



**HAL**  
open science

## Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial

Marie Houdart, Pierre-Mathieu Le Bel, Sylvie Lardon

### ► To cite this version:

Marie Houdart, Pierre-Mathieu Le Bel, Sylvie Lardon. Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial. *Revue Géographie Economie Société*, 2020, 22, p 159-182. 10.3166/ges.20.2020.0019 . hal-04557366

**HAL Id: hal-04557366**

**<https://hal.inrae.fr/hal-04557366>**

Submitted on 24 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# **Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial.**

## **Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial**

Marie Houdart<sup>1</sup>, Pierre-Mathieu Le Bel<sup>2</sup>, Sylvie Lardon<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Inrae, UMR Territoires, 9 avenue Blaise Pascal, CS 2008, 63178 Aubière, France, [marie.houdart@inrae.fr](mailto:marie.houdart@inrae.fr), tel : 04.73.44.06.65

<sup>2</sup> Inrae, UMR Territoires, 9 avenue Blaise Pascal, CS 2008, 63178 Aubière, France, pierre-mathieu.le-bel@inrae.fr, tel : 04 73 31 50 46

<sup>3</sup> Inrae & AgroParisTech, UMR Territoires, 9 avenue Blaise Pascal, CS 2008, 63178 Aubière, France, sylvie.lardon@agroparistech.fr, tel: 04.73.44.07.21

## **Résumé :**

La question de la participation des acteurs aux dispositifs d'action publique dans les projets de développement territorial est centrale. Comment en rendre compte ? Que peuvent nous dire les modalités de la participation des acteurs aux dynamiques de développement territorial ? Pour répondre à ces questions, le présent article propose une analyse temporelle et multi-critères de la participation d'acteurs au processus d'élaboration du Projet Alimentaire Territorial du Grand Clermont et du Parc Naturel Régional Livradois Forez, pris comme instrument d'action publique territoriale en matière d'agriculture et d'alimentation. Les résultats soulignent l'importance du cadre mis en place par les maîtres d'ouvrage, l'évolution des modalités de la participation au fil du temps, ainsi que la diversité des acteurs participants et la dynamique de cette diversité. Ces résultats mettent en lumière les apports de l'analyse temporelle et multi-critères de la participation, à la fois en termes de développement territorial à l'œuvre et de liens à la notion d'innovation sociale.

## **Mots-clés :**

Développement territorial, participation, chronique, territoire, Auvergne

**Codes JEL :** O35 ; Q01 ; R5

**Abstract:**

The participation of stakeholders in public mechanism of territorial development is an important issue. In order to shed some light on this, the present article proposes a temporal and multi-criteria analysis of the participation in the process of elaboration of the Territorial Food Project of Grand Clermont and the Livradois Forez Regional Natural Park, taken as an instrument of territorial public action in the field of agriculture and food. The results underline the importance of the framework set up by the project owners, the evolution of the modalities of participation over time, as well as the diversity of the participating stakeholders and the dynamics of this diversity. These results highlight the contributions of the temporal and multi-criteria analysis of participation, both in terms of the territorial development at work and the links to the notion of social innovation.

**Key-words :** Territorial Development, Participation, Project trajectory, Territory, Auvergne

**JEL codes:** O35 ; Q01 ; R5

## **Introduction**

Le changement territorial s'opère à l'articulation entre des initiatives portées par des acteurs locaux et l'environnement institutionnel de politiques publiques territorialisées. L'efficacité de l'action publique territoriale est alors la résultante d'une rencontre entre incitations politiques qui se territorialisent (s'adaptent aux enjeux et besoins) et d'initiatives et d'innovations qui émergent du local. Dans ce contexte, les processus d'action collective, les nouveaux modes de coordination entre acteurs et réseaux d'acteurs portant différents enjeux du territoire, seraient des facteurs cruciaux du développement régional et territorial. Cette hypothèse repose sur un ensemble d'arguments, relevant des corpus théoriques du développement territorial et de l'action collective (Torre, 2015 ; Torre et Vollet, 2015). Ces derniers soulignent la nécessité d'articuler des démarches « top-down » et « bottom-up » pour répondre à la spécificité des enjeux locaux, pour une meilleure appropriation des politiques publiques par les acteurs locaux, et pour permettre la construction de capacités d'action au niveau local. Ces éléments permettraient l'émergence d'innovations territoriales (Torre et Wallet, 2013), ainsi que l'émergence de nouvelles ressources (Gumuchian, Pecqueur, 2007).

On assiste actuellement à la modification des processus d'organisation des acteurs et des institutions, plus largement des modalités de gouvernance dans les territoires, qui influencent l'élaboration des politiques publiques et leur évaluation et, par là-même, l'émergence de nouveaux modèles de développement des territoires ruraux et périurbains. Les dynamiques collectives d'organisation d'acteurs et l'existence de lieux de dialogue sont nécessaires pour construire les modalités de coordination des acteurs dans la conduite d'un projet de territoire (Angeon et al., 2007). Le développement territorial (DT) est en effet une stratégie collective, au centre de laquelle s'élabore un pacte sociopolitique et la mise en place d'un cadre institutionnel approprié au contexte (Peemans, 2008). Depuis plus de vingt ans, la participation, et plus généralement la démocratie participative, est décrite par de nombreux auteurs comme

un moyen, pour les populations, « d'accroître leur pouvoir de surveillance et d'exercer un contrôle collectif sur l'appareil gouvernemental » (Dasi, 2009). Comme l'indique Fung (2015), les bienfaits de la participation sont à souligner en termes d'efficacité et de légitimité des projets, ainsi que de justice sociale. Si le *leadership*, la création des consensus ou encore la portée limitée de certains dispositifs participatifs restent questionnés, les auteurs s'accordent sur le fait que la participation permet l'expression des déséquilibres et des besoins, ainsi que la formulation de stratégies d'actions, en d'autres termes l'identification 'plus précise des problèmes' et 'des réponses mieux adaptées' (Dasi, op. cit.). En ce sens, la participation résonne avec les visées du développement territorial. Les possibilités de développement territorial dépendraient en effet en grande partie de la capacité des acteurs locaux à jouer un rôle proactif (Dasi, op. cit.). De ce point de vue, le système local est considéré comme un « acteur collectif » capable de donner des réponses adéquates aux projets de territoire. Cette adéquation repose sur des visions territoriales partagées qui peuvent parvenir à une cohésion territoriale durable à différents niveaux d'organisation (du local au supranational). Ainsi, la gouvernance territoriale (Rey-Valette et Mathé, 2012), qui repose sur la participation des acteurs du territoire, apparaît comme une condition *sine qua non* pour garantir un développement territorial équilibré et atteindre l'objectif de la cohésion territoriale. La question de la participation des acteurs aux dispositifs d'action publique dans les projets de développement territorial apparaît alors centrale. Comment en rendre compte ? Que peuvent nous dire les modalités de la participation des acteurs aux dynamiques de développement territorial ?

Pour répondre à ces questions, nous avons fait le choix d'observer la participation dans les dispositifs d'action publique centrés sur la question alimentaire, cette dernière constituant l'un des enjeux majeurs contemporains au point d'être considérée aujourd'hui comme un levier de développement territorial (Loudiyi, Houdart, 2019). En particulier, nous nous intéressons aux

Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), pris comme des instruments d'action publique territoriale en matière d'agriculture et d'alimentation, qui appellent la rencontre de dispositifs publics et d'engagement d'acteurs locaux, qu'ils soient publics, privés, associatifs. Introduits par l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) en 2014, les PATs mettent en avant en particulier la question du développement des territoires et visent explicitement la concertation de l'ensemble des acteurs d'un territoire. Ils peuvent donc être appréhendés comme un nouveau cadre pour des démarches partenariales ou contractuelles visant la reterritorialisation de l'agriculture et le rapprochement entre collectivités et différents maillons de la chaîne alimentaire sur un territoire. Se pose alors de façon prégnante la question des modalités de ce partenariat : comment différents types d'acteurs du système alimentaire peuvent participer, ensemble, à un même projet ? Quels projets de territoire produisent ces coordinations d'acteurs inédites ? L'objectif de cet article n'est pas alors de réaliser une analyse critique du dispositif PAT *per se*, déjà renseigné par ailleurs (Maréchal *et al.*, 2018 ; Loudiyi, 2020) mais de s'appuyer sur l'exemple d'un PAT pour analyser la contribution de dispositifs d'action publique au développement territorial. Pour cela, nous appuyons notre réflexion sur l'étude de la mise en place du PAT du Pôle d'Equilibre Territorial et Rural du Grand Clermont (GC) et du Parc Naturel Régional Livradois Forez (PNR LF).

La première section de cet article est consacrée à une proposition de cadre d'analyse temporelle et multi-critères de la participation pour aborder le développement territorial. Dans la seconde section, nous décrivons les spécificités et les modalités d'instruction de notre cas d'étude. La troisième section, relative aux résultats, renseigne la place de la participation dans le processus d'élaboration du PAT, en soulignant l'importance du cadre mis en place par les maîtres d'ouvrage, l'évolution des modalités de la participation au fil du temps, ainsi que la diversité des acteurs participants et la dynamique de cette diversité. Une dernière section synthétise les apports de notre approche de la participation, en discutant ce qu'elle révèle en termes de

développement territorial à l'œuvre ; cette dernière section ouvre également la réflexion sur la notion d'innovation sociale et le caractère opérationnel de notre approche.

## **1. Vers un cadre d'analyse temporelle et multi-critères de la participation**

Dans la littérature, en particulier dans les études visant l'évaluation de la participation dans les dispositifs de développement territorial, plusieurs critères de caractérisation de la participation sont mis en évidence.

En premier lieu, la caractérisation de la dynamique temporelle de la participation apparaît riche aux yeux de plusieurs auteurs. Ainsi, dans le cas de la concertation face à des enjeux sectoriels, Beuret *et al.* (2006) identifient des itinéraires de concertation qui représentent le 'cheminement effectivement suivi par la concertation'. Ils mettent en particulier en avant le fait que la concertation des acteurs ne s'inscrit pas dans un processus linéaire mais dans un processus complexe. En ce sens, l'analyse de la participation ne peut se réduire à une approche globale mais doit inclure la prise en compte de la dynamique temporelle. Cette dynamique temporelle semble encore peu prise en compte, ce que soulignent Gouttenoire *et al.* (2015) en évoquant le cas spécifique des recherches participatives. Cette composante est pourtant essentielle, car la participation peut varier au cours d'un projet et cette variation peut aider à comprendre la dynamique d'ensemble de ce projet.

Cette dynamique temporelle de la participation ne peut s'analyser sans caractériser les modalités de la participation. Sans faire un survol exhaustif de la littérature sur la participation (on se référera à (Blondiaux et Fourniau, 2011 ; Dryzek, 2009 ; Fung, 2006 ; 2015 ; Mansbridge, 1999), on soulignera que se dégagent, depuis l'article toujours influant de (Arnstein, 1969), des dimensions récurrentes de recherche que Fung (2006) identifie de la manière suivante : qui participe ; comment les participants communiquent et prennent des décisions ; comment les discussions sont liées à des politiques publiques. Les contributions scientifiques tendent à situer les divers mécanismes participatifs sur une échelle qui, à la manière de l'échelle de la

participation d'Arnstein (op.cit.)<sup>1</sup>, rendrait compte de son caractère démocratique et de son efficacité technique. L'échelle de participation propose des catégories allant de la manipulation (classifiée comme non-participation) à la consultation (décrite comme essentiellement symbolique), au contrôle citoyen (considéré comme le plus haut degré de participation citoyenne). Dans tous les cas, la caractérisation de la nature (ou modalité) de la participation, à différents temps, permet alors de comprendre dans quelle mesure le dispositif mis en place donne du pouvoir d'agir aux acteurs.

Comme le soulignent plusieurs auteurs, la nature de la participation devrait être modulée selon le type de projet, les caractéristiques des acteurs, les interactions entre ces acteurs, et les bénéfices attendus des parties prenantes. Il convient alors d'identifier les types d'acteurs en présence au cours du processus participatif, de façon à pouvoir tenir compte de la manière dont le pouvoir et la prise de décision sont partagés. Parfois, cela revient à assurer une représentativité des acteurs selon la question posée par le projet (Guillemot, 2011). Pour assurer le lien à la visée du développement territorial, des auteurs insistent plus précisément sur le critère 'échelon' ou 'rayon d'action' (local, municipal, régional, national, etc.), voyant dans la représentativité de ces échelons une façon de permettre d'élaborer et de mettre en œuvre des choix collectifs (Rey-Valette, 2006 ; Guillemot, op. cit.). Pour d'autres, la visée de développement territorial ne peut être atteinte sans une représentativité de l'ensemble de la société locale, signifiée par trois grandes catégories d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés ayant une influence locale, et la société civile ou des organismes communautaires qui en sont l'incarnation (Plante *et al.*, 2006). La représentativité de ces trois catégories d'acteurs est censée garantir un développement territorial équilibré et répondre à l'objectif de la cohésion territoriale, en illustrant les compromis facilitant la coordination des acteurs par le marché, la

---

<sup>1</sup> Dans son article, Arnstein identifie 8 degrés de participation : 1- totale manipulation de la population par les pouvoirs, 2- système d'assistance distributif, appliqué à des populations tenues dans un état de passivité, 3- information, 4- consultation, 5- conciliation, 6- association, 7- délégation de pouvoir, 8- contrôle par les citoyens.

coordination grâce aux outils de régulation de l'État et la coordination à travers des procédures collectives mises en place dans l'intérêt d'une communauté (Petit, 2004). Un quatrième critère est mis en avant dans la littérature pour qualifier les acteurs en présence dans les processus participatifs : la provenance géographique des acteurs participants. En effet, certains insistent sur la zone de concernement de la participation qui fixe les contours du territoire de projet. Ainsi Joliveau (2001) soutient que les caractéristiques territoriales influencent les modalités de la participation et interroge plus généralement l'espace de la participation. Pour cet auteur, les modalités spatiales de la participation, en particulier le fait de déterminer les contours spatiaux de la participation, fixent les limites de cette participation et influencent de fait le projet de territoire, dans les contours géographiques du projet, le distinguant des territoires limitrophes.

Ainsi, différents critères de la participation permettent d'éclairer la dynamique de développement territorial. Or, pris indépendamment les uns des autres, ces critères ne suffisent pas à rendre compte du processus de participation dans sa globalité et de sa contribution au développement territorial dans toute sa complexité. Neef et Neubert (2011) proposent plutôt de considérer la participation des parties prenantes comme un processus multidimensionnel dont les divers éléments devraient être davantage distingués lors de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation. Comme ils le suggèrent dans le cas particulier des recherches participatives en agriculture, il est besoin, pour évaluer et concevoir les démarches participatives, de croiser ces différents critères de caractérisation pour rendre compte des effets de la participation et/ou assurer son efficacité optimale selon les objectifs du projet. C'est ce que nous proposons de faire dans cet article, en croisant les différents critères de la participation identifiés dans la littérature et en en proposant une analyse temporelle.

## 2. Matériel et méthode

Le PAT retenu pour l'analyse est celui du Grand Clermont et du PNR Livradois Forez (Fig.1). Le projet soumis à l'AP du PNA le 30 novembre 2016 répond à l'une des 4 priorités de la politique publique de l'alimentation<sup>2</sup> : l'ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine alimentaire. Il affiche comme objectif de co-construire une stratégie alimentaire territoriale et un plan d'actions à l'échelle des deux territoires fédérés. Cette stratégie alimentaire territoriale doit permettre de « *développer la consommation de produits sains, de qualité, accessibles à tous et issus de circuits de proximité sur le Parc Livradois-Forez, et sur le Grand Clermont afin d'accroître le taux d'autosuffisance alimentaire du territoire* ». Elle doit également aboutir à « *structurer des filières de production agroalimentaire rapprochant l'offre avec la demande locale et contribuant à dynamiser l'économie locale notamment par la diffusion de nouveaux modes de production agro-écologiques* » (extraits de la présentation publique de juin 2017). Les porteurs de ce projet mettent ainsi en avant deux principaux caractères de leur projet qu'ils affichent comme innovants : la complémentarité des territoires ruraux et urbains (cf. encart) ; une approche transversale de l'alimentation consistant à penser ensemble la qualité de l'alimentation et sa relocalisation, le développement d'une agriculture rémunératrice pour l'agriculteur et le respect de l'environnement. Entre mai 2017 et mai 2018, forts du financement accordé dans le cadre du Programme National pour l'Alimentation, ces deux territoires sont engagés dans l'élaboration de leur PAT.

Avec 106 communes, le Grand Clermont regroupe quatre communautés de communes. Il représente le poumon économique de l'ancienne région Auvergne, avec 414.000 habitants soit 31 % de la population de l'Auvergne. Il conserve une forte dominance rurale avec 64.000 ha de Surface Agricole Utile (SAU) (62% de son territoire). Due à l'étalement urbain, la perte de ses terres agricoles est évaluée à 184 ha /an. L'enjeu est important puisque ce territoire a vocation à accueillir de nouveaux habitants. Quant au PNR Livradois-Forez, il regroupe 158 communes

---

<sup>2</sup> Les trois autres sont : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire

nord-sud. Il a une population de 99.000 habitants soit 7% de la population de l'Auvergne. La Surface Agricole Utile (SAU) est de 97.000 ha (34% du territoire) dont 84% dédiés à l'élevage. La forêt occupe 55% du territoire (26% des fermes font de l'exploitation forestière et/ou vendent du bois).

L'analyse de ce projet repose principalement sur celle de documents officiels tels que les documents définissant en amont le déroulement du projet (le projet déposé par les maîtres d'ouvrage (PETR et PNR) ainsi que la réponse du maître d'œuvre). D'autres documents ont été exploités pour l'analyse, en particulier des diaporamas présentés au cours des séances plénières et ateliers, ainsi que les compte-rendu des différentes réunions et ateliers participatifs rédigés par la chargée de mission des maîtres d'ouvrage ou par les chercheurs ayant participé à l'observation de ces rencontres. Au nombre de 26, ces compte-rendu incluent les principaux points abordés au cours des réunions et ateliers, les éléments de discussion et de controverse ainsi que la liste des individus présents et le titre auquel ils participent (représentant d'une collectivité, d'une association, élu local, directeur d'un magasin, etc.).

Conformément à l'approche de la participation proposée dans la partie précédente, l'analyse a reposé sur quatre points.

Le premier correspond à la réalisation de la chronique du projet (1) aboutissant à la formalisation de différentes séquences temporelles, en fonction des objectifs en termes d'ingénierie de projet.

Concernant les critères relatifs à la nature de la participation (2), nous avons accordé une attention particulière aux rôles attribués aux différents partenaires et aux modalités de la participation, pour chacune des séquences temporelles identifiées. Nous avons en particulier distingué les maître d'ouvrage (PNR et PETR), incluant la chargée de mission en charge du suivi et de l'animation du projet), le maître d'œuvre et les acteurs invités à participer à l'élaboration du PAT. Ces rôles ont été mis en lien avec les méthodes et outils sur lesquels

reposit la réflexion collégiale et les interactions entre acteurs lors des rencontres participatives.

Enfin, concernant les critères relatifs à la caractérisation des acteurs, deux analyses ont été réalisées. La première, d'ordre statistique (descriptive), visait à rendre compte de l'évolution de trois des critères de caractérisation des acteurs au fil du processus (3) : le type d'acteurs selon les enjeux qu'ils portent dans le cadre de leur activité professionnelle ou de leur engagement associatif ; le type d'acteur selon l'échelon auquel il intervient sur le territoire, correspondant au niveau d'organisation auquel se réfère l'activité déclarée de l'acteur ; le type d'acteur selon sa contribution à la gouvernance territoriale et en particulier à la gouvernance de l'alimentation sur les territoires au sens de Wiskerke (2009) (public, associatif, marché). Les instances observées pour chacun de ces critères sont présentées dans le tableau 1. La seconde analyse, cartographique, a concerné le quatrième critère de caractérisation des acteurs, à savoir la provenance géographique des acteurs participants et engagés dans le processus (4).

### **3. La place de la participation dans le processus d'élaboration du PAT**

Dans la construction du PAT du GC-PNRLF, cinq grandes phases peuvent être distinguées (Fig.2) : la phase qui précède l'acceptation du projet et son financement par le ministère ; la conception de l'élaboration du PAT ; la réalisation du diagnostic et de la prospective ; l'identification des moyens et actions à mettre en œuvre ; la rédaction d'un programme d'actions et des propositions de gouvernance du PAT. Chacune de ces phases se distingue des autres par ses objectifs et ses modalités, en particulier en termes de participation d'acteurs. De manière générale, cette dernière apparaît encadrée par les maîtres d'ouvrage (3.1.). La diversité des modalités de participation qui s'expriment au fil du temps influence cependant les contours du projet alimentaire qui se dessine sur le territoire (3.2.). De plus, cette participation apparaît

croissante et diversifiée au fil de la démarche, révélant une dynamique d'engagement grandissante de la part d'acteurs variés (3.3.).

### **3.1. Une participation encadrée par les maîtres d'ouvrage**

L'ensemble de la démarche d'élaboration du PAT est pensé par les maîtres d'ouvrage, en répondant à l'appel à projet du ministère puis en concevant la mise en œuvre du processus. L'origine de la démarche s'inscrit en effet dans un mouvement parallèle initié par le PETR-GC d'une part et le PNR-LF d'autre part. Chacune de leur côté, les instances décident de répondre à l'appel à projet du Programme National pour l'Alimentation dont c'est, en 2016, la seconde édition. A l'occasion d'une réunion commune dans le cadre d'un projet de recherche au cœur duquel se situe la question de l'alimentation (PSDR INVENTER)<sup>3</sup>, le directeur adjoint au développement du PETR-GC et le directeur du PNR-LF réalisent qu'ils se positionnent tous les deux sur cet appel à projet : leur entrée est différente (relocalisation de l'alimentation d'un côté, environnement et foncier de l'autre) ce qui n'abolit pas pour autant la mise en concurrence. La décision est alors de construire une réponse commune, pour un projet de territoire qui correspond au regroupement des territoires du PETR-GC et du PNR-LF, comme le terrain d'étude du PSDR INVENTER.

Entre octobre et novembre 2016, les agents des deux institutions travaillent ensemble pour écrire la réponse à l'appel à projet. En mars 2017, le Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) annonce le PAT PGC-PNR comme lauréat. Dès lors, le projet reçoit un soutien financier de la part du MAAF et de l'ADEME.

Les semaines qui suivent cette réponse, une chargée de mission 'circuits courts et développement' est engagée au PETR-GC de façon à prendre en charge l'élaboration du projet. La démarche doit mettre au cœur du projet la participation d'acteurs en capacité de

---

<sup>3</sup> <https://www6.inra.fr/psdr-inventer/>

s'engager pour construire ensemble un projet alimentaire territorial. En amont du processus, les maîtres d'ouvrage engagent une réflexion, appuyée par les chercheurs impliqués dans le projet, sur les critères de 'sélection' des acteurs à mobiliser dans la démarche. Par exemple, les acteurs sont ciblés en fonction de leur 'pouvoir d'action', qu'ils jugent dépendant du désir auto-déclaré d'un acteur de participer à une démarche de politique alimentaire et/ou d'une capacité d'agir à long terme, évaluée selon l'habitude de travail des maîtres d'ouvrage. Celle-ci est fondée sur quatre principes : la légitimité politique ou économique ; le statut d'expérimentateurs ou de novateurs ; les connaissances et compétences reconnues de terrain ; la possibilité de remettre en question les certitudes et d'enrichir le débat.

Deux mois plus tard, le PETR du GC et le PNR LF lancent un dossier de consultation pour recruter un bureau d'études, qui sera maître d'œuvre du PAT. L'apport principal du bureau d'études est de proposer une démarche de conception mettant au cœur de la réflexion un scénario d'évolution de la production et de la consommation alimentaire testé à l'échelle nationale, qu'il applique à l'échelle locale. Le bureau d'études propose d'accompagner la mise en œuvre du PAT, ceci constituant pour lui une "*opportunité de valoriser l'expertise construite et capitalisée sur les différentes thématiques utiles, de partager l'approche prospective unique développée pour la construction du scénario Afterres2050<sup>4</sup>*" (extraits de la plénière 1 d'octobre 2017).

Avant la sélection du bureau d'études, le projet est présenté dans l'une des communes qui appartient à la fois au PNRLF et au GC, devant un groupe d'acteurs composé essentiellement d'élus et d'agents des collectivités territoriales et d'acteurs techniques (tels que ceux de la chambre d'agriculture), en vue de sensibiliser et informer une diversité d'acteurs du projet de PAT.

---

<sup>4</sup> Afterres2050 correspond à un modèle prospectif relatif à l'utilisation des terres agricoles et forestières pour satisfaire les besoins alimentaires, énergétiques, en matériaux, et réduire les gaz à effet de serre, élaboré par l'ONG Solagro : <https://afterres2050.solagro.org/category/afterres2050/>

En juillet 2017 se tient une première réunion impliquant le bureau d'études ayant été désigné comme maître d'œuvre. A cette date se dessinent les contours et les objectifs de ce que seront le Comité technique (CoTech) et le comité de pilotage (CoPil)<sup>5</sup>. Le Copil prépare les séminaires et ateliers participatifs, valide les décisions d'orientation du projet. Le Cotech prépare le Copil pour être efficace en séminaire. En amont du lancement de l'élaboration du PAT, un premier CoPil vise à présenter la méthodologie proposée par le bureau d'études aux membres du comité de pilotage, maîtres d'ouvrage et élus et agents de développement en charge des questions sectorielles liées à l'alimentation (santé, production, consommation, transformation, distribution, environnement, cohésion sociale, foncier) ou en charge du développement économique et territorial.

En septembre 2017 débute l'étape de réalisation du diagnostic et de la prospective (cette étape est en partie concomitante de la phase suivante). Il s'agit à la fois de faire l'état des connaissances sur les initiatives d'alimentation durable existantes sur le territoire et de faire le point sur les différentes composantes de l'alimentation et leur devenir dans une démarche prospective.

Le bureau d'études est en charge de cette réalisation. Il mobilise pour cela plusieurs bases de données : le recensement réalisé par les maîtres d'ouvrage des différents éléments de diagnostics sur le territoire concernant les initiatives à l'œuvre portées par les pouvoirs publics et/ou les acteurs du marché et/ou la société civile (issus d'études menées par eux-mêmes, ou des travaux universitaires ou de recherche) ; des données quantitatives et spatiales concernant l'occupation des sols, les systèmes de production en place, les productions, etc. ; le scénario

---

<sup>5</sup> Les contours actoriels de ces deux instances ont évolué au fil du projet, mais dans l'ensemble, la distinction entre ces deux instances repose sur la présence d'élus au CoPil, tandis que le CoTech rassemble uniquement les agents des structures maîtresses d'ouvrage et le maître d'œuvre.

Afterres2050 à l'échelle nationale qu'il applique au territoire sur trois des six axes de travail identifiés pour le PAT (foncier, production, consommation<sup>6</sup>).

### **3.2. Une participation aux modalités variables au fil du temps**

Au cours des quatre étapes faisant suite à celle des 'origines du PAT', près de 214 individus différents participent au processus (hors maître d'œuvre et maître d'ouvrage), sur invitation des maîtres d'ouvrage d'abord, puis sur la base de l'intérêt propre à certains acteurs ayant 'entendu parler' de la démarche (effet boule de neige), appelés à s'inscrire en amont de chaque atelier ou séance plénière.

Au cours de la troisième séquence temporelle (réalisation du diagnostic et de la prospective), le diagnostic et le scénario qui l'accompagne sont présentés dans les différents ateliers participatifs (plénière 1, ateliers ferme) pour discussion, validation ou compléments. Les ateliers-ferme, en particulier, consacrent un temps conséquent à la validation de ce scénario. Portant sur les exploitations agricoles céréales-grandes cultures et sur l'élevage bovin, ces ateliers consistent à rendre compte aux acteurs du monde agricole (agriculteurs et conseillers) participant de la démarche prospective appliquée et à réfléchir aux types de production possibles sur le territoire ainsi qu'aux techniques de production envisageables au regard de l'évolution modélisée du rapport production-consommation sur le territoire. Ces ateliers-ferme incluent 2 temps : le premier consacré à la discussion autour du scénario, le second visant à échanger sur les conditions d'évolution des exploitations et sur les modalités d'accompagnement de ces évolutions. Il s'agit chaque fois d'ateliers au nombre restreint d'acteurs présents (hors maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre), représentants des pouvoirs publics, du marché et de la société civile.

---

<sup>6</sup> Les trois autres axes sont la transformation, la distribution pour la restauration individuelle et la distribution pour la restauration collective.

L'étape d'identification des moyens et des actions à mettre en œuvre ouvre une plus grande variété de modalités de participation des acteurs : au cours des ateliers thématiques en particulier, ils sont appelés à échanger pour hiérarchiser les actions stratégiques. Ils fournissent également des données relatives aux différentes démarches et initiatives en cours. La phase d'identification des moyens et des actions à mettre en œuvre débute par un séminaire plénier (plénière 1), ouvert à une diversité d'acteurs. Ce séminaire vise l'identification des enjeux sur chaque thématique relative à l'alimentation (production, consommation, foncier, distribution, transformation) et, dans le cadre d'une animation participative, celle des actions/mesures relatives aux différents enjeux, qu'il s'agisse d'initiatives existantes ou à inventer. Cette co-identification des enjeux et actions à soutenir ou impulser s'appuie sur la présentation du scénario Afterres2050 appliqué au territoire présenté par les membres du bureau d'études.

Le mois suivant la première plénière, un comité de pilotage (CoPil 2), qui fait suite à un CoTech, réunit maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et les représentants de 4 EPCI pour préparer la suite de la démarche, en particulier les ateliers thématiques qui visent à faire émerger les premières idées d'actions. Six ateliers thématiques se succèdent : consommation, foncier et occupation du sol, production, transformation, distribution pour la restauration collective, distribution pour la restauration individuelle. Chacun de ces ateliers s'articule en trois temps. Le premier temps est consacré à la (ou les) présentation(s) d'expériences locales par les acteurs partie-prenante (sur le terrain ou en salle, diaporama à l'appui, réalisé par les acteurs eux-mêmes, voire par le bureau d'études à la suite d'un entretien réalisé en amont). Les acteurs apportent leur témoignage, partagent leur expérience. Le second temps est consacré à la présentation de la démarche portée par le bureau d'études en correspondance avec les objectifs assignés au PAT. Le troisième temps est à proprement parler participatif : les participants aux ateliers sont invités à décrire, à travers les fiches actions/mesures élaborées à la suite de la plénière par le bureau d'études, les

actions déjà menées ou à initier qui ont été formulées en plénière. Il s'agit alors de distinguer les différentes actions en cours et à poursuivre, ainsi que les acteurs identifiés pour prendre en charge ces actions.

A l'issue de ces six ateliers, un comité de pilotage est de nouveau organisé, de manière à faire un point d'avancement sur le déroulement des ateliers passés (mobilisation d'acteurs, propositions d'actions), de présenter et discuter l'architecture du projet de plan d'actions en proposant six orientations stratégiques<sup>7</sup> (au regard des enjeux et propositions d'actions identifiées au cours des ateliers) et, enfin, de discuter des modalités de gouvernance pour la mise en œuvre du PAT.

Enfin, un deuxième séminaire plénier clôture cette phase avec la participation de 68 acteurs, dont une grande majorité d'acteurs porteurs d'enjeu de développement et de l'alimentation<sup>8</sup>, essentiellement des acteurs publics et de la société civile. Au cours des ateliers précédents, près de 90 actions ont été identifiées par les participants : l'objectif des ateliers de ce séminaire est alors de prioriser ces actions et de n'en retenir que 2 ou 3 par enjeux, eux-mêmes reformulés à l'issue des différents ateliers thématiques, dès lors que certains enjeux pouvaient se croiser d'un atelier à l'autre. Ainsi, pour chacun des six enjeux retenus par le bureau d'études et les maîtres d'ouvrage (par ex 'Renforcer et créer les filières pour favoriser l'autosuffisance alimentaire du territoire d'aujourd'hui et de demain'), les participants retiennent 2 actions à mettre en œuvre à court ou moyen terme.

Enfin, au cours de l'étape de rédaction du programme d'actions, la participation des acteurs est effective uniquement dans le cadre de la plénière, au cours de laquelle ils sont amenés à réagir

---

<sup>7</sup> Préserver et remobiliser les terres agricoles en surface et en qualité pour maintenir l'emploi agricole, développer une culture du consommateur local et responsable, faciliter l'accès aux produits locaux, favoriser le développement d'une alimentation durable et locale en restauration collective, renforcer et créer les filières pour favoriser l'autosuffisance alimentaire du territoire d'aujourd'hui et de demain, accompagner l'évolution des pratiques en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement et rémunératrice (Poussard et Meiffren, CR et document de COPIL n°3, 17 janvier 2018).

<sup>8</sup> Pour le détail de ce que recouvrent ces enjeux, se reporter au tableau 1.

aux propositions pensées en amont dans le cadre du CoPil par les maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage. La dernière phase consiste en la rédaction d'un programme d'actions et des propositions de gouvernance : plan d'actions, fiches actions. Cette dernière étape s'exécute par des travaux en interne menés par le bureau d'études en coordination avec les maîtres d'ouvrage. Les résultats de ce travail sont ensuite présentés et discutés au cours d'un séminaire plénier final (mai 2018), qui voit la participation d'un plus grand nombre (84) et d'une plus grande diversité d'acteurs qu'au cours des deux précédentes plénières.

Des objectifs chiffrés sont présentés et discutés : diviser par 2 le rythme d'artificialisation des terres et de perte des prairies naturelles, maintenir le nombre d'emplois agricoles et agro-alimentaires, etc. Six grands objectifs stratégiques font également l'objet d'échanges, en particulier concernant les actions à mettre en œuvre pour répondre à ces objectifs : préserver et remobiliser les terres agricoles en surfaces et en qualité pour maintenir l'activité agri-locale, accompagner l'évolution des pratiques en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement et rémunératrice, renforcer et créer les filières pour favoriser l'autosuffisance alimentaire du territoire, développer une culture du consommateur sain, local et responsable, faciliter l'accès aux produits locaux, favoriser le développement d'une alimentation durable, saine et locale en restauration collective. Pour chacun de ces objectifs, des présentations sont faites des actions nouvelles prêtes à démarrer ou des actions existantes pouvant être amplifiées, ou encore d'actions en cours de réflexion (réflexion à affiner ou en attente de validation de la part de la structure porteuse) susceptibles de répondre à l'un des objectifs du PAT.

### **3.3. Une participation croissante d'acteurs variés**

Les principes de l'élaboration du PAT fixés par les maîtres d'ouvrage reposent sur une participation active des acteurs des territoires du GC et du PNR LF dans l'objectif qu'ils se saisissent du projet alimentaire et s'engagent dans le processus au-delà des 8 mois au cours

desquels se tiennent les séminaires animés par le bureau d'étude. On attend d'eux qu'ils « s'engagent » et s'inscrivent dans une « réflexion permanente » (au-delà des 8 mois) (extraits de la présentation publique de juin 2017). Au fil des cinq étapes constitutives de l'élaboration du PAT apparaît effectivement une participation croissante des acteurs.

Ces étapes sont plus ou moins longues et sont constituées d'un plus ou moins grand nombre de rencontres et d'ateliers ou de réunions (Fig. 3 et 4). Ainsi, l'étape de Conception de l'élaboration du PAT ne concerne que 35 acteurs, mobilisés en grande partie dans le cadre de la présentation du projet et lors du premier CoPil. La réalisation du diagnostic et de la prospective fédère une cinquantaine d'acteurs, au cours d'une réunion plénière et des ateliers ferme. L'étape d'identification des moyens et actions à mettre en œuvre est la plus riche en réunions (ateliers thématiques et plénière) : ce sont 153 individus qui sont concernés. Enfin, la dernière étape s'articule autour d'un CoPil et d'une réunion plénière qui mobilise près de 90 personnes. Au regard de la diversité des types de rencontres (atelier ferme, atelier thématique, session plénière, CoPil), la participation est donc très variable d'un moment à l'autre. L'augmentation du nombre d'acteurs d'une plénière à l'autre (de 44, à 68 puis 88) rend compte cependant de la diffusion du projet et de l'augmentation du nombre total d'acteurs intéressés par la démarche.

L'augmentation du nombre de participants au fil du temps s'accompagne d'un accroissement de l'emprise spatiale du processus. Alors que les acteurs participant proviennent essentiellement du territoire du Grand Clermont en première étape, leur provenance est de plus en plus élargie au territoire du PNR LF au cours des trois étapes suivantes (Fig. 5). Ainsi l'espace de concernement construit par la présence des participants se rapproche des contours du territoire pensé dès l'amont par les maîtres d'ouvrage qui insistent sur l'originalité d'articuler, dans la réflexion sur le projet alimentaire, deux territoires de projets : l'un urbain, l'autre rural. Cependant, ce territoire de la participation présente une faible isotropie et le sud

du PNR LF reste largement sous-représenté. A cela s'ajoute un net contraste et ce, quelle que soit l'étape d'élaboration du PAT, entre la participation 'urbaine' (les acteurs du Grand Clermont) et 'rurale' (ceux du PNR LF).

Par ailleurs, certaines des caractéristiques des participants soulignent un projet de territoire moins intégrateur, moins inclusif que ce que l'approche transversale prônée dans le projet laisse apparaître.

Ainsi la très grande majorité des acteurs participant au processus portent-ils les enjeux de développement (29%), de l'alimentation (21%) et de l'agriculture (20%). Les acteurs portant les enjeux de l'environnement, de la santé, de l'économie, et du social sont moins présents sur l'ensemble de la démarche. Ils représentent respectivement 8%, 7%, 6% et 5% de l'ensemble des acteurs. Dans une bien moindre mesure, quelques acteurs en présence portent les enjeux de l'éducation (2%), du tourisme (1%), de l'urbanisme (0,5%) et de la communication (0,5%). Il convient de noter que parmi les acteurs portant les enjeux de l'alimentation, une majorité d'entre eux (23 sur 45) est concernée par la distribution individuelle. Les volets production (8 acteurs) et consommation (6 acteurs) sont tout de même plus représentés que la restauration et la transformation. On observe une permanence de la forte représentation des enjeux transversaux (de développement, local, durable, ...) aux différentes étapes, ainsi que des enjeux agricoles (Fig. 6). Les acteurs portant les enjeux liés à l'alimentation dans le cadre de leur activité ou de leur engagement sont assez peu représentés en première étape. A eux tous, les acteurs couvrent donc le spectre des différentes dimensions associées à la notion d'alimentation dans un PAT, foncier, production agricole, transformation, distribution, consommation, éducation (inclus gaspillage, alimentation, gastronomie...), cohésion sociale (accessibilité sociale), santé/nutrition, environnement (inclus traitement déchets), tourisme (loisir, gastronomie). Ainsi, une grande diversité d'individus, portant différents enjeux, a pu penser

ensemble les moyens à mettre en œuvre pour aller dans le sens d'une alimentation durable sur le territoire (acteurs de la grande distribution, directeur de magasin citoyen, association de monnaie locale, producteurs bio, association environnementale, coopérative agricole, etc.). Cependant, tous ces enjeux ne sont pas intégrés de manière uniforme, certains étant sur-représentés aux dépens des autres.

Enfin, certaines caractéristiques intrinsèques aux acteurs sélectionnés sont propres, selon les maîtres d'ouvrage, à assurer l'engagement de chacun dans l'action, à assurer une gouvernance inclusive de l'alimentation sur le territoire. Le caractère 'collectif' de ces acteurs par exemple, est privilégié (cf. partie 3.1) : les acteurs participants ne sont pas des personnes représentant leurs seuls intérêts individuels, mais des personnes qui participent en tant que représentants de collectifs identifiés. Dans le cas de la société civile par exemple, seules des associations sont représentées dans le processus. Les échanges sur les actions à articuler participent de surcroît de la construction d'un nouveau réseau d'acteurs, qui ont des échelles d'action de locale à régionale. Ainsi voit-on apparaître une représentation à peu près équivalente des acteurs aux échelles d'action et d'expertise du local (26% des acteurs), de la région (25% des acteurs), du département (23% des acteurs), de la communauté de communes (18%). L'échelle d'action relative au périmètre du PNR LF est également représentée, dans une plus faible mesure (8% des acteurs). Ces éléments évoluent cependant selon les étapes (Fig. 7). On notera ainsi : l'importance des acteurs de l'échelle locale au cours des étapes de diagnostic puis d'identification des moyens et actions à mettre en œuvre ; l'absence d'acteurs à l'échelle du PNR LF au cours de la première étape de conception de l'élaboration du PAT, puis leur présence relative plus conséquente au cours des trois étapes suivantes. Différents niveaux de connaissance du territoire sont ainsi intégrés et le projet, bien que non représenté sur l'ensemble de l'espace du territoire concerné, peut percoler et être pris en main à différents niveaux

d'organisation. Cependant, du point de vue de la gouvernance territoriale de l'alimentation, l'analyse des types d'acteurs impliqués soulève des questions quant à l'appropriation possible par les acteurs en charge classiquement de cette gouvernance. Il apparaît en effet qu'une majorité des acteurs en présence correspond à des représentants des pouvoirs publics (57%) ; la société civile est représentée à hauteur de 27% des acteurs. Quant aux acteurs du marché, ils sont plus faiblement représentés (16% des acteurs), soulevant en particulier la place des acteurs agricoles dans le projet. Cette faible représentation est d'ailleurs valable quelle que soit l'étape (mais en particulier au cours de la première). La présence de la société civile se fait plus forte au cours des étapes 3 et 4 mais globalement, les acteurs des pouvoirs publics restent dominants dans le processus et les caractéristiques de cette participation laissent entrevoir la possibilité d'une gouvernance déséquilibrée au profit des acteurs publics, et aux dépens de ceux de la société civile et des acteurs du marché.

### **Discussion-conclusion**

Dans cet article, nous proposons une approche temporelle et multi-critères de la participation pour aborder la contribution d'un dispositif d'action publique au développement territorial.

En premier lieu, prendre en compte la dynamique de la participation permet de ne pas considérer le projet comme un tout atemporel mais de spécifier le rôle des différents acteurs et de replacer le rôle des uns par rapport aux autres. Dans le cas du PAT du PNR et du PETR GC, cela a permis d'observer dans quelle mesure la participation est encadrée par l'appel à Projet du PNA, qui en fixe les principales modalités (durée et hauteur du financement circonscrivant les contours de la participation, appel à la participation d'acteurs), ainsi que par les maîtres d'ouvrage et le maître d'œuvre, qui adaptent ce cadre général et définissent les contours de la participation, en termes de fréquence et de modalités d'animation des ateliers participatifs. De ce point de vue donc, le cadre dans lequel se déroule la réflexion sur la mise en place du PAT

est formel : celui d'une réponse à un appel d'offre national qui contraint, de fait, les contours du projet. Ce dernier ne peut alors être pensé que dans un temps limité et répondre à des impératifs fixés par le cadre de l'appel à projet. Dès lors, c'est bien la politique nationale qui oriente et cadre le projet porté par les acteurs du PNR et du GC. Par ailleurs, replacer les modalités de la participation dans un processus allant des origines du projet jusqu'à la phase de rédaction d'un programme d'action a permis de faire apparaître le rôle d'autres acteurs qu'une analyse globale de la participation n'aurait pu révéler. C'est le cas des acteurs de la recherche, dont le rôle est fondamental dans l'émergence-même du projet de PAT, ce qui vient confirmer le poids déterminant de la communauté scientifique dans la mise en œuvre de stratégies alimentaires territoriales de certaines métropole (Brand, 2015 ; Michel et Soulard, 2017).

Par ailleurs, la caractérisation des modalités de la participation au fil du temps éclaire le processus d'*empowerment* consubstantiel au développement territorial (Klein, 2006). Dans la démarche d'élaboration du PAT, hormis la première phase, le processus est marqué par différentes modalités de participation des acteurs. La volonté est forte de faire participer les acteurs et les modalités d'intervention sont variées : émission d'avis, fourniture d'information (via les témoignages notamment), co-décisions sur la hiérarchisation des actions à privilégier. De plus, les ateliers et les plénières sont des lieux de rencontre et d'échange entre acteurs, de diffusion de valeurs et aboutissent à un consensus sur les actions à prioriser et/ou à articuler, même si cette hiérarchisation est extrêmement orientée par les animateurs (maîtres d'œuvre et/ou maîtres d'ouvrage) au cours des différents moments de rencontre. Ainsi les modalités d'échanges participent à l'acquisition des connaissances des acteurs de leur territoire et à leur implication dans l'action, tout du moins dans une réflexion sur les orientations à donner au territoire et au projet qui le concerne. Tout concourt alors à la mise en place de conditions d'un apprentissage collectif à l'échelle du territoire de projet, propre à maintenir voire renforcer les

logiques d'appartenance et de similitude qui sont au cœur du développement territorial (Torre, 2011 ; Torre et Traversac, 2011).

Enfin, l'intégration de variables précisant les types d'acteurs en présence dans la participation, tels que les enjeux portés par les acteurs, leur échelle d'action, leur type (du point de vue de la gouvernance) ou encore leur localisation, permet de discuter le lien au développement territorial du point de vue du territoire qui se construit dans le cadre du projet. Dans le cas du PAT PETR GC-PNR LF, l'analyse de ces critères a permis de révéler plusieurs décalages par rapport aux objectifs du projet de territoire. Les objectifs de transversalité apparaissent discutables au regard du déséquilibre de la représentativité des différents enjeux portés par les participants ; pensé comme fédérant un espace urbain et un espace rural, la participation fait apparaître un espace de concernement déséquilibré au profit de l'urbain ; enfin le caractère inclusif du projet contraste avec une participation essentiellement représentée par les acteurs des pouvoirs publics aux dépend des autres types d'acteurs de la gouvernance alimentaire. Ces points rejoignent les constats réalisés dans d'autres contextes, en particulier le poids de la politique urbaine dans la gouvernance alimentaire et le rôle prédominant des acteurs publics (Perrin et Soulard, 2014 ; Billion, 2017).

Ainsi, cette approche temporelle et multi-critères de la participation dans l'élaboration du PAT donne à voir un processus 'hybride', entre une démarche de projet top-down et une démarche relevant de l'innovation sociale. L'origine-même du projet semble le placer en marge de la notion d'innovation sociale, dans le sens où l'on est moins face à un *impetus* tel que défini par Baker et Mehmood (2015) que dans une suite logique du contexte national et de l'intégration effective des acteurs dans un programme de recherche. Cependant, des auteurs comme Adams et Hess (2008) et Neumeier (2017) ont montré que l'action publique peut servir de déclencheur à l'innovation sociale. L'analyse de la participation dans la phase d'élaboration du PAT semble

confirmer ce point. En effet, la forte mobilisation des acteurs sur l'ensemble du projet traduit un consensus sur un 'besoin social non comblé'. De plus, certains éléments laissent percevoir la création d'une dynamique d'apprentissage qui s'inscrit dans des relations horizontales (Swyngedouw, 2005 ; Richez-Battesti et Vallade, 2009). Enfin, d'autres éléments font sens du point de vue de la notion de sortie immatérielle de l'IS proposée par Neumeier (2011) : les échanges sur les actions à articuler participent par exemple de la construction d'un nouveau réseau d'acteurs, qui portent des enjeux divers et ont des échelles d'action de locale à régionale, que les maîtres d'ouvrage veulent porteurs d'actions relatives à l'alimentation durable.

En retour, le fait de révéler ce processus hybride permet de compléter l'analyse de la gouvernance alimentaire au-delà de l'organisation des systèmes alimentaires (Faure *et al.*, 2018). Nous avons montré que le caractère de la participation n'est pas contenu uniquement dans les moments ou dans la nature des interventions ou encore dans les caractéristiques sociologiques des participants, mais également dans la variété de leur provenance géographique, de l'étendue spatiale de leurs actions, ainsi que dans la plus ou moins grande isotropie de leur répartition. Cela peut permettre de ne pas présupposer une localisation de l'innovation au niveau des groupes militants locaux (Kirwan *et al.*, 2013) ou encore de ne pas présumer de l'importance du pouvoir discrétionnaire des acteurs publics (Franklin *et al.*, 2016). Ainsi peut-on jeter un regard bienveillant sur des expériences a priori de nature top-down dans les processus de territorialisation de l'alimentation dans un contexte où sont particulièrement valorisées les innovations citoyennes et privées.

Finalement, la qualification de la participation au moyen de l'approche proposée dans cet article permet de discuter les effets d'un projet de développement territorial sans recourir à une analyse ex-post des actions effectivement engagées sur le territoire. Certes cette entrée ne saurait suffire pour évaluer ces projets et de nombreuses pistes s'offrent aux chercheurs et aux praticiens pour

rendre compte de l'impact de la participation sur la réussite d'un projet : quels liens se sont effectivement créés ou renforcés entre les différents acteurs ? quels projets ont émergé de ces apprentissages croisés et de ces coordinations inédites ? Autant de questions qu'une analyse a posteriori pourrait permettre d'instruire. Dans tous les cas, ce que révèle cette analyse de la participation, en offrant des éléments de discussion sur son lien au développement territorial, ouvre également des perspectives d'un point de vue normatif, en proposant aux praticiens de penser la représentativité des participants en cohérence avec les objectifs du projet de territoire. Cela peut se faire en amont du projet, de même que chemin faisant (Avenier, 2005), comme un carnet de bord de la participation qui permettrait d'ajuster pas à pas la participation au gré de l'évolution des attendus du projet.

## Références

- Adams D., Hess D., 2008. *Social innovation as a new public administration strategy*. In: 12th annual conference of the International Research Society for Public Management Brisbane, 26–28 March, 1-8.
- Angeon V., Moquay P., Lardon S., Loudiyi S., Poss Y., Pivot J.-M., Caron A., 2007. *Le développement territorial : principes et méthodes*. In Lardon S., Moquay P., Poss Y. (eds.), *Développement territorial et diagnostic prospectif: réflexions autour du Viaduc de Millau*, Editions de l'Aube, 27-59.
- Arnstein S.R., 1969. A Ladder Of Citizen Participation'. *Journal of the American Planning Association* 35 (4), 216-224.
- Avenier M.-J., 2005. *La stratégie chemin-faisant* (halshs-00089940)
- Baker S., Mehmood A., 2015. Social Innovation and the Governance of Sustainable Places. *Local Environment* 20 (3), 321-334.
- Beuret J.-E., Pennanguer S., Tartarin F., 2006. D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire. *Natures Sciences Sociétés* 14: 30-42.
- Billion C., 2017. La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France, *Géocarrefour* 91(4).
- Blondiaux L., Fourniau J.-M., 2011. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations* 1, 8-35.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat, Laboratoire PACTE, Université Grenoble Alpes. Doctorat, 656p.
- Dasí J.-F., 2009. Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : À la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information géographique* 73(2), 89-111.

- Dryzek J., 2009. Democratization as deliberative capacity building. *Comparative political studies* 42(11), 1379-1402.
- Faure G., Chiffolleau Y., Goulet F., Temple L., Touzard J.-M., 2018. *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*. Quae, Versailles.
- Franklin A., Kovach I., Csurgo B., 2016. Governing Social Innovation: Exploring the Role of 'Discretionary Practice' in the Negotiation of Shared Spaces of Community Food Growing. *Sociologia Ruralis* 57(4), 439-458.
- Fung A., 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66(1), 66-75.
- Fung A., 2015. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75(4), 513-522.
- Gouttenoire, L., Taverne M., Cournot S., Hostiou N., Houdart M., Lardon S., 2014. Faciliter les échanges entre chercheurs sur les projets de recherche participative : proposition d'une grille d'analyse. *Cahiers Agriculture* 23(3), 205-212.
- Guillemot J., 2012. *Participation et développement territorial à l'Isle-aux-Grues et l'Isle-aux-Coudes (Québec)*. Doctorat en Sciences Régionales. Rimouski, Québec, Université du Québec à Rimouski. Doctorat: 405.
- Gumuchian H., Pecqueur B., 2007. *La ressource territoriale*. Economica, Paris.
- Joliveau T., 2001. La participation à la décision territoriale : dimension socio-géographique et enjeux informationnels d'une question politique. *Géocarrefour* 76(3), 273-279.
- Kirwan J., Ilbery B., Maye D., Carey J., 2013. Grassroots social innovations and food localisation: An investigation of the Local Food programme in England. *Global Environmental Change* 23(5), 830-837.
- Klein J.-L., 2006. *De l'initiative locale au développement territorial : une perspective synthétique*. *Inégalités, démocratie et développement : des enjeux pour la gouvernance des territoires locaux et régionaux*. M. Simard. Rimouski, GRIDEQ: 143-164.
- Loudiyi S., Houdart M., 2019. L'alimentation comme levier de développement territorial ? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales. *Economie rurale* 1(367), 29-44.
- Loudiyi S., 2020. *Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernance*. Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Volume 2, Clermont-Ferrand.
- Mansbridge J., 1999. *On the idea that participation makes better citizens*. In Elkin S. L., Soltan K. E. (ed.), *Citizen competence and democratic institutions*, University Park, Pennsylvania, 291-325.
- Maréchal G., Noel J., Wallet F., 2018. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : Entre rupture, transition et immobilisme ? *Pour* 2(234-235), 261-270.
- Michel L., Soulard C.-T., 2017. *Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole*, in Brand C. et al. (2017), *Construire des politiques alimentaires urbaines*. Concepts et démarches, Quae, 135-156.
- Neef A., Neubert D., 2011. Stakeholder participation in agricultural research projects: a conceptual framework for reflection and decision-making. *Agriculture and Human Values* 28, 179-194.

- Neumeier S., 2011. Why do social innovations in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research? Proposal for a stronger focus on social innovations in rural development research. *Sociologia Ruralis*, 52(1), 48-69.
- Neumeier S., 2017. Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. *The Geographical Journal* 183(1), 34-46.
- Peemans J.-P., 2008. *Territoire, développement et mondialisation. Points de vue du sud*. Sylapse, Paris.
- Perrin C., Soulard C.-T., 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan, *Géocarrefour* 89(1-2).
- Petit O., 2004. La surexploitation des eaux souterraines: enjeux et gouvernance. *Natures Sciences Sociétés* 12, 146-156.
- Plante S., Boisjoly J., Guillemot J., 2006. Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial. L'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres *VertigO* 7(3) (revue en ligne).
- Rey-Valette H., 2006. *Apprentissage collectif et capital social : les nouveaux enjeux de la gouvernance*. In Carton M., Meyer J.-B., La société des savoirs, Trompe-l'œil ou perspectives, Paris, L'Harmattan, 91-112.
- Rey-Valette H., Mathé S., 2012. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 5, 783-804.
- Richez-Battesti N., Vallade D., 2009. Économie sociale et solidaire et innovation sociale: Premières observations sur un incubateur dédié en Languedoc Roussillon. *Innovations* 2/30, 41-69.
- Swyngedouw E., 2005. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42, 1991-2006.
- Torre A., 2011. Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Pour* 2-3(209-210), 114-122.
- Torre A., Traversac J.-B., 2011. *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Springer, London.
- Torre A., Wallet F., 2013. *Innovation et gouvernance des territoires ruraux*. In Coudel E., Devautour H., Soulard C., Faure G., Hubert B., Apprendre à innover dans un monde incertain : Concevoir les futurs de l'agriculture et de l'alimentation, Quae, Versailles, Wageningen, 135-152.
- Torre A., 2015. Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société* 17(3), 273-288.
- Torre A., Vollet D., 2015. *Partenariats pour le développement territorial*. Quae, Versailles.
- 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.

Tableau 1. Les trois critères de caractérisation des acteurs et les instances observées

Enjeux portés par les acteurs dans le cadre de leur activité professionnelle ou de leur engagement associatif	Echelle d'action des acteurs dans le cadre de leur activité professionnelle ou de leur engagement associatif	Type d'acteurs de la gouvernance alimentaire territoriale (Wiskerke, 2009)
Développement : <i>local, durable, rural ; il s'agit d'une activité qui prend en compte, de manière transversale, différents enjeux du territoire d'action (inclut l'association de développement des monnaies locales)</i>	Parc Naturel Régional	Acteurs publics
Alimentation : <i>distribution individuelle (MGD ou AMAP par exemples) ou collective, production et encadrement de la production, transformation, consommation</i>	Région	Acteurs de la société civile
Economie : <i>de l'exploitation, du territoire</i>	Département	Acteurs du marché
Environnement : <i>protection de la biodiversité et des ressources naturelles, valorisation et traitement des déchets, éducation à l'environnement</i>	Communauté de communes	
Encadrement de l'agriculture : <i>foncier, soutien à l'installation, soutien à une forme d'agriculture (ex Bio63), recherche, soutien à la multifonctionnalité</i>	Locale : une commune, une exploitation, un magasin	
Social : <i>solidarité, cohésion, accès à l'alimentation des démunis</i>		
Santé		
Urbanisme		
Communication : y compris média		
Education		

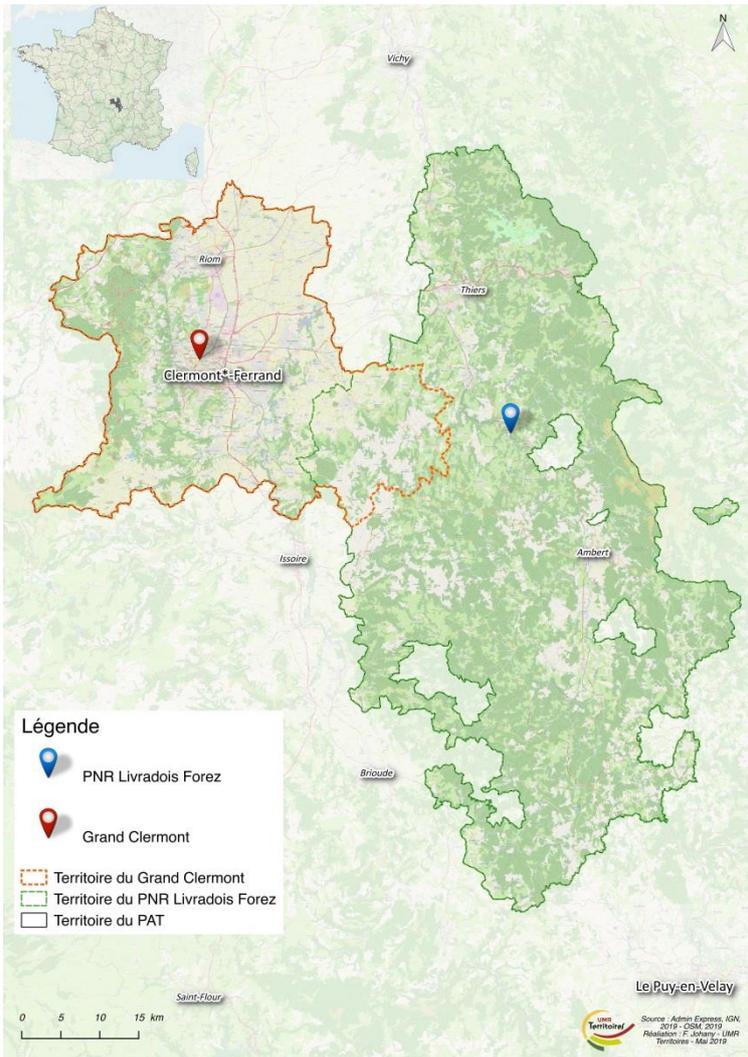


Figure 1. Deux territoires fédérés pour un projet alimentaire territorial

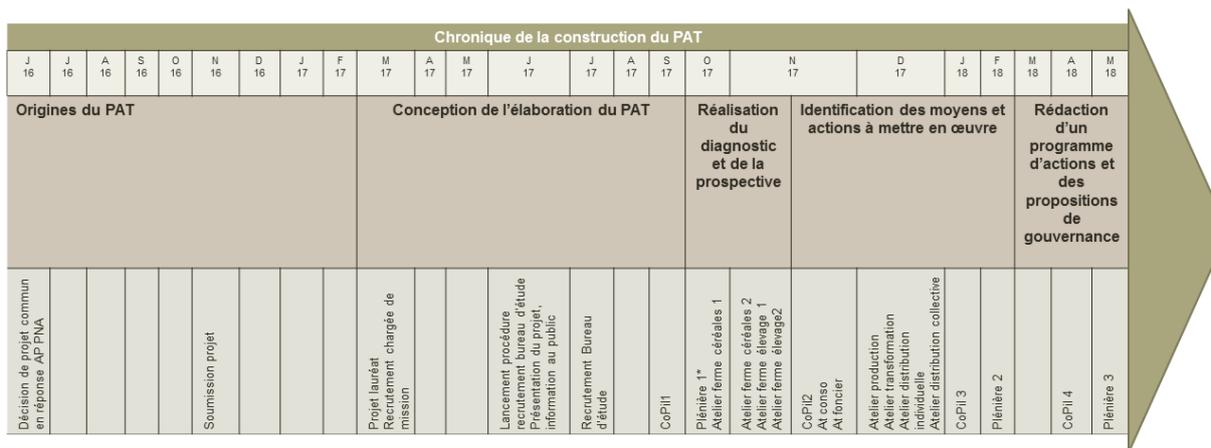


Figure 2. Les cinq phases et principaux événements de la construction du PAT

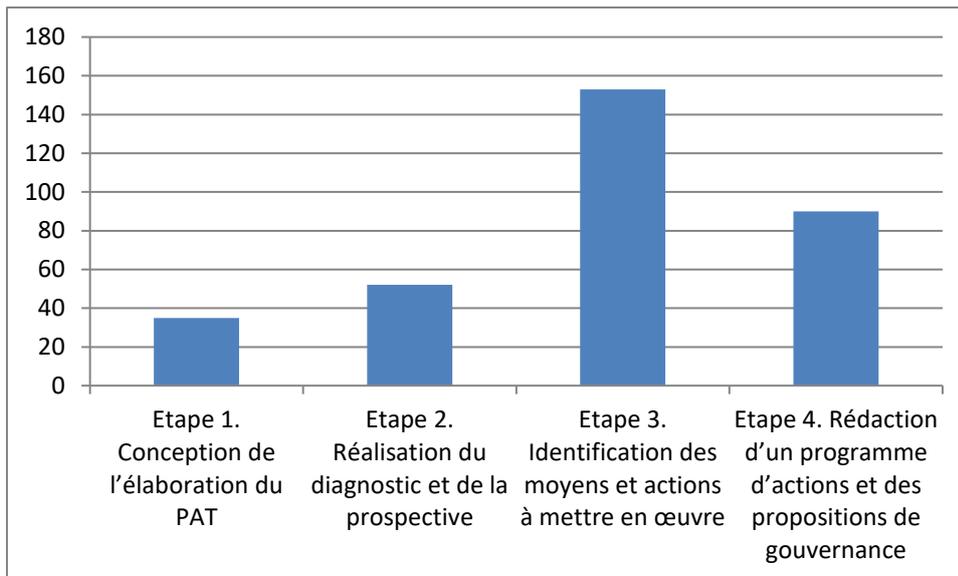


Figure 3. Nombre d'acteurs aux 4 étapes impliquant la participation d'acteurs

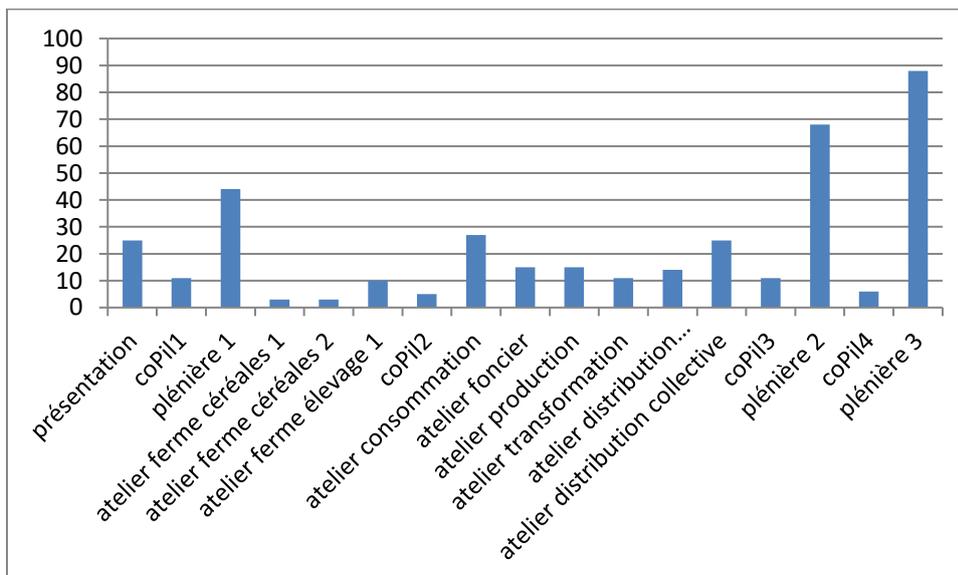


Figure 4. Nombre d'acteurs par réunion

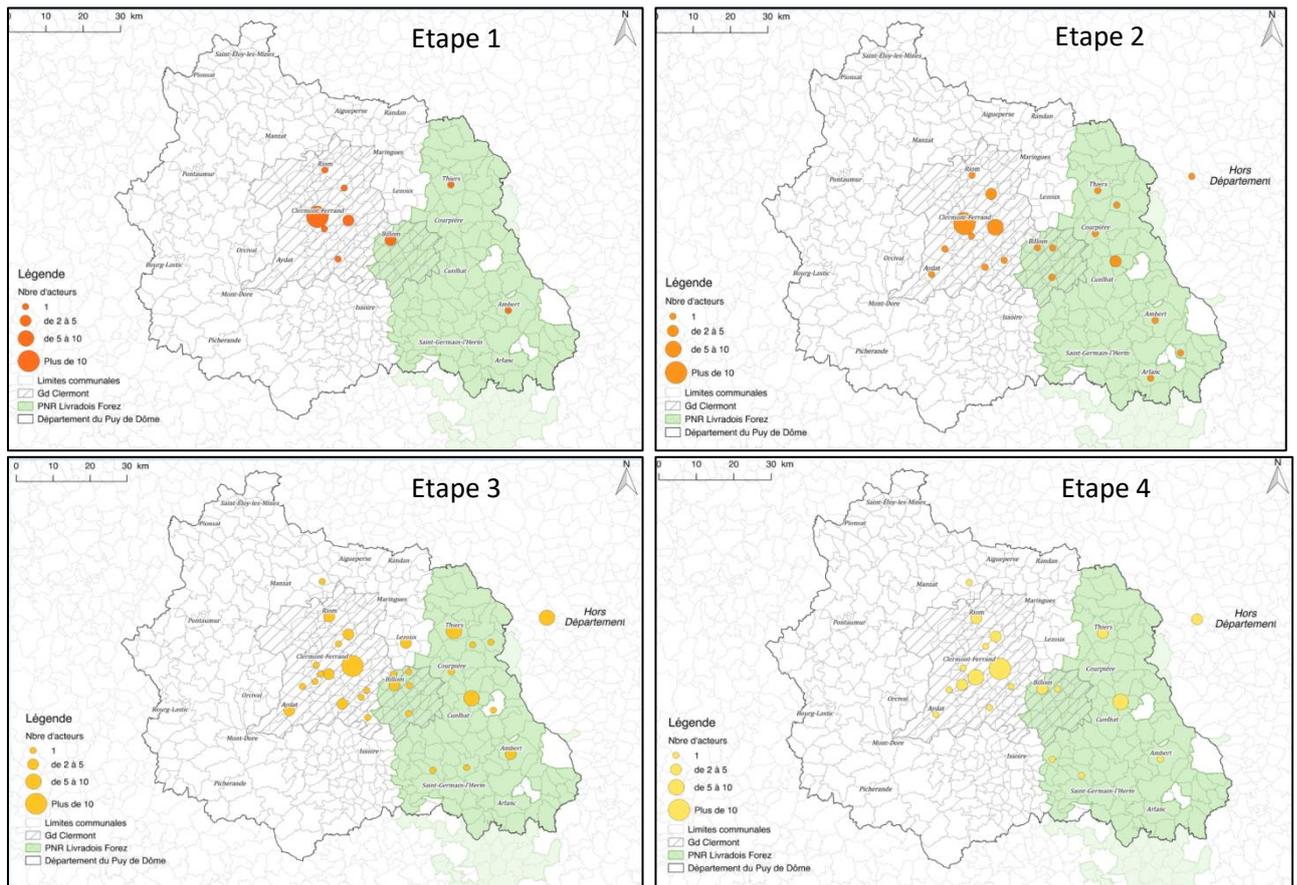


Figure 5. Provenance des acteurs aux quatre étapes impliquant leur participation

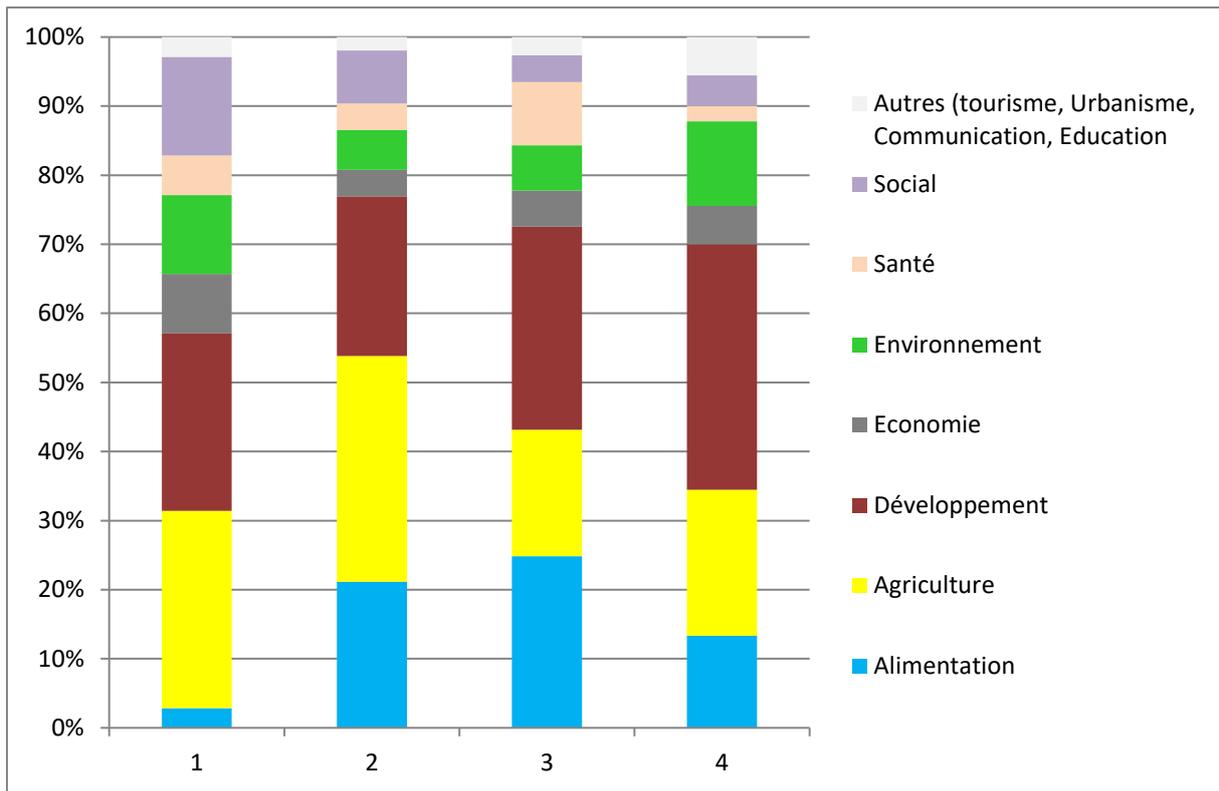


Figure 6. Participation des acteurs aux 4 étapes impliquant la participation d'acteurs selon les enjeux qu'ils portent dans le cadre de leur activité professionnelle ou de leur engagement associatif

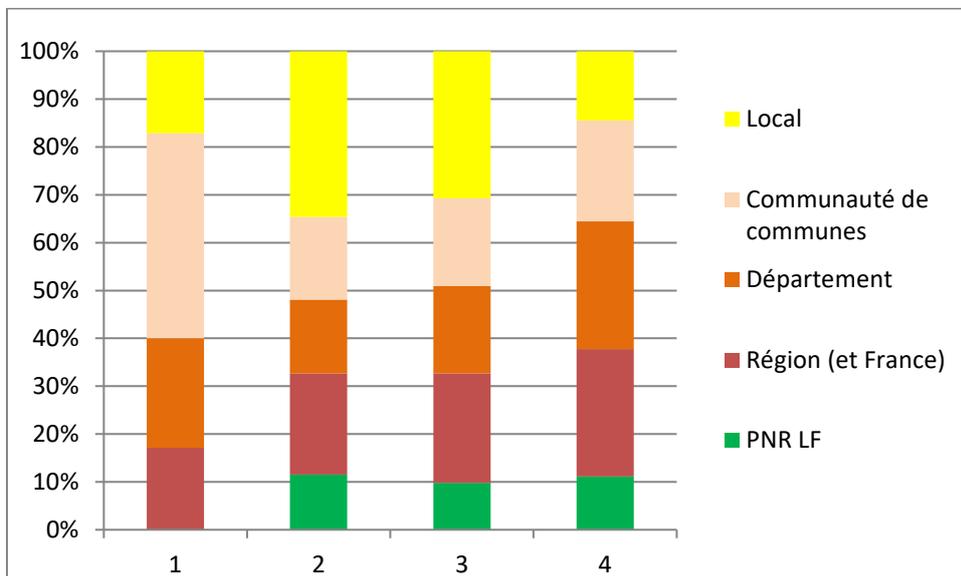


Figure 7. Participation des acteurs aux 4 étapes impliquant la participation d'acteurs selon leur échelle d'action et d'expertise