démocratieS
le média critique de la participation

« L'intelligence territoriale pour refondre les circuits alimentaires »

Marketa Supkova
Directrice-conseil de Territoires de démocratie alimentaire

Les politiques alimentaires locales se multiplient depuis une dizaine d'années. Mais pour Marketa Supkova, spécialiste de la gouvernance alimentaire territoriale, elles restent souvent prisonnières d'une logique technocratique : on empile des actions, on coche des cases, on répond à des appels à projets... sans se demander qui décide, avec qui et vers quel horizon commun.

Les projets alimentaires territoriaux sont devenus l'outil de référence des collectivités sur ces sujets. Pourquoi estimez-vous qu'ils atteignent aujourd'hui leurs limites ?

Parce qu'ils sont souvent construits à l'envers. Sur le papier, les projets alimentaires territoriaux (PAT) permettent aux territoires de bâtir une stratégie agricole et alimentaire adaptée à leurs besoins. Mais dans les faits, de nombreuses collectivités commencent par répondre à un appel à projets pour obtenir un financement. Et pour obtenir ce financement, elles doivent présenter un dossier déjà extrêmement complet : axes d'intervention, actions envisagées, gouvernance, évaluation... Autrement dit, presque tout est déjà ficelé avant même que la concertation n'ait commencé !

Le résultat est qu'on lance des politiques sans avoir réellement discuté avec les acteurs du territoire, sans avoir vérifié que les priorités retenues répondent aux besoins locaux et sans avoir construit un cap stratégique partagé. On se retrouve avec des feuilles de route très semblables d'un territoire à l'autre, alors que les réalités agricoles, sociales, foncières ou alimentaires n'ont rien d'identique. Au fond, on est dans une logique de projet au sens administratif du terme, alors qu'il faudrait penser une politique agricole et alimentaire territoriale comme une stratégie dynamique sur le long terme, imaginée avec et pour les habitants du territoire.

Vous contestez aussi la manière de nommer ces démarches ?

Oui, parce que les mots orientent les méthodes. Parler de « projet » renvoie à quelque chose de limité dans le temps, avec des actions à dérouler. Or, ce dont on parle ici, c'est d'une dynamique durable, d'une politique qui doit structurer l'action publique pendant plusieurs années, voire davantage.

C'est pour cela que nous préférons parler de stratégie alimentaire territoriale ou, comme l'ex-sénateur du Nord François Marchand, de contrats alimentaires territoriaux pour engager la notion de co-responsabilité des acteurs. Cela oblige à se demander non pas seulement « *quelles actions allons-nous lancer ?* », mais « *où voulons-nous aller collectivement ?* » et « *comment organisons-nous cette trajectoire ?* ».

Vous proposez de faire des PAT des outils de concertation. Qu'est-ce que cela change concrètement ?

D'abord, cela change profondément la liste des personnes considérées comme légitimes pour participer. Dans de nombreuses démarches, le noyau de départ reste très restreint : quelques élus, dont l'élu référent, parfois issu du monde agricole, la Chambre d'agriculture et quelques acteurs institutionnels du domaine agricole. Dans les cas les plus avancés, ce cercle est élargi aux différents maillons de la chaîne alimentaire : acteurs de la production, de la transformation, de la distribution, de la consommation, de la gestion des déchets. C'est déjà beaucoup mieux, mais ce n'est pas suffisant.

Nous défendons une approche plus large. Il faut aussi associer des acteurs qui n'ont pas de lien professionnel direct avec le système alimentaire, mais qui vivent ses effets et qui peuvent contribuer à le repenser : associations d'éducation populaire, acteurs de la culture, de la santé, de l'environnement, de la justice sociale, du tourisme, de l'attractivité territoriale, tiers-lieux alimentaires, médias, experts et, bien sûr, habitants du territoire.

L'idée n'est pas de diluer le sujet, mais au contraire de mieux saisir son caractère systémique. L'alimentation touche au foncier, à l'eau, au climat, à la santé, au pouvoir d'achat, à la précarité, au lien social, à l'aménagement, à l'économie locale. Il est donc logique que la délibération soit, elle aussi, systémique. Il faut pouvoir mobiliser l'intelligence collective pour co-construire la stratégie alimentaire territoriale.

Quelle place les citoyens occupent-ils dans cette vision ?

Une place pleine et entière. Et je dirais même indispensable. On devrait sans doute parler d'habitants plutôt que de citoyens, parce que cela permet de mieux distinguer ce groupe parmi les autres parties prenantes. Mais sur le fond, oui, les habitants doivent être associés directement à la construction de la stratégie, au même titre que les acteurs économiques ou institutionnels.

La vraie question, c'est celle des conditions de leur participation : comment on les informe, comment on les invite, comment on crée un cadre dans lequel leur parole a un effet réel, comment on évite que la concertation ne soit confisquée par quelques initiés... Cela pose donc la question de la capacité à participer. Nous sommes persuadés qu'être une partie prenante d'un processus de concertation n'est pas inné, que cela peut s'apprendre. Et que la meilleure façon pour le faire est encore de pratiquer, d'avoir le courage d'accepter l'invitation à un atelier participatif, de franchir le pas d'un forum, de répondre à un sondage... Bref, de commencer à construire le rôle d'un citoyen actif, qui participe à la vie de la cité et se sent légitime pour le faire.

Avez-vous vu des expérimentations concrètes allant dans ce sens ?

Le cas de Laval Agglomération est, pour moi, très parlant. Entre 2022 et 2023, le territoire a accepté d'expérimenter une autre manière de construire sa politique alimentaire, fondée sur une stratégie de concertation progressive. Au lieu de partir immédiatement sur des actions prêtes à l'emploi, il s'agissait d'abord de construire un socle commun : une culture partagée des enjeux, un lexique commun, une charte de coopération, puis une vision stratégique à horizon du mandat des élus.

Des ateliers ont été organisés sur une longue durée, avec des profils très divers. On n'avait pas un échantillon parfait de la population, bien sûr. Mais ce que l'on a observé, c'est une montée en participation à la fois en nombre et en diversité. Des personnes sont venues voir, puis sont revenues ; des acteurs qui ne se parlaient pas ont commencé à travailler ensemble ; des professionnels, des habitants, des commerçants, des enseignants, des distributeurs, des élus, des agents de la collectivité, des producteurs se sont retrouvés autour d'une même table. Ce n'est pas anecdotique. Dans bien des territoires, ces espaces de dialogue n'existent tout simplement pas.

Vous insistez sur le courage politique qu'a demandé cette expérimentation. Pourquoi ?

Parce que la collectivité a accepté de faire un pas de côté. Le dossier administratif du PAT avait bien été déposé pour obtenir des financements. Mais ensuite, il a été mis de côté. La collectivité a dit : « *Nous allons recommencer à zéro, comme si rien n'avait encore été décidé, parce que nous n'en avons pas discuté avec le territoire.* » C'est une décision politique forte. Elle revient à reconnaître que l'ingénierie administrative ne suffit pas à produire de la légitimité.

Et elle remet aussi en cause une fiction très répandue : celle selon laquelle une seule chargée de mission PAT pourrait, à elle seule, détenir une expertise multiple et maîtriser les enjeux de la santé, du foncier, de l'aménagement, de l'économie, de la nutrition, de l'éducation populaire pour définir la bonne trajectoire pour tout un territoire, tout en animant le processus de concertation.

Le rôle de la collectivité ne devrait pas être de tout savoir et de tout arbitrer seule, mais de rendre possible l'intelligence collective. C'est le tandem collectivité-territoire qui est pertinent.

Est-ce que vous appelez la « méthode d'intelligence territoriale » ?

Oui. Son principe est simple : au lieu de commencer par une liste d'actions, on commence par créer une communauté d'acteurs, puis par élaborer un cap stratégique partagé, un futur idéal.

À Laval, cela a conduit à formuler une vision de long terme, puis à raisonner par *backcasting* pour définir la feuille de route concrète : à partir du futur souhaité, on revient vers le présent pour identifier les étapes nécessaires à la réalisation de ce cap. On ne se demande plus seulement « *que peut-on lancer rapidement ?* », mais « *quelles actions ont un sens au regard de l'horizon visé ?* ».

Prenons un exemple. Si on veut qu'en 2032, un territoire travaille sur sa capacité nourricière en protégeant et en valorisant mieux ses ressources naturelles liées à l'alimentation – terres, eau, biodiversité, qualité de l'air –, la première action n'est pas forcément de lancer une mesure visible de sanctuarisation d'un espace naturel. Il peut être plus pertinent de commencer par la création d'une « culture » de protection de ces ressources avec les acteurs du territoire. La première chose à faire sera alors d'établir une connaissance partagée de l'état des ressources à travers un Observatoire des communs, par exemple. C'est moins spectaculaire politiquement, mais plus structurant.

Ce type de démarche transforme-t-il aussi la gouvernance ?

Dans l'expérimentation menée à Laval, comme désormais dans d'autres territoires, les acteurs ont imaginé un système ouvert, avec un Conseil local de l'alimentation (CLA) rassemblant différents collèges d'acteurs du

système alimentaire. Le CLA, en cours de création, constituera le cœur de la dynamique du PAT, de son dispositif de gouvernance partagée : il se réunira en plénière, travaillera en groupes thématiques, délibèrera, formulera des propositions d'actions à destination des élus locaux. Ensuite, une cellule de coordination mettra en forme et articulera ces propositions avec les contraintes institutionnelles. Puis un comité de décision examinera leur faisabilité administrative, budgétaire et politique. Enfin, un groupe citoyen pourra valider la pertinence concrète des actions proposées pour la vie quotidienne des habitants.

Ce qui est décisif ici, c'est la circulation entre les espaces. On ne cloisonne pas entièrement la décision politique d'un côté et la délibération collective de l'autre. On organise des ponts, de la transparence, de la redevabilité. C'est une proposition d'organisation collective issue des ateliers participatifs avec la communauté d'acteurs locaux.

Une objection revient souvent : quelle légitimité 60 ou 70 personnes engagées dans un processus de concertation ont-elles face au reste de la population ?

C'est une vraie question et il faut la prendre au sérieux. Toute démarche participative rencontre cette difficulté : comment articuler le groupe engagé et le reste du public ? Comment éviter l'entre-soi ? Comment faire reconnaître la légitimité du processus par les élus ou par des habitants qui n'y ont pas pris part ? Il n'y a pas de réponse magique.

La légitimité ne repose pas seulement sur le nombre. Elle repose aussi sur la qualité du processus : la clarté des objectifs, la transparence des comptes-rendus, la sincérité de la méthode, la diversité des profils mobilisés, la possibilité de rejoindre la démarche, l'obligation faite à la collectivité de répondre et la manière dont les propositions se traduisent – ou non – dans l'action publique.

Au fond, votre approche dépasse largement l'alimentation.

L'alimentation est un point d'entrée, mais elle ouvre vers la justice sociale, la confiance envers les institutions, la capacité d'agir, la coopération locale, l'état de notre démocratie... Aujourd'hui, tout le monde identifie les urgences : climat, santé, précarité alimentaire, tensions internationales, vulnérabilité des approvisionnements. Dans le même temps, de nombreux citoyens doutent de notre capacité collective à transformer réellement les choses. C'est dans cet écart que la démocratie alimentaire devient intéressante. Elle permet de sortir de la consommation d'une politique publique.

Cela suppose de savoir dialoguer, arbitrer, comprendre les interdépendances, construire des compromis, assumer des responsabilités. C'est une école pratique de démocratie contributive.

Recueilli par ***Sylvie Barnezet***

[1] Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été introduits par la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. Ils visent à rapprocher production, transformation, distribution et consommation à l'échelle d'un territoire, en associant différents acteurs publics et privés. Lire, sur l'historique de la structuration des PAT, l'entretien avec Serge Bonnefoy : « Ouvrons les projets alimentaires territoriaux ! ».

[2] Le *backcasting* est une méthode de planification stratégique qui part d'un objectif futur désiré pour reconstruire les étapes nécessaires à partir du présent, à l'inverse d'une planification linéaire fondée sur la seule extrapolation des tendances existantes.

Marketa Supkova

Ancienne fondatrice et directrice de l'International Urban Food Network (IUFN), aujourd'hui à la tête de TDA (Territoires de démocratie alimentaire), Marketa Supkova défend l'idée que pour transformer les systèmes agricoles et alimentaires, il faut élargir le cercle des acteurs qui en débattent et en décident. Autrement dit, faire de l'alimentation un terrain d'expérimentation démocratique.