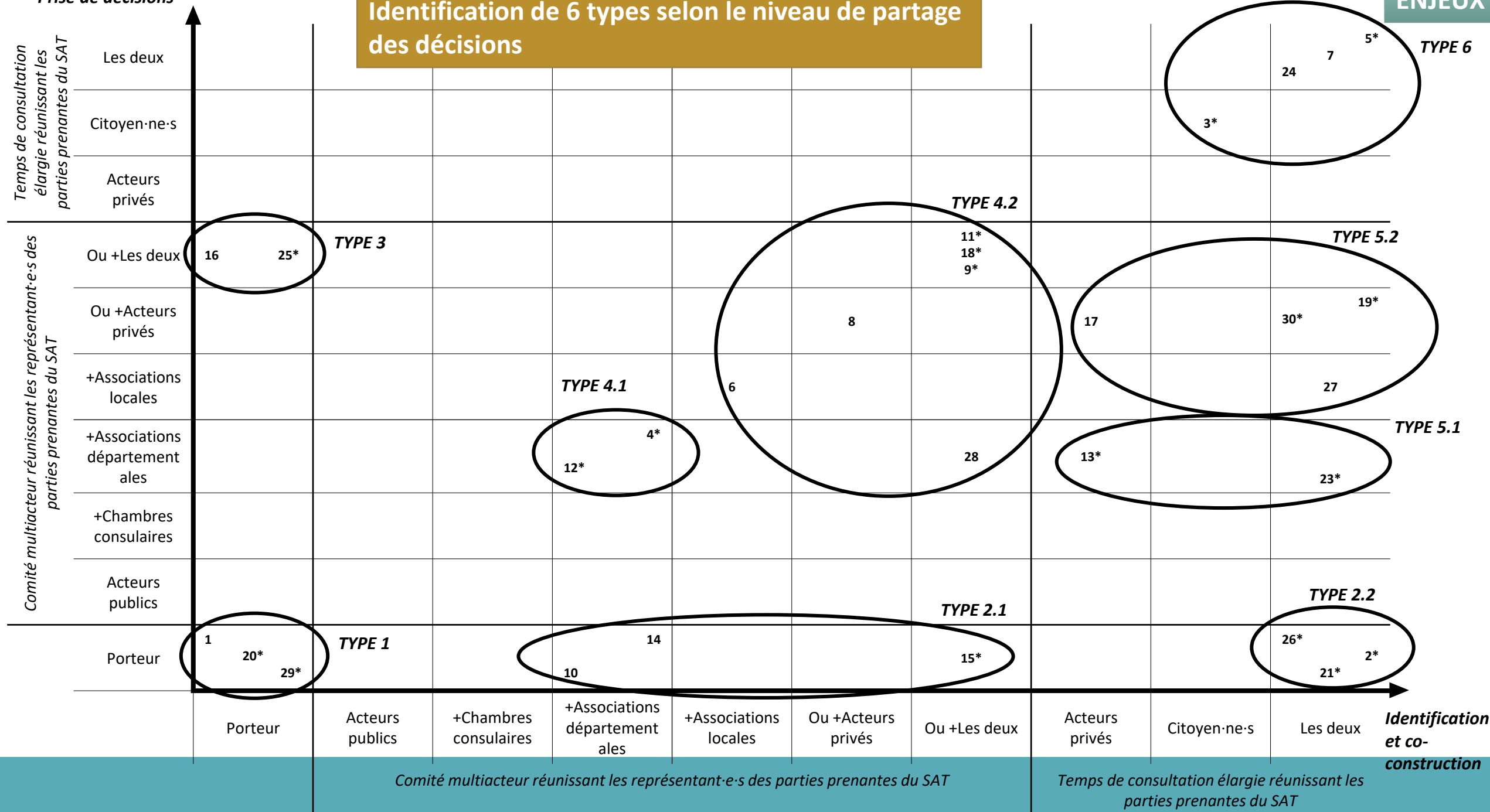
Les deux

### Réflexion

*Comité multiacteurs réunissant les représentant·e·s des parties prenantes du SAT*

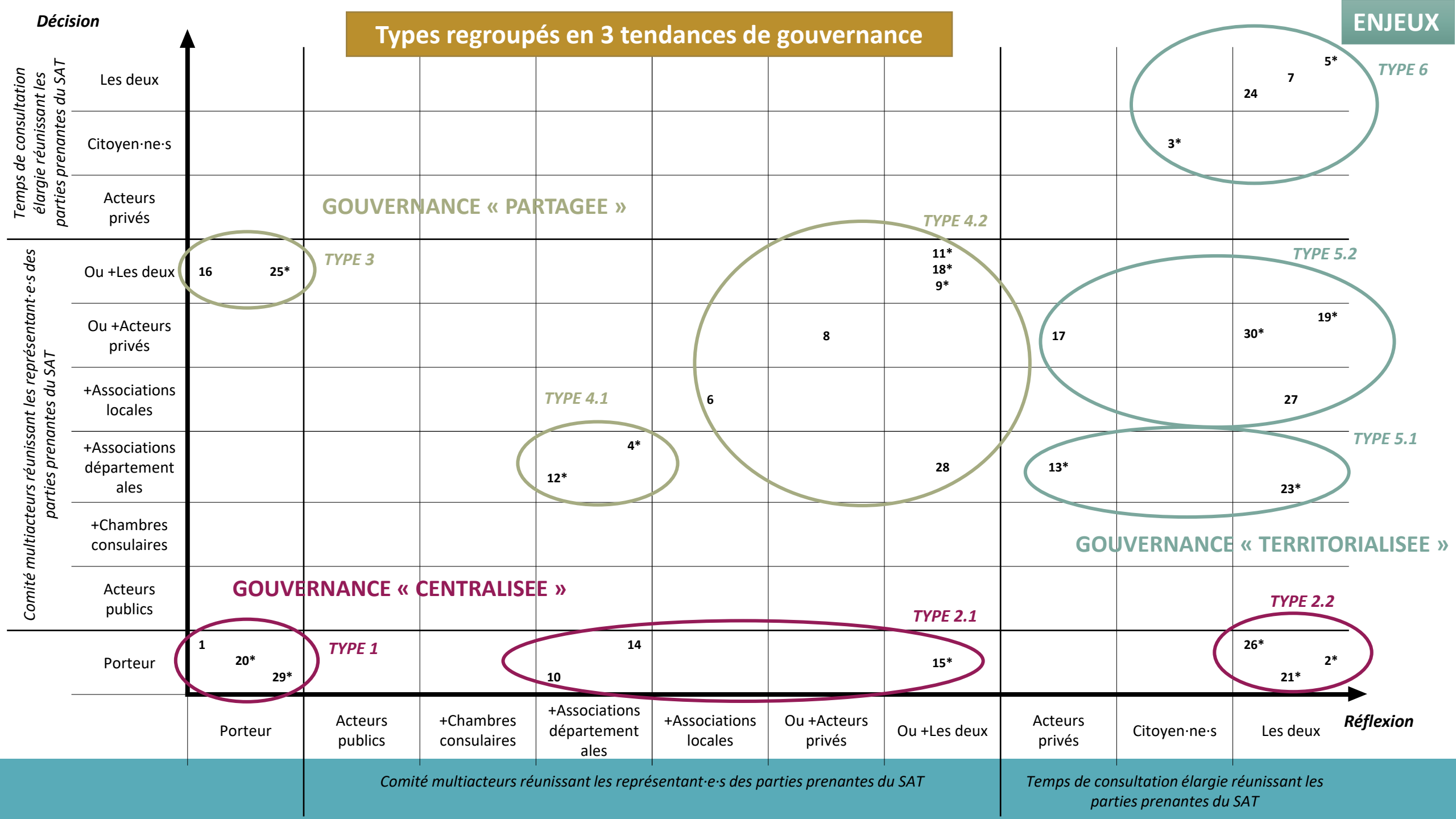
*Temps de consultation élargie réunissant les parties prenantes du SAT*

## Identification de 6 types selon le niveau de partage des décisions

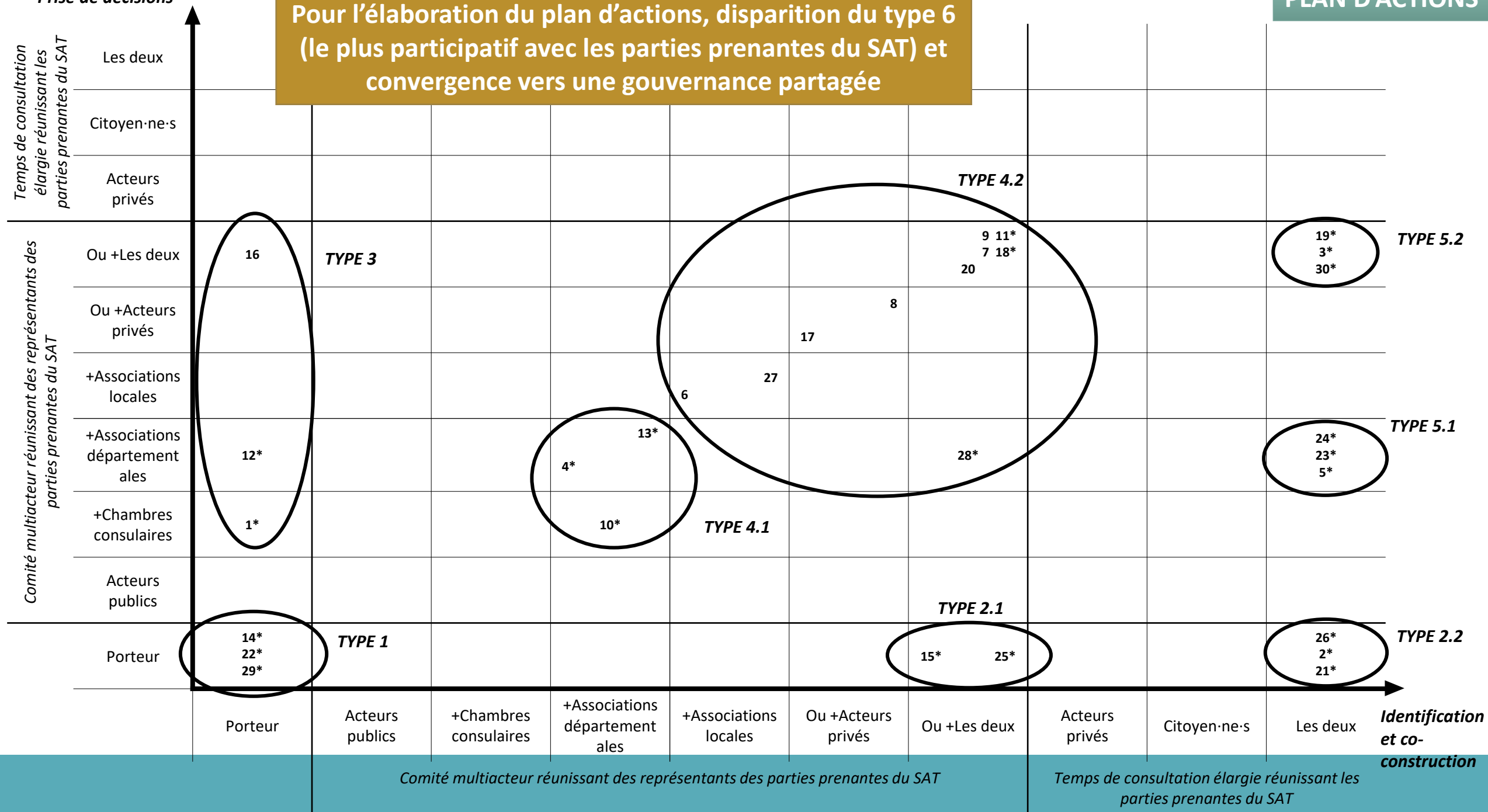




Types regroupés en 3 tendances de gouvernance



Pour l'élaboration du plan d'actions, disparition du type 6 (le plus participatif avec les parties prenantes du SAT) et convergence vers une gouvernance partagée



# 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

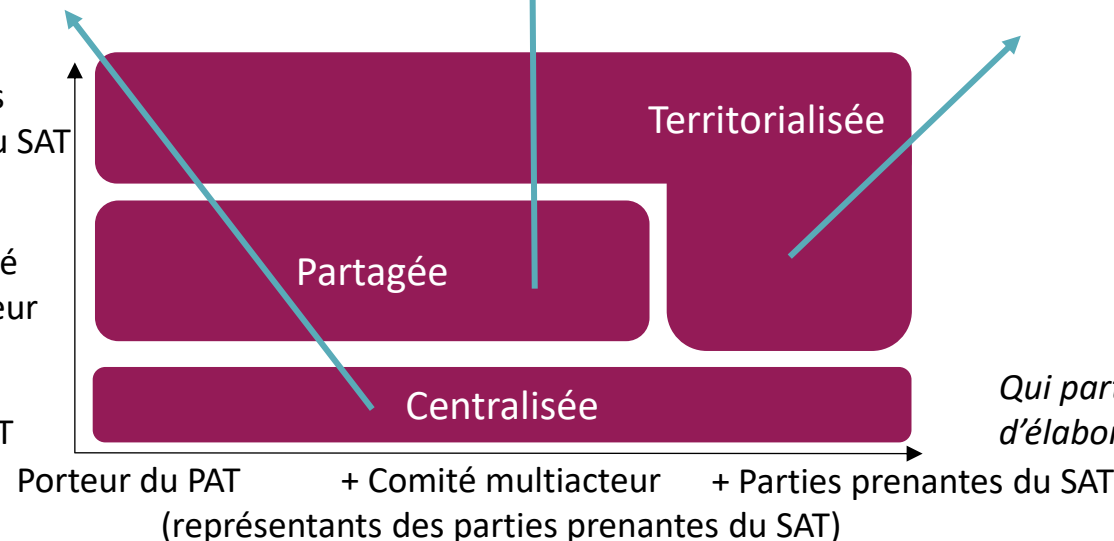
Construction en ateliers de concertation multiacteurs  
Décision en COPIL multiacteur (charte + vote)

## 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



# La réalité des pratiques pour l'émergence des PAT

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



# 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

■ ...

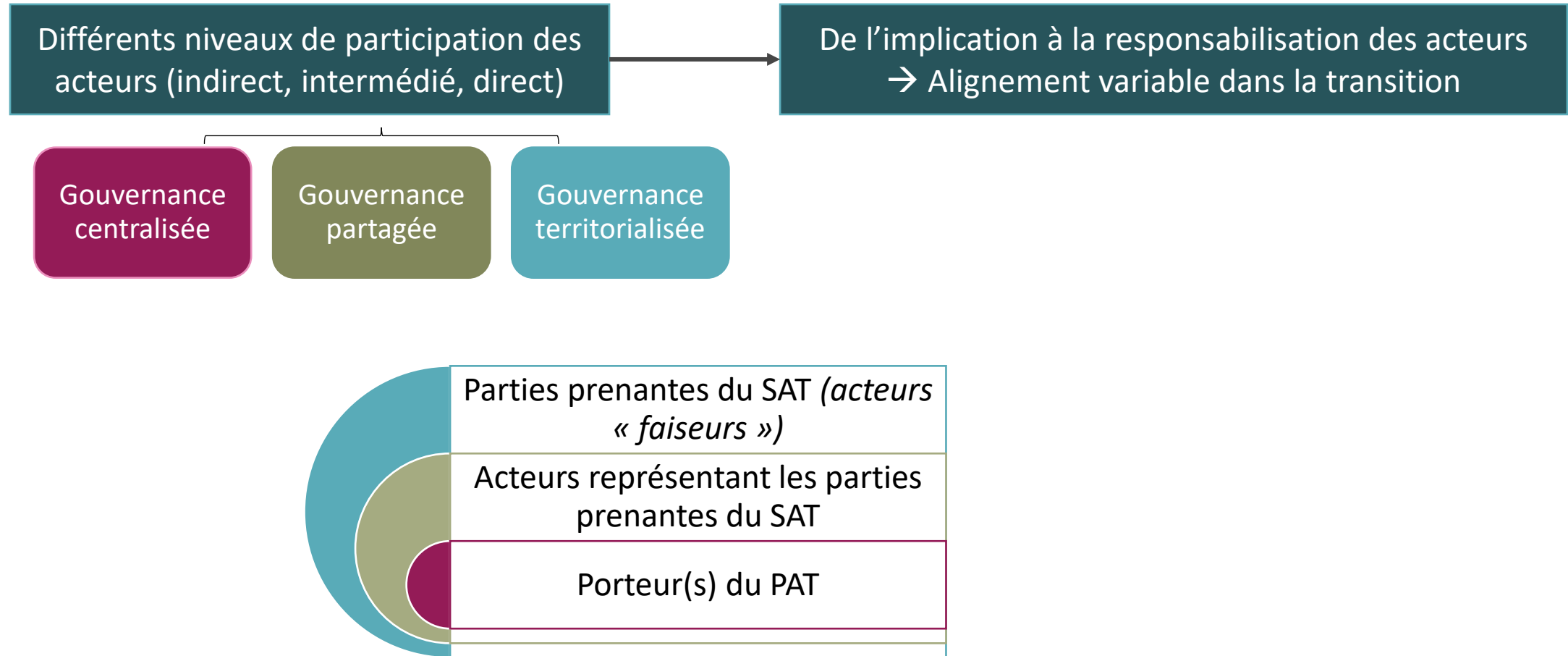
***Intérêt à penser la représentativité des types d'acteurs et de sujets  
→ Nuances et complémentarités des modalités de gouvernance***

# Idéaux-types de gouvernance : des limites et atouts variables

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



# 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

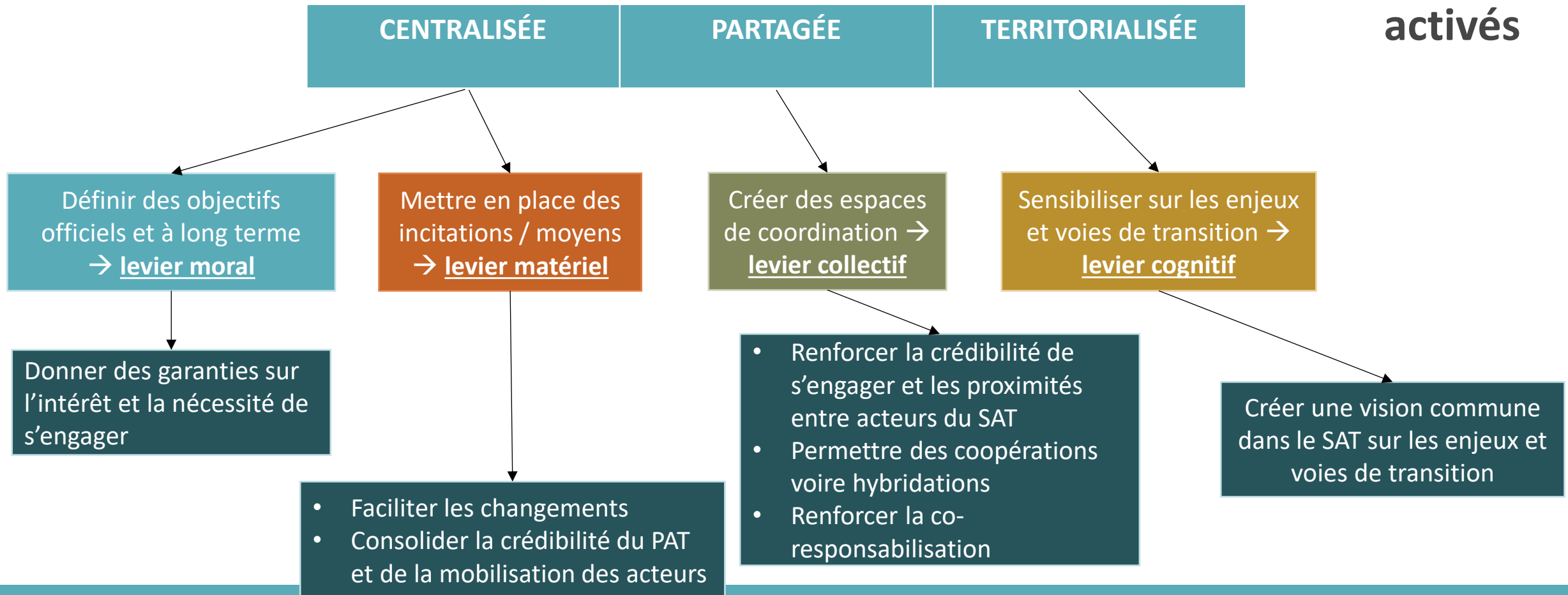
Ex. Instrument de PP

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

*Grille de lecture construite durant la thèse*

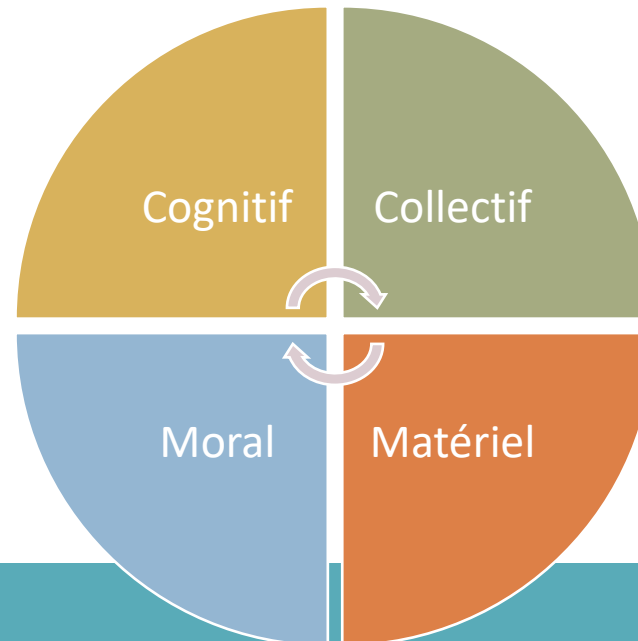
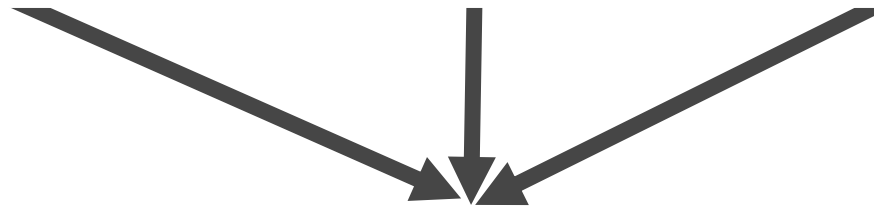
# Impacts variables de la gouvernance à l'impact des PAT sur la transition du SAT

- 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

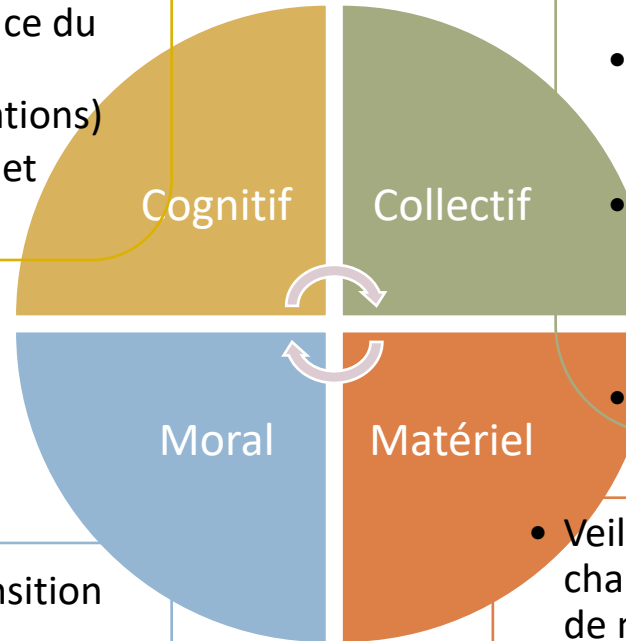


→ Complémentarité des modalités de gouvernance

- Gestion du PAT
- Et/ou des actions

# 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



- 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

- 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)

- 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 !

