



HAL
open science

L'apport de l'outil d'analyse stratégique MACTOR dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire : application sur un projet de mobilisation foncière

Aurélien Despinasse

► To cite this version:

Aurélien Despinasse. L'apport de l'outil d'analyse stratégique MACTOR dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire : application sur un projet de mobilisation foncière. Science politique. 2018. dumas-03810493

HAL Id: dumas-03810493

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03810493v1>

Submitted on 11 Oct 2022

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.



Mémoire de Mission Professionnelle

présenté pour l'obtention du diplôme Ingénieur spécialisé en Innovations dans les systèmes agricoles et agroalimentaires du monde

L'apport de l'outil d'analyse stratégique MACTOR dans le cadre d'un Projet Alimentaire de Territoire
Application sur un projet de mobilisation foncière



par Aurélien Despinasse

Année de soutenance : 2018

Organisme d'accueil : Communauté de Communes de l'Estuaire

Mémoire de Mission Professionnelle

présenté pour l'obtention du diplôme Ingénieur spécialisé en Innovations dans les systèmes agricoles et agroalimentaires du monde

L'apport de l'outil d'analyse stratégique MACTOR dans le cadre d'un Projet Alimentaire de Territoire

Application sur un projet de mobilisation foncière



par Aurélien Despinasse

Année de soutenance : 2018

Mémoire préparé sous la direction de :

Nicolas Bricas, socio-économiste de l'alimentation au Cirad, UMR Moisa, titulaire de la Chaire Unesco Alimentations du Monde

Présenté le : 12/10/18

Devant le jury : Mailys Razes
Nicolas Bricas
Eve Lalande
Jeanne Pahun

Organisme d'accueil : Communauté de Communes de l'Estuaire

Maître de stage : Eve Lalande, chargée de mission Agenda 21

Résumé

Depuis les années 60, des mouvements de contestation issus notamment de la profession agricole ont constitué une force vive et critique du modèle intensif de l'agriculture. L'institutionnalisation de ces mouvements et le foisonnement d'alternatives sur le territoire français ont amené les pouvoirs publics à s'emparer de la question de l'alimentation. Aujourd'hui un dispositif national, les projets alimentaires de territoire, s'est diffusé au sein des territoires et des collectivités. Ces projets visent à organiser une gouvernance alimentaire territoriale incluant l'ensemble des acteurs locaux de l'alimentation, dans l'objectif de participer collectivement à améliorer la durabilité des systèmes alimentaires. La difficulté de mise en œuvre de ces projets repose essentiellement sur la mobilisation et l'engagement d'acteurs aux intérêts divergents autour d'une vision commune. Comment construire cette vision commune ? Comment identifier les points de conflits éventuels ? Comment organiser la gouvernance ? Quelle place accorder à chaque acteur ? Autant de questions auxquels les chargés de mission en collectivité sont confrontés. C'est le cas de la communauté de communes de l'Estuaire engagée sur un projet de transition agricole et alimentaire et portant une action particulière de mobilisation du foncier agricole. L'approche par l'analyse stratégique des acteurs vise à caractériser une organisation en fonction des jeux d'acteurs existants. Les jeux d'acteurs se caractérisent par l'influence, les compétences, les intérêts, et les stratégies individuelles déployées pour atteindre un but particulier. Ce mémoire cherchera, sur l'exemple de l'action portée par la communauté de communes, à présenter les avantages de cette approche pour une collectivité chargée d'animer un projet de territoire.

Mots clés

Mobilisation foncière – Projet alimentaire de territoire – Participation – Analyse stratégique des acteurs

Abstract

Title: Land mobilization project in a local food project. Benefit of a stakeholder strategy analysis

Since the 60's protest movements emerged including the farming community to roughly criticize the agricultural intensive model. The institutionalization of these movements and the profusion of alternative models through the French territory push, step by step, public authorities to take charge of the food question. Now a national measure, local food projects, has diffused through territories and local authorities. These projects are aiming to organize local food policies including every local food actor in order to collectively contribute to food systems sustainability. The main difficulty of these projects especially concerns divergent interest actor's mobilization and engagement around a shared vision. How to create a shared vision? How to identify potential points of conflicts? How to organize the local policy? What place for each actor? These are questions that project managers in local authorities have to handle. It's the case the local authority *communauté de communes de l'Estuaire* engaged in an agriculture and food transition project and in a particular action of land mobilization. The approach of a stakeholder strategy analysis aims to characterize an organization according to existing interplays. Interplays are characterized by influence, competencies, interests, and individual strategies deployed to reach a specific goal. Based on the example of the land mobilization action this dissertation will present the benefits of this approach for a local authority in charge of leading a local food project.

Key words

Land mobilization – Local food project – Participation – Stakeholder strategy analysis

Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord l'ensemble des agents de la communauté de communes pour leur accueil et leur sympathie qui a facilité mon intégration au sein de la structure. Je remercie également toutes celles et ceux qui m'ont accordé du temps pour m'apporter des éclairages, m'exprimer leurs points de vue, et

Je remercie plus particulièrement Eve LALANDE, chargée de mission agenda 21 qui m'a accompagné tout au long de ma mission. Je la remercie pour sa disponibilité, sa bienveillance et son soutien. A ses côtés j'ai découvert un territoire, noué des relations professionnelles et monter en compétence.

Je remercie particulièrement Florian SATGER, animateur foncier forestier, et à l'origine de la réflexion portée avec Eve sur le projet alimentaire de territoire. Je le remercie pour sa disponibilité, d'avoir toujours été à l'écoute de mes nombreuses sollicitations et pour son implication dans le projet.

Je souhaite également remercier Nicolas BRICAS, chercheur en socio-économie de l'alimentation au Cirad au sein et titulaire de la Chaire Unesco Alimentations du Monde, pour son aide précieuse dans l'orientation du travail de mémoire.

Je tiens à remercier toutes celles et ceux qui ont contribué à rendre ce travail possible, les services de la CCE, les partenaires, les experts et techniciens travaillant sur les questions de gouvernance alimentaire, et le personnel des établissements de restauration collective. Je les remercie pour l'attention particulière qu'ils portaient à la démarche, et pour nos échanges riches.

Je remercie enfin toutes celles et ceux qui ne se sont pas encore reconnus mais qui ont contribué à rendre mon expérience agréable, qui m'ont soutenu et conseillé.

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Remerciements.....	iii
Table des matières.....	iv
Avant propos.....	vi
Glossaire.....	vii
Sigles et acronymes.....	viii
Introduction.....	1
1 Un territoire fertile pour amorcer une politique alimentaire.....	13
1.1 Une forte identité paysagère.....	13
1.2 Une culture du développement durable inscrite au cœur d'un projet politique	16
1.3 L'émergence d'une politique alimentaire de territoire, la restauration collective comme objectif principal	17
1.4 La demande de la collectivité.....	20
2 Les projets alimentaires territoriaux, une méthode nouvelle incluant des processus participatifs.....	22
2.1 Les projets alimentaires de territoire	22
2.1.1 Définition d'un projet alimentaire de territoire	22
2.1.2 L'écosystème d'acteurs encadrant les PAT	23
2.2 La gouvernance alimentaire comme déterminant de l'action collective dans les projets alimentaires de territoire	24
2.2.1 La mobilisation des acteurs locaux	24
2.2.2 La gouvernance alimentaire territoriale	25
2.3 L'analyse stratégique des acteurs	26
2.3.1 L'approche sociologique des organisations	26
2.3.2 La prospective stratégique	26
3 Utilisation de l'outil dans le cadre d'un projet de mobilisation foncière.....	27
3.1 La rencontre des acteurs dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire	27
3.2 Mise en œuvre de la méthode	29
3.2.1 Identification	29
3.2.2 Caractérisation	30

3.2.3	La matrice des influences	32
3.2.4	L'introduction d'un indicateur des rapports de force	35
3.2.5	Le positionnement des acteurs	36
3.2.6	La construction d'une cartographie	37
3.3	L'interprétation de la grille d'analyse	39
3.3.1	Des acteurs complémentaires.....	31
3.3.2	Des objectifs sensibles	31
3.3.3	Recommandations.....	32
4	Intérêt de l'outil dans le cadre d'un projet collectif	433
4.1	Un outil de gestion de projet	34
4.2	Un outil d'aide à la décision	35
4.3	Limites de la méthode et perspectives	35
	Conclusion.....	37
	Références bibliographique.....	38
	Table des annexes.....	40

Avant-Propos

Cette mission a été réalisée dans le cadre d'un mastère spécialisé intitulé « Innovations et Politiques pour une Alimentation Durable » co-construite par Montpellier Supagro et le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

Cette mission de 5 mois a été effectuée au sein de la Communauté de communes de l'Estuaire, collectivité engagée dans une démarche de développement durable à travers un agenda 21 local depuis 2005. La réflexion sur le développement d'un PAT date de 2017 suite à la rédaction du dernier programme d'actions de l'agenda 21 pour la période 2016 – 2018. Le travail a véritablement été enclenché en octobre 2017 par une étude réalisée par des étudiants de Bordeaux Sciences Agro sur le potentiel de production du territoire pour approvisionner la restauration collective.

Glossaire

Communauté de communes : Etablissement public de coopération intercommunale regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave. C'est elle qui détient sur le territoire les compétences d'aménagement du territoire et de développement économique.

Acteur : un ensemble de personnes physiques et/ou morales, organisé ou non, disposant ou non de la personnalité morale, et susceptible d'agir directement ou indirectement sur les variables d'état d'un système. (J-C. Cohen).

Agriculture du milieu : Concept nord-américain qui émerge dans les années 1980, il qualifie les exploitations de taille moyenne, dont le dimensionnement n'est ni adapté aux circuits longs ni aux circuits courts.

Préemption : Droit accordé aux Safer d'acquérir en priorité et sous certaines conditions des terres agricoles.

Sigles et acronymes

CCE : Communauté de Communes de l'Estuaire

PAT : Projet alimentaire de territoire

PNA : Programme national pour l'alimentation

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

CFM : Centre de formation multimétiers

IGP : Indication géographique protégée

AOC : Appellation d'origine contrôlée

AOP : Appellation d'origine protégée

APAB : Association des Producteurs d'Asperges

FNAB : Fédération Nationale d'Agriculture Biologique

Introduction

Réchauffement climatique, désastres environnementaux et sanitaires, destruction de la biodiversité, pression sur les ressources naturelles, accroissement des inégalités sociales, sont autant d'éléments qui caractérisent l'urgence de la situation à laquelle l'humain doit faire face. Dépendants tous de notre planète et de ses ressources, impactées par les activités humaines, une prise en main de ces sujets par les politiques publiques est nécessaire. L'un des grands déterminants communs à chacun des effets décrits est le système agricole et alimentaire mondial, dominé par l'industrie agrochimique recherchant la rentabilité et la productivité. Alarmés depuis plusieurs années par la société civile et le monde de la recherche sur les externalités négatives de ce système, les politiques publiques décident de s'emparer progressivement de ces sujets.

Conscient du foisonnement d'initiatives locales et d'une nécessité de les coordonner pour faire masse, le gouvernement opère un tournant en 2010 et lance la loi « de modernisation de l'agriculture et de la pêche ». Il a pour titre premier « la définition et la mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation ». Cette loi est encadrée par le Plan National pour l'Alimentation (PNA) dont les objectifs sont la sauvegarde des espaces agricoles, la compétitivité des exploitations agricoles, l'accompagnement à l'installation, et la modernisation de la gouvernance alimentaire du territoire. En parallèle émergent des politiques de décentralisation des compétences des collectivités territoriales pour rendre plus opérationnelles les politiques de développement en faveur d'une transition agricole et alimentaire. Les intercommunalités récupèrent la compétence de développement économique tandis qu'en 2014 la « loi d'avenir » est promulguée et encourage le développement de projets alimentaires territoriaux (PAT). Dans un contexte de raréfaction des subventions publiques, l'objectif est d'inciter et de guider les collectivités locales à s'emparer des sujets alimentaires dans une approche systémique.

Les PAT sont mis en œuvre à des échelles administratives définies et adaptées à un contexte et des enjeux particuliers. Ils poursuivent 4 objectifs particuliers que sont la justice alimentaire (accessibilité), l'éducation et la sensibilisation, l'ancrage territorial du système alimentaire (rapprochement entre acteurs) et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ces projets s'appuient sur un diagnostic coconstruit et partagé et une gouvernance élargie, et dans sa mise en œuvre par un engagement individuel et collectif de toutes les parties prenantes. Cela fait depuis les années 2000 que des projets collectifs émergent éparpillés sur le territoire national et interviennent dans un champ particulier. Ce cadre leur offre une cohérence et les inscrit dans un projet politique plus large et à plus long terme.

Malgré de nouvelles habitudes de travail enclenchées avec l'adoption d'Agenda 21 locaux, ce type de projet bouleverse l'organisation et les habitudes de travail des collectivités ; La

transversalité, la participation du territoire, une approche ascendante, un organe de décision partagé. D'autres acteurs et activités émergent autour de ces projets : accompagnement aux collectivités (IUFN, Réseau Rural, DRAAF, etc.), observatoire et travaux d'évaluation. Des expérimentations en cours, les observations pointent les difficultés rencontrées dans la mise œuvre et la pérennité de ces projets de territoires à plusieurs niveaux : la mobilisation et l'appropriation par le territoire, l'animation et la place de la collectivité dans le projet, et la définition claire du rôle de chaque acteur dans le pilotage du projet. Michel Godet écrivait à propos des projets de territoire « Quasiment toutes les collectivités locales [...] sont aujourd'hui confrontés à la mise en œuvre de projets de territoire, dont la concrétisation suppose de mener de front trois types d'approches [...] : une démarche prospective, une approche stratégique et un processus participatif ».

Quels outils existent pour accompagner les collectivités à définir une stratégie pour optimiser les chances de réussite d'un projet de territoire ?

1 Un territoire fertile pour amorcer une politique alimentaire

1.1 Une forte identité paysagère

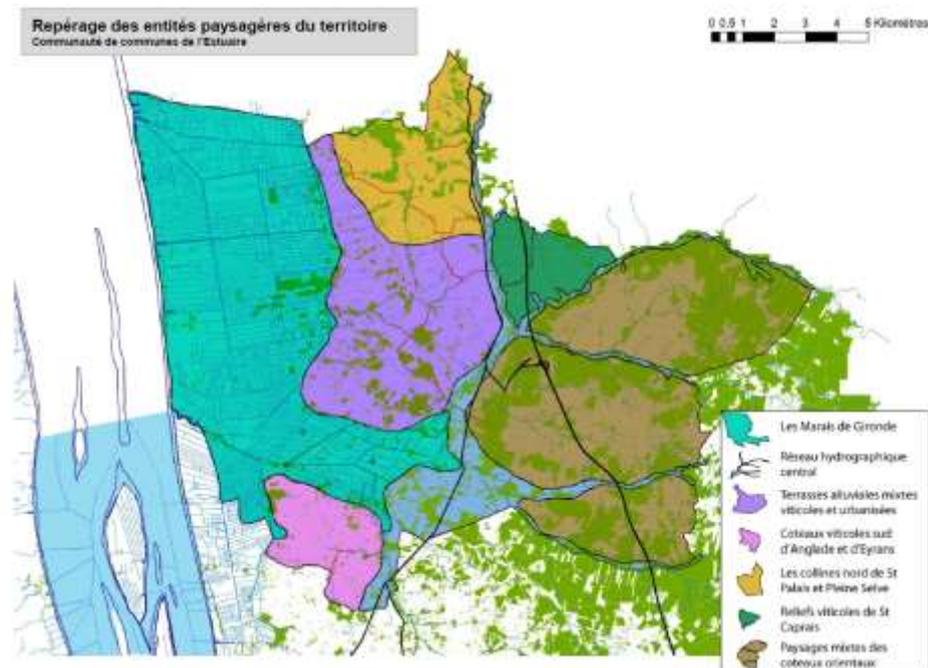


Figure 1 : Repérage des entités paysagères du territoire

Source : Etat initial de l'environnement, SCoT de la Haute Gironde, 2018

Le territoire de la Communauté de communes de l'Estuaire (CCE) se situe au nord du Pays de la Haute Gironde, au nord de la Gironde à la limite avec la Charente-Maritime. Ce territoire représente 15 460 habitants répartis sur 15 communes pour une superficie totale de 25 452 ha. Les caractéristiques de son paysage et de sa position géographique permettent de comprendre les dynamiques territoriales et économiques.

Le territoire se caractérise par la présence de 6 entités paysagères (figure 1) :

- A l'ouest se trouve l'estuaire de la Gironde, qui constitue historiquement une voie maritime et marchande par laquelle passe encore aujourd'hui quelques navires affrétant du matériel de construction pour l'aviation. Cette voie permet le déplacement de travailleurs vers le Médoc et représente un levier important du tourisme local, au même titre que l'œnotourisme.
- Le long de l'Estuaire se trouvent les marais de la Gironde qui s'étalent sur environ 7000 ha. Les marais servent de moyen de régulation pour l'eau du bassin versant de la

Livenne, assuré par un réseau de canaux rejetant les excédents d'eau vers l'estuaire. Il est possible de distinguer plusieurs types de marais dans leur utilisation et fonctionnalité : culture de blé, culture de maïs, élevage (zones de pâturages), friches, chasse et pêche. Ce sont notamment les opérations successives de remembrement qui ont entraîné une uniformisation du paysage agricole. Les carrelets et les tonnes de chasse, parsemées dans les marais et le long de l'estuaire, sont des éléments typiques de l'histoire et de la tradition du territoire auxquels les habitants sont attachés.

- Le marais de la Vergne, situé entre la forêt de la Double saintongeaise et les coteaux viticoles, joue le rôle de tampon pour l'eau excédentaire du bassin versant de la Livenne et l'amène vers les marais. Il renferme une faune et une flore importante. Les propriétaires de parcelles dans ce marais sont principalement les chasseurs qui en assurent la gestion. Ce marais est composé à 10% de bois et de friches, à 16% de cultures (asperge, vignes, culture céréalière et fourrage), à 74% de la chasse à la tonne et de prairies humides.
- Les coteaux viticoles couvrent le territoire dans son ensemble à l'exception des marais. Ils représentent la majorité de l'activité agricole sur le territoire (76%) et le second levier majeur de l'attractivité du territoire ; L'une des routes des vins de Bordeaux conduit à la « route des coteaux ». Cultivée depuis des siècles cette spécialité est aujourd'hui établie en AOC depuis 1938 par l'appellation « Blaye Côtes de Bordeaux ».
- Le bassin versant de la Livenne, un affluent de la Gironde long de 42,5 km prend sa source en Charente-Maritime avant de se jeter dans l'estuaire. Elle constitue la ressource en eau principale pour le territoire, notamment par l'inondation des marais en aval. Historiquement ce bassin servait à alimenter des moulins répartis le long de la Livenne et permettait la transformation du blé et du maïs en farine jusqu'au début des années 1980.
- La forêt de la Double saintongeaise borde le territoire à l'est. A partir des années 1980 une forte pression s'est exercée sur le milieu forestier au profit de la vigne. La lecture des propriétés est aujourd'hui très difficile, certains propriétaires ne savent pas qu'ils possèdent des parcelles tandis que d'autres ne s'en occupent pas. Une opération de maîtrise du foncier forestier est lancée depuis 2 ans et aboutit au référencement des parcelles et propriétaires associés et à la rencontre acheteur/vendeur. C'est la CCE qui mène cette action.

La diversité des paysages marque l'identité du territoire et présente un intérêt écologique, économique et culturel. L'eau tout d'abord représente un réel enjeu pour le territoire. Entre les conflits d'usage et les enjeux écologiques comme la préservation de la faune aquatique, le réseau hydrographique fait l'objet d'interventions de la CCE. Les ressources disponibles pour le développement d'activités agricoles sont alors limitées.

L'agriculture est un secteur d'emploi important pour le territoire. La prédominance de l'activité viticole constitue l'une des activités économiques les plus créatrices de valeur. Le territoire accueille d'ailleurs la plus grande cave coopérative de France regroupant plus de 450 vignerons. L'élevage et les grandes cultures, principalement de maïs occupent les 2 et 3^e places (figure 2) tandis que le maraîchage représente 1% des exploitations. Dans la part de maraîchage, plus de 200 ha et 60 exploitations sont spécialisées dans l'asperge ou associent asperge et vigne. Sur le territoire l'asperge bénéficie en effet de conditions topographiques favorables, lui permettant l'octroi en 2015 d'une IGP « Asperges du Blayais » défendue et gérée par l'Association des Producteurs d'Asperges du Blayais (APAB). En maraîchage il faut également noter la présence d'un exploitant important produisant plusieurs milliers de tonnes de légumes tels que des radis, carottes, tomates, courgettes, etc. sur 220 ha dont 90 ha en agriculture biologique, quasi-exclusivement à destination de circuits longs.

L'installation d'une centrale nucléaire dans les marais au début des années 80 a fortement impacté la structure démographique du territoire, au même titre que l'aménagement d'une voie autoroutière reliant la métropole bordelaise au territoire haut-girondin. Dès cet instant la population a brusquement augmenté et plusieurs quartiers EDF se sont montés.

La pression sur les ressources hydrauliques du territoire ne constitue pas le seul frein au développement d'activités agricoles, l'accès au foncier est difficile sur le territoire. Problématique nationale, l'accès au foncier constitue aujourd'hui le premier frein à l'installation d'agriculteurs sur le territoire malgré une dévaluation de celui-ci. Les terrains en zone AOC sont achetées par les vignerons, les territoires de marais et les zones humides sont propices au développement d'activités de culture céréalières et d'élevage. La connaissance des terres disponibles reste dans le réseau agricole local même si des agriculteurs éprouvent des difficultés à l'identifier, et les communes ont peu de visibilité sur leur territoire.

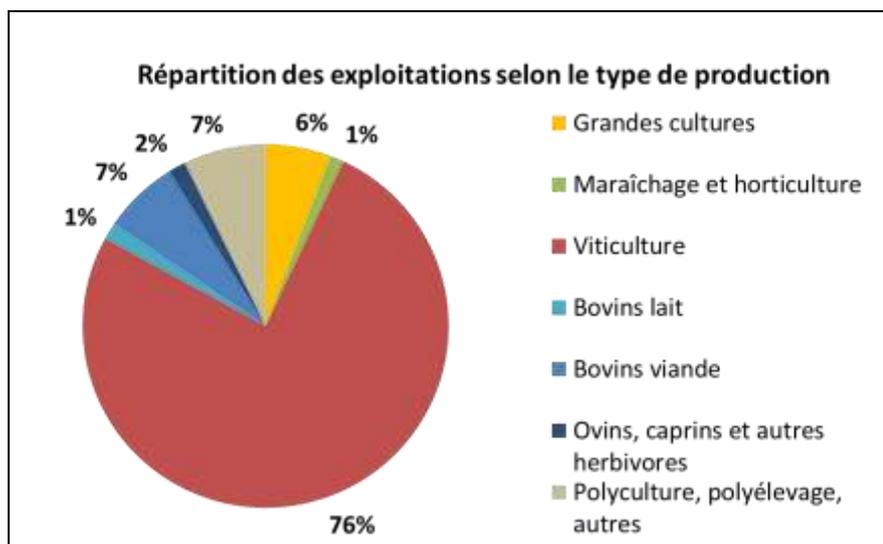


Figure 2 : Graphique de la répartition des exploitations selon le type de production
 Source : Anaïs Huot, 2015

1.2 Une culture du développement durable inscrite au cœur d'un projet politique

La volonté politique est incarnée par Philippe Plisson, président de la communauté de communes depuis sa création et particulièrement engagé sur les sujets environnementaux. Ce portage politique facilite le lancement et le financement de projets à valeur environnementale et sociale et leur acceptation par la population, et légitime la position de la CCE aujourd'hui à porter un projet alimentaire. Depuis 2005 et la validation d'un premier programme d'action pour l'agenda 21, la CCE a appris à travailler de manière concertée. La confiance et l'adhésion accordée au projet politique par les citoyens se traduit par la réélection du président pour la 4^e fois en 2014.

L'engagement de la collectivité pour le développement durable se ressent également à l'intérieur des services de la CCE par les actions qu'ils mènent (figure 3). En particulier l'agenda 21, dont le programme d'action déployé pour la période 2016 – 2018 prévoit des actions en lien avec l'alimentation :

- Elargir l'offre éducative sur le territoire.
- Mettre en place une épicerie sociale et solidaire
- Favoriser l'émergence d'une plateforme de compostage et de méthanisation des déchets
- Mettre en place une bourse foncière forestière / agricole
- Soutenir l'agriculture locale respectueuse de l'environnement
- Assurer le soutien aux porteurs de projet dans différents types de ressources énergétiques

Au-delà de l'agenda 21, aujourd'hui 5 services de la collectivité mènent des actions en lien avec l'agriculture et l'alimentation (figure 3). Ces actions sont orientées vers une alimentation de qualité et de proximité, l'accessibilité, la préservation des espaces et des ressources.

La multiplication des actions cloisonnées à des services de la collectivité nécessite une cohérence d'ensemble pour être efficace. L'inertie causée par la gestion d'autres projets, le risque de conflits d'usage avec les projets sur l'eau notamment, et les complémentarités potentielles et évidentes sont autant d'éléments marquant cette nécessité.

Par le passé la CCE a prouvé sa capacité à accompagner des activités agricoles notamment par rapport à la démarche d'obtention de l'IGP « Asperges du Blayais » aboutit en 2015 et la création d'un jardin partagé.

En revanche d'autres expériences n'ont pas perduré comme la création d'une Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP), et la mise en place d'un circuit d'approvisionnement en produits bio et locaux pour le centre de formation multimétiers (CFM) de la CCE.

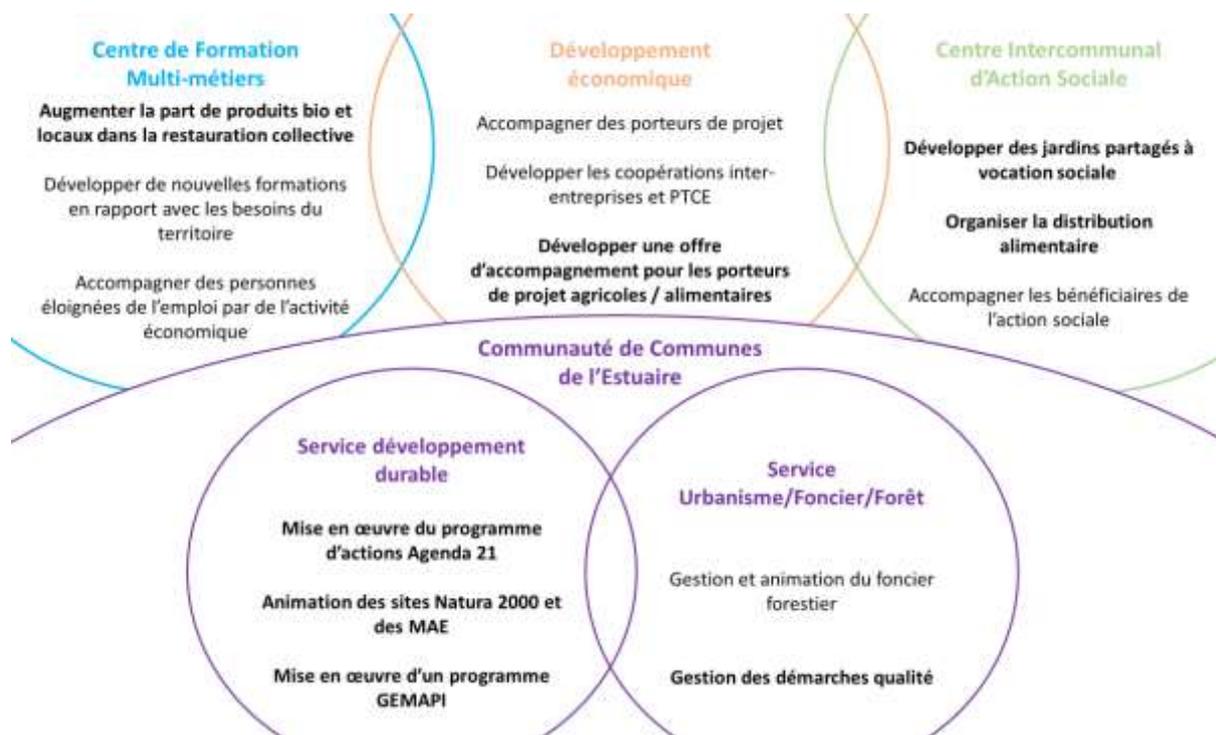


Figure 3 : Représentation des services de la CCE et leurs actions associées
 Source : Aurélien Despinasse, 2018

1.3 L'émergence d'une politique alimentaire de territoire, la restauration collective comme objectif principal

En 2015, des travaux confiés à Anaïs Huot, alors stagiaire à la CCE, portaient sur la mise en place d'une politique d'accompagnement des agriculteurs sur le territoire. Basés sur une enquête auprès d'agriculteurs et d'acteurs de l'accompagnement sur le territoire, ses travaux ont montré l'intérêt de renforcer l'existant pour mieux correspondre aux besoins des producteurs locaux. Ses travaux ont surtout pu mettre en perspective l'intérêt pour la collectivité d'intégrer une politique d'accompagnement agricole dans une politique alimentaire plus globale. Malgré un socle commun, les besoins des agriculteurs sont différents au regard de leur stratégie de développement, de leur intégration dans le tissu agricole local, de leur production, etc. Une politique globale construite de manière collective permettrait d'intégrer des projets de développement de circuit court, de promotion de l'agriculture locale, ou encore de mutualisation de compétences (Anaïs Huot, 2015). Par ailleurs le contexte national et territorial est favorable au lancement d'une politique alimentaire territoriale. A l'échelle de la Haute Gironde, les politiques poussent à la préservation des espaces naturels et agricoles et au développement des circuits courts.

A la même période, le CFM a mis en place un approvisionnement bio et local avec la plateforme logistique Isle Mange Bio, située en Dordogne.

Elle regroupe différents producteurs bio pour assurer un approvisionnement vers la cuisine centrale. Techniquement, les producteurs du territoire de la CCE adhéraient à la plateforme, qui leur permettait de pouvoir répondre au marché public pour le CFM. Elle gérait la facturation et permettait de compléter l'offre commandée, la livraison étant assurée directement par les producteurs locaux. Le partenariat s'est achevé en 2017 après que les producteurs du territoire aient quitté la plateforme privilégiant d'autres débouchés plus valorisants économiquement.

Une phase de réflexion a permis à la structure, par l'intermédiaire de ses agents, de définir les axes stratégiques (figure 4) d'un projet de transition agricole et alimentaire, décliné en un plan d'actions. Les actions envisagées s'inspirent alors de celles menées par les différents services de la collectivité et celles à venir. Le projet a été présenté en délibération en septembre 2017 présentant les enjeux et des actions concernant la maîtrise et l'accès au foncier agricole et forestier, l'accompagnement à l'installation et au développement d'entreprises agricoles et le développement des circuits courts dont la restauration collective.

Suite à cette délibération, la CCE a missionné des étudiants de Bordeaux Sciences Agro pour réaliser une étude auprès des producteurs du territoire pour évaluer le potentiel d'approvisionnement en produits bio et locaux de la restauration collective. Une enquête menée auprès de 21 agriculteurs, toute production confondue (hors viticulture) a permis de mettre en évidence un déficit de production maraîchère biologique pour la restauration collective. En effet d'après l'étude, les producteurs locaux paraissent peu intéressés par le passage à l'agriculture biologique même si certains se disent volontaires pour approvisionner la restauration collective. Les freins identifiés dans l'étude sont divers et ne se généralisent pas à l'ensemble.

Dans le cadre de cette mission de fin d'études, une étude a été réalisée auprès des établissements de restauration collective du territoire. Elle visait à évaluer les besoins en produits bio et locaux et les freins identifiés à cet approvisionnement, et a permis de mettre en lumière plusieurs éléments :

- Différents degrés de motivation entre les acteurs de la restauration collective pour un approvisionnement bio et local
- Une grande diversité de freins mais aussi de leviers
- Des modes de gestion et d'approvisionnement hétérogènes
- Etablir une base d'informations pour faciliter la rencontre avec l'offre : produits plébiscités, quantités associées, etc.

Cette étude fut également l'occasion de tester la motivation des individus à s'engager individuellement et collectivement à la création de solutions, en rencontrant des agriculteurs, distributeurs, parents d'élèves, etc. En amont comme en aval, les acteurs locaux considèrent comme pertinent l'idée de travailler ensemble, ce qui conforte la CCE dans le choix de mener une politique alimentaire locale et d'encadrer le travail sur les circuits courts dans un PAT.

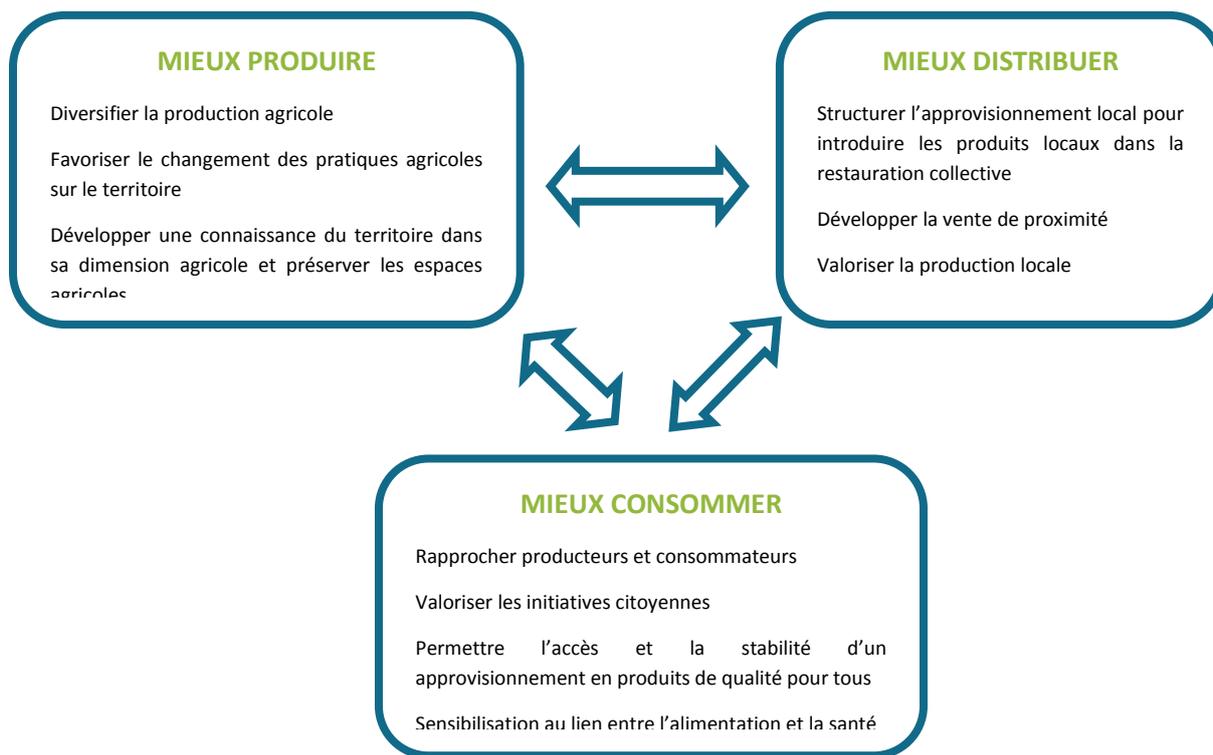


Figure 4 : Ambitions du projet alimentaire de territoire

Source : Aurélien Despinasse, 2018

Le territoire de la CCE bénéficie de conditions favorables pour développer un projet alimentaire de territoire. D’une part la volonté politique et l’engagement des différents services sont des leviers importants pour l’action collective. Il faut s’appuyer sur l’existant et travailler collectivement pour amener le territoire à s’emparer de la question agricole. D’autre part des diagnostics ont consolidé la connaissance du territoire dans sa dimension agricole et permis de prioriser des actions. Les enjeux fonciers, d’accompagnement à l’installation et de diversification de la production agricole ont amené la CCE à travailler en priorité sur l’axe « Mieux produire » dans l’objectif de développer la production pour la restauration collective.

Le périmètre du territoire peut être restrictif, des connexions doivent se faire avec les territoires voisins, mais l’échelle intercommunale est quant à elle pertinente pour mener une démarche alimentaire collective. La petite taille du territoire et la proximité des agents et chargés de mission avec les habitants permet une coordination opérationnelle et facilite la relation et l’échange d’informations entre les élus, techniciens locaux et les habitants. Les différentes études menées montrent une grande diversité de besoins, parfois communs, et de freins identifiés pour passer à l’action. La nécessité d’organiser la rencontre et le dialogue entre les acteurs est visible, et le projet alimentaire de territoire est un outil parfait pour cela.

1.4 La demande de la collectivité

La demande de la collectivité sur une mission de stage est de lancer le projet de transition agricole et alimentaire à travers 4 objectifs bien identifiés :

- Favoriser l'introduction de produits bio et locaux dans la restauration collective
- Favoriser l'accueil et le développement des exploitations
- Favoriser le changement de pratiques vers une agriculture plus durable
- Favoriser le rapprochement entre producteurs et consommateurs

Cette demande s'inscrit dans un cadre temporel relativement court pour une telle démarche. D'une part l'horizon politique est flou pour la collectivité avec des élections en 2020 accompagnées d'un nouveau projet politique. D'autre part, le conseil communautaire a délibéré et accepté en septembre 2017 le lancement d'actions à destination de l'agriculture et de l'alimentation, et le besoin de voir ces actions se réaliser rapidement. La demande consiste alors à formaliser un PAT pour le territoire en parallèle d'actions exemplaires à coordonner et lancer.

De nombreux diagnostics ont été réalisés sur les dynamiques du territoire ainsi que les bassins de vie et de production. Ils nécessitent d'être approfondis sur certains points, en particulier sur les bassins de consommation et les pratiques alimentaires, qu'il serait intéressant de mener avec les habitants du territoire, dans une démarche participative, posant les bases d'une coordination territoriale (A. Faucher, 2014).

La gouvernance alimentaire territoriale questionne également la collectivité qui cherche à connaître la place des acteurs locaux dans un PAT mais aussi sa propre place dans le projet. Au-delà de l'enjeu de santé lié à l'alimentation, déjà identifié comme un levier de la mobilisation, autour de quels objectifs communs amorcer une politique alimentaire pour la CCE. Les processus de concertation mis en place pour la rédaction des programmes d'actions successifs dans le cadre de l'agenda 21 ont montré certaines limites sur le territoire.

La mobilisation et la participation sont deux questionnements pertinents au regard du projet porté par la collectivité. Certains facteurs individuels, par acteur, sont alors à prendre en compte dans l'étude à savoir, le degré d'implication, les objectifs poursuivis, les rythmes de travail, les compétences et moyens, etc. (J. Lailliau, 2016). L'enjeu pour la CCE est bien de formaliser un projet alimentaire pour le territoire construit et mis en place avec les acteurs locaux de l'alimentation. S'il existe de la documentation sur la méthodologie de mise en œuvre d'un PAT et sur la gouvernance territoriale, elle est moins fournie sur le sujet de la place des acteurs dans cette gouvernance.

La problématique de la mission s'est alors orientée vers le rôle des acteurs dans un projet alimentaire de territoire en positionnant la collectivité parmi ces acteurs. Cette problématique suscite beaucoup de questionnements :

- Qui sont les acteurs à impliquer dans la démarche ?
- Quels outils et quelles informations nécessaires pour orienter efficacement l'action ?
- Quel modèle de gouvernance semble être adapté au projet et au territoire ?
- Quels peuvent être les facteurs de mobilisation et objectifs communs garantissant la participation d'un maximum d'acteurs ?
- Comment peut s'organiser l'action collective ?

Les projets alimentaires territoriaux sont récents, la loi les encadre depuis seulement quelques années, et la littérature sur le sujet n'est pas abondante bien que quelques acteurs, notamment les Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF), organisent des accompagnements aux collectivités. Il existe principalement des guides méthodologiques à la mise en place d'un PAT, pour identifier les différentes étapes, pointer certains freins, mais n'offrent pas d'outil de pilotage permettant d'adapter des méthodes au territoire. De plus les méthodes de participation sont ponctuelles comme les ateliers participatifs ou l'évaluation participative. Engager la participation dans la durée pour assurer une appropriation du projet par acteurs locaux, c'est engager la mobilisation, la création de valeurs communes (B. Plottu et E. Plottu, 2009).

Enfin les méthodes traditionnelles d'identification des acteurs, de recueil d'informations, d'enquêtes terrain pour définir les objectifs qui peuvent faire consensus semblent inadaptées pour garantir la mobilisation, tout au mieux l'adhésion. Ces méthodes occultent de fait les interactions existantes entre acteurs et les rapports de force en jeu qui peuvent exclure certains groupes d'acteurs de la participation et conduire à des comportements individuels incohérents avec les résultats de l'enquête.

L'analyse de la demande formulée par la CCE amène à s'interroger sur les outils dont peut disposer un(e) chargé(e) de mission PAT en collectivité pour assurer la participation et la mobilisation des acteurs locaux autour d'objectifs communs et adapter une gouvernance à son territoire. Par son caractère rapide de mise en œuvre, l'analyse stratégique des acteurs semble être une approche intéressante pour accompagner les démarches territoriales collectives. (J-C. Cohen, 2001).

De cette analyse découle la problématique suivante :

L'approche de l'analyse stratégique des acteurs dans des démarches alimentaires collectives facilite-t-elle la mise en œuvre et la coordination de projets ?

2 Les projets alimentaires territoriaux, une méthode nouvelle incluant des processus participatifs

2.1 Les projets alimentaires de territoire

2.1.1 Définition d'un projet alimentaire de territoire

Les projets alimentaires de territoire trouvent leur origine dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. L'article 39 de cette loi les définit : « Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L.111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. »

Dans un contexte global où les politiques à l'œuvre ont montré leurs limites, ces projets territoriaux visent à développer des politiques locales, adaptées aux spécificités d'un territoire et des acteurs le constituant. La déprise agricole, la diminution des surfaces exploitables, la pression sur les ressources et écosystème, la pollution des eaux et de sols, etc. sont des problématiques globales. Cependant des réponses locales doivent être apportées selon les caractéristiques paysagères, démographiques, économiques et culturelles des territoires, selon les problématiques locales liées à l'agriculture, à la sécurité alimentaire, et à la présence d'acteurs locaux.

Les principes d'un PAT visent à inclure dans une démarche collective l'ensemble du territoire :

- ✓ **Ancré localement** c'est-à-dire porté et mis en œuvre par les acteurs du territoire, visant à rapprocher producteurs et consommateurs.
- ✓ Inscrit dans une **démarche participative** et menée au sein d'une **gouvernance alimentaire territoriale**.
- ✓ Basé sur un **diagnostic partagé** sur les bassins de production et de consommation.
- ✓ Réalisant un **programme d'action mené de façon systémique** qui vise à servir des enjeux :
 - **Economique** : structuration de filières territoriales, rapprochement de l'offre et de la demande locale, l'installation d'agriculteurs, la préservation des espaces agricoles.

- **Sociaux** : éducation alimentaire, création de liens, accessibilité physique et économique, don alimentaire, qualité de l'alimentation, lutte contre le gaspillage alimentaire
- **Environnementaux** : valorisation d'une production agroécologique, paysanne et biologique, diversification de la production, préservation des ressources et des paysages

2.1.2 L'écosystème d'acteurs encadrant les PAT

L'objectif fixé par le ministère est d'atteindre 500 territoires porteurs de politiques alimentaires locales à l'horizon 2020. Des appels à candidatures sont lancés dans un objectif de labellisation « Projet alimentaire de territoire ». Ce sont ses services déconcentrés qui accompagnent et instruisent les dossiers, les DRAAF.

Un autre acteur, l'association International Urban Food Network (IUFN), s'est spécialisé dans l'accompagnement aux collectivités pour la mise en œuvre de projets territoriaux cherchant à améliorer la durabilité de leur système alimentaire local. Cette plateforme oriente ses missions autour de la sensibilisation des territoires vers la durabilité du système alimentaire mondial, du conseil par le transfert de connaissances et la recherche innovation sur les questions de gouvernance alimentaire.

Enfin le RnPAT cherche à fédérer les acteurs locaux dans une démarche de capitalisation et de co-construction pour faciliter la diffusion de bonnes pratiques, la création d'outils méthodologiques, et de représenter les initiatives locales à l'échelle nationale et européenne. Au niveau d'autres acteurs habituellement concernés par les questions liées à l'agriculture, les habitudes de travail sont vouées à évoluer, et s'orientent vers de nouvelles formes de collaboration pour s'adapter à l'évolution des démarches alimentaires. Ainsi les conseils départementaux et régionaux et les chambres d'agriculture ouvrent des services spécialisés, nomment des chargés de mission, et s'impliquent dans l'accompagnement et la gouvernance des territoires. D'autres acteurs associatifs comme Terre de Liens et la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique s'intègrent également dans les politiques alimentaires locales. Ces démarches tendent à se généraliser sur l'ensemble du territoire et, même entre acteurs d'un système alimentaire local, de nouvelles collaborations se forment et les forces se complètent.

Cela interroge néanmoins sur la capacité d'acteurs historiques à se conformer ou du moins à adhérer à une politique publique portée par une collectivité locale et assurant la coordination d'une action collective.

2.2 La gouvernance alimentaire comme déterminant de l'action collective dans les projets alimentaires de territoire

Les projets alimentaires de territoire se forment autour d'un socle d'acteurs locaux. Il est soit à l'initiative d'acteurs locaux soit d'une catégorie particulière d'acteurs ou d'une collectivité. Dans le premier cas le frein consistera à faire entendre aux acteurs publics la volonté de mener une politique alimentaire. Dans le second cas, le frein résidera principalement dans l'appropriation du projet par l'ensemble des acteurs locaux. En effet « il est alors primordial d'associer les autres acteurs du système alimentaire local à la construction du projet pour éviter que la démarche soit exclusivement descendante » (DRAAF Auvergne, 2015).

2.2.1 La mobilisation des acteurs locaux

L'une des caractéristiques principales des PAT est la co-construction. Dans le cas d'un projet porté par une collectivité, la question principale est de faire adhérer la population et les acteurs du territoire au projet. Pour les groupes d'acteurs sociaux, Mann écrit que trois dimensions structurent les logiques d'action collective : « les contraintes structurelles, la volonté et les croyances des acteurs » (Mann, 1991).

Il est nécessaire de clarifier certains termes pour structurer une démarche visant à répondre aux besoins du projet. Un PAT recherche à la fois la participation du territoire dans la définition d'une vision et d'objectifs communs ainsi que dans la mise en œuvre et l'évaluation d'actions. La participation doit représenter les acteurs locaux dans leur diversité et représentativité, l'objectif étant de pouvoir faire s'exprimer tous les groupes d'acteurs. Ce double enjeu va au-delà des processus de consultations ou concertations généralement observés par les collectivités et acteurs publics pour orienter les actions et s'assurer de l'adhésion au projet politique. L'adhésion est importante mais « elle résulte le plus souvent d'une démarche individuelle ; une affiliation à une organisation n'impliquera pas nécessairement de la part de celui qui en devient membre un engagement effectif dans l'action collective en cas de mobilisation » (Mann, 1991). Dans ce cas la mobilisation nécessite l'adhésion mais fait aussi appel au système de valeur individuel, aux croyances, et à la défense d'idées.

La question de la participation des acteurs locaux à la définition d'une politique commune doit alors se poser au même titre que celle de la mobilisation pour ne négliger personne. L'absence de certains acteurs dans les démarches alimentaires collectives fait d'ailleurs l'objet de travaux du RMT Alimentation sur la difficulté d'intégrer les populations précaires, les opérateurs économiques et les agriculteurs du milieu. En effet l'intégration sociale et le niveau de formation joue rôle important dans l'exclusion de certaines populations dans les démarches de démocratie participative (L. Blondiaux). Le rôle d'une collectivité est alors d'identifier l'ensemble des parties prenantes du territoire et de mettre en œuvre les processus participatifs recherchant l'adhésion du plus grand nombre. Cependant dans les démarches de

gouvernance alimentaire locale d'autres acteurs manquent parfois à l'appel, « en dehors de quelques institutions et chambres consulaires, peu d'acteurs « conventionnels » ou « traditionnels » des systèmes alimentaires ont donc pris part aux démarches » (C. Billion, 2017).

L'animation est un élément important des projets alimentaires territoriaux car la dynamique territoriale une fois lancée doit être maintenue dans le temps. La position d'une collectivité dans un PAT repose sur ce rôle d'animation et de coordination de l'action collective. En effet l'animation revêt un enjeu de mobilisation des acteurs dans le temps, d'efficacité dans les actions menées et de relais entre les sphères politiques et administratives et les acteurs locaux de l'alimentation. Cette position claire et ouverte est la position généralement tenue par les acteurs publics. La définition du rôle et des compétences des acteurs présents dans un projet alimentaire collectif tient également une place importante dans le succès d'une démarche collective.

2.2.2 La gouvernance alimentaire territoriale

La gouvernance territoriale est définie comme « un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires » (Rey-Valette et al., 2011). Cette coordination est partagée entre acteurs publics et privés, soit des acteurs aux intérêts divergents impliquant des jeux de négociation, de compromis, d'alliances, qui supposent l'activation de relations et de réseaux divers (N. Bertrand et P. Moquay, 2004).

Dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire ces enjeux s'appliquent de manière identique. Les objectifs recherchés par la collectivité ne sont pas forcément les mêmes que ceux recherchés par ailleurs. En effet un autre frein à la mise en œuvre opérationnelle de l'action collective réside dans la diversité des groupes d'intérêts représentés à mettre en complémentarité des stratégies différentes concourant à la production de facteurs de développement (F. Leloup et al., 2005). La construction d'un objectif commun permettant l'intégration des objectifs individuels est alors une étape essentielle pour assurer l'adhésion des acteurs et la réussite d'un projet collectif. C'est aussi le rôle de l'acteur public de définir ces objectifs communs et d'assurer à chacun une position servant ses intérêts dans le projet de territoire.

La collectivité, chef de file d'un projet alimentaire de territoire, doit alors assurer au sein d'une gouvernance territoriale partagée par des acteurs aux intérêts divers, une animation permettant la participation de tous.

2.3 L'analyse stratégique des acteurs

2.3.1 L'approche sociologique des organisations

L'analyse stratégique des acteurs est une approche fondée sur les travaux de Michel Crozier et Erhard Friedberg, reconnus dans le domaine de la sociologie pour leur ouvrage *L'acteur et le système* (1977). Ils s'opposent à la vision tayloriste des organisations qui réduit l'acteur d'une organisation à sa dimension utilitaire dans laquelle sa marge de manœuvre et son comportement est uniquement dicté par les règles régissant le système. A l'inverse ils décrivent un acteur pragmatique qui invente sa conduite en fonction du contexte dans lequel il évolue et du but qu'il cherche à atteindre. Cette conduite est possible car l'acteur n'est pas totalement contraint, il a une marge de manœuvre et son comportement est dicté par une rationalité limitée qui vise à adopter le comportement jugé le plus satisfaisant pour lui. (M. Crozier et Friedberg, 1977). L'analyse stratégique vise à comprendre et interpréter une organisation au regard des stratégies développées par les acteurs le composant.

L'analyse stratégique des acteurs a pour but d'étudier les relations entre acteurs et les effets de leurs stratégies dans le système. Les auteurs montrent que le pouvoir n'est pas impersonnel au système mais bien une relation qui circule entre les acteurs, et qu'elle n'existe que lorsque des acteurs partagent des enjeux communs. Il est possible de distinguer 3 sources de pouvoir : la possession d'une compétence rare, sa capacité à influencer sur l'environnement, et sa position dans le circuit de relationnel (D. Martin, 2012).

Le dernier point de la théorie est celle du jeu. Les acteurs se comportent en fonction de leur marge de manœuvre dans le système et des stratégies qu'ils mettent en œuvre en fonction du pouvoir qu'ils détiennent. Le jeu réside alors dans la coordination complexe des stratégies de pouvoir propres à chaque acteur sans perturber le système d'action concret, conduisant à la production de règles.

2.3.2 La prospective stratégique

Gaston Berger, philosophe et haut fonctionnaire français, formalise dans les années 1950 le concept de prospective. Le futur étant dessiné par les activités et décisions de l'homme, la prospective cherche à considérer des images du futur pour orienter la décision. La prospective s'attache donc à avoir une portée stratégique pour les décideurs actuels.

En 1957 il crée le Centre international de prospective et œuvre à formaliser une approche pour analyser le présent au regard des futurs possibles. « L'objet n'est pas d'observer l'avenir à partir du présent, mais, au contraire, d'observer le présent à partir de l'avenir » dit Michel Godet. A partir des années 1970, les travaux successifs de l'association puis de l'entreprise *Futuribles* et de l'Ecole française de prospective, continuellement mis en pratique sur des organisations, conduisent à élaborer une méthode appropriable de la prospective.

En 2007 Michel Godet publie son *Manuel de prospective stratégique*, présenté en 2 tomes, dont le second décrit une démarche opérationnelle menant à la représentation de scénarios futurs réalisables et les chemins qui y mènent.

Appliquée aux organisations et au territoire, la méthode s'appuie sur une attitude prospective, guidée par de grands principes, et sur une boîte à outil permettant d'identifier des variables clés du système puis de les analyser au prisme de différentes analyses. C'est dans ce cadre qu'a été développée une méthode d'analyse stratégique des acteurs, la méthode MACTOR.

3 Utilisation de l'outil dans le cadre d'un projet de mobilisation foncière

L'approche sociologique des organisations présente les jeux d'acteurs comme éléments déterminant dans l'organisation d'un système pour le caractériser. La recherche d'un but particulier poussera l'acteur à développer une stratégie particulière utilisant les pouvoirs dont il dispose pour agir.

Cette théorie est le socle d'une méthode développée dans les années 1990 dans le cadre de la prospective stratégique et qui consiste à évaluer les rapports de force s'exerçant entre acteurs d'un système défini. Cela dans le but soit, d'identifier et de définir les objectifs et enjeux les plus sensibles par rapport au jeu d'acteurs en place, aux rapports de force, soit à partir d'objectifs définis de modéliser un jeu d'acteurs probable.

La mobilisation autour d'objectifs communs, la participation et l'adhésion à un projet, et la gouvernance territoriale sont des éléments caractéristiques d'un projet alimentaire de territoire.

Cette partie **présentera la méthode MACTOR pour construire une représentation de jeux d'acteurs, appliquée au cas d'un projet de mobilisation foncière porté par la CCE.** (Annexe 1). L'objectif étant de voir les informations exploitables à partir d'une cartographie des acteurs par rapport aux objectifs du projet, et d'évaluer l'intérêt qu'il peut représenter pour un porteur de projet.

3.1 La rencontre des acteurs dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire

Depuis 6 ans le département de la Gironde accompagne les collectivités dans l'objectif d'introduire des produits bio et locaux dans la restauration collective. L'objectif pour le département était aussi de capitaliser les expériences et produire des outils pour faciliter l'adéquation entre production locale et restauration collective. Cet accompagnement a permis de mettre en évidence la nécessité d'organiser le dialogue entre les différentes parties prenantes de ce système. En effet, de nombreux freins existent du côté de la production comme du côté de la restauration collective, basés principalement sur une méconnaissance des

problématiques et contraintes réciproques. L'étude menée auprès des agriculteurs locaux et de la restauration collective sur le territoire de la CCE a permis de montrer la motivation pour ces deux acteurs de se rencontrer pour lever les freins inhérents à leurs activités et définir ensemble des actions à mener.

L'idée sur le territoire de la CCE est d'organiser l'action collective sous la forme de groupes de travail. En exemple, le groupe « introduction de produits bio et locaux en restauration collective » réunirait producteurs, distributeurs, élus, directeurs et personnels d'établissements de restauration, parents d'élèves, clients ou bénéficiaires, etc. Ces groupes, animés et soutenus dans la gestion de projet par un groupe d'animation (composé notamment de la collectivité), s'organiseraient en mode projet. Ils mèneraient les réflexions qui conduisent à l'imagination de solutions, jusqu'à la mise en œuvre de l'action, coordonnée par le groupe d'animation. Cette manière de travailler en « task force » permettrait d'impliquer les acteurs locaux dans la définition et la réalisation de leurs actions, et surtout de mobiliser les acteurs locaux moteurs.

Cependant, préalable à l'organisation des rencontres, les études menées par Anaïs Huot en 2015 puis Bordeaux Sciences Agro en 2017 ont pointé des problématiques liées à la production, insuffisante pour approvisionner la restauration collective en légumes biologiques. Pour augmenter la production maraîchère sur le territoire, 3 actions sont envisagées :

- **La mobilisation foncière** qui consiste à renforcer la connaissance du territoire sur le foncier disponible en vue d'installer un maraîcher biologique dont la production, en partie, serait destinée à la restauration collective.
- **Renforcer le parcours à l'installation et au développement** en travaillant sur l'accompagnement de porteurs de projets du territoire pour faciliter et optimiser les installations sur le territoire.
- **Accompagner les agriculteurs locaux à la conversion** pour augmenter la part de produits bio sur le territoire.

Dans une démarche collective, le projet d'ensemble nécessite l'implication de différents partenaires rassemblés autour d'un enjeu : le foncier agricole. Malgré la rencontre des intérêts individuels avec cet enjeu justifiant la place d'un acteur dans le projet, les objectifs qu'il poursuit peuvent quant à eux diverger.

L'outil MACTOR sera déployé sur ce projet qui cherche à atteindre différents objectifs, impliquant des parties prenantes diverses dans son pilotage et dans sa mise en œuvre. L'objectif est de montrer que cet outil revêt un caractère stratégique pour un porteur de projet souhaitant mener un projet de mobilisation foncière, et l'extrapolation possible à d'autres projets cherchant à maîtriser l'évolution du jeu d'acteur et dans un projet de territoire.

3.2 Mise en œuvre de la méthode

« L'analyse du jeu des acteurs, la confrontation de leurs projets, l'examen de leurs rapports de force (contraintes et moyens d'action) sont essentiels pour mettre en évidence l'évolution des enjeux stratégiques et poser les questions clés pour l'avenir (issues et conséquences des conflits prévisionnels). Tel est précisément l'objectif de la méthode Mactor » (Godet, 2007).

Initialement adaptée pour l'étude prospective stratégique d'un système, d'une organisation ou d'un territoire, cet outil sert à observer l'évolution d'un environnement d'acteurs en fonction de variables clés façonnant le futur. Dans le cas du projet partenarial porté par la CCE, l'outil peut être utilisé pour positionner les partenaires les uns par rapport aux autres mais aussi par rapport aux objectifs servis par le projet.

3.2.1 Identification

La première étape consiste à identifier les acteurs génériques sur cette question et d'en définir une typologie pour faciliter cette identification.

L'association Terre de Liens a élaboré une liste d'acteurs généraux œuvrant sur la thématique du foncier agricole. Il est possible à partir de cette liste d'établir une liste d'acteurs intervenant sur la question particulière de la **mobilisation du foncier agricole**. Une classification de ces acteurs en fonction de leur champ d'intervention particulier permet de distinguer :

- Mobilisateurs fonciers : Safer, Terre de Liens, EPF
- Collectivités territoriales : Conseils départementaux, Région, Pays, PNR et collectivités locales
- Monde agricole : GAB, CIVAM, Réseaux agricoles locaux
- Etablissements publics : Chambre d'Agriculture, Agence de l'eau
- Services déconcentrés de l'Etat : DRAAF, DDTM, DREAL

Cette liste permet de définir les acteurs présents dans l'écosystème du projet, il est possible d'en distinguer plusieurs types :

- **Les acteurs incontournables** : ce sont les acteurs dont les compétences rares sont nécessaires à la réalisation du projet. Leur implication n'est pas assurée cependant leur importance pour la réussite du projet porté est généralement forte.
- **Les acteurs concernés** : ils n'ont pas de compétences particulières à apporter dans le projet mais le projet a un impact sur leur activité. Ils constituent une voix intéressante pour l'orientation du projet, ils peuvent cristalliser les peurs, risques ou au contraire être le relais du projet.

- **Les acteurs influents** : ils n'ont pas de compétence directe à la mise en œuvre du projet mais peuvent à tout moment constituer un frein important. Ce sont principalement les bailleurs et les influenceurs sociaux, qui peuvent parfois se retrouver aussi dans la catégorie des acteurs concernés

Dans cette phase initiale, le choix du nombre d'acteurs à analyser est primordial. Il faut alors s'interroger sur la représentativité d'un acteur. Par exemple pour les services déconcentrés de l'Etat, s'il vaut mieux les rassembler en une seule entité Etat ou les diviser. De la même manière pour les réseaux agricoles locaux, s'interroger sur la façon de subdiviser les réseaux agricoles locaux (taille, production, débouchés, ...). Il n'existe pas de bonne ou de mauvaise réponse à ces questions. Plus le nombre d'acteurs intégrés à l'analyse est grand, plus l'analyse est complète mais « on peut à loisir, multiplier le nombre d'acteurs au risque, quasi certain, de rendre l'analyse du jeu impossible » (Godet, 2007). En effet, plus le nombre d'acteurs est élevé, plus l'analyse sera coûteuse en temps et en ingénierie. Plus le nombre d'acteurs est élevé, moins les interactions seront évidentes, et plus le risque de confusion et d'une mauvaise interprétation est élevé. D'après les expériences, le nombre maximal d'acteurs est de 20.

Pour faciliter l'identification des acteurs à intégrer, un premier repérage peut être fait en réalisant une veille sur les projets similaires réalisés dans les territoires voisins. Un autre moyen peut être de réfléchir en termes de compétences par rapport aux objectifs poursuivis et activités à réaliser, et identifier les acteurs qui ont un rôle à jouer de par leurs compétences. Enfin il faut se poser les questions suivantes : Qui est concerné par le projet ? Qui est impacté par le projet ? Qu'est-ce qui peut perturber le projet ? Cette étape peut également être le moyen, dans le cas d'un projet déjà lancé, de vérifier qu'aucun acteur influent ou concerné n'ait été omis.

Pour l'expérimentation de cet outil d'analyse dans le cadre du projet foncier porté par la CCE, les acteurs retenus sont 2 mobilisateurs fonciers : la Safer Aquitaine et l'association Terre de Liens, 2 collectivités territoriales : le département de la Gironde et la région Nouvelle-Aquitaine, 2 représentants du monde agricole dont un établissement public : la chambre d'agriculture de la Gironde et Agrobio Gironde

3.2.2 Caractérisation

La caractérisation des acteurs est l'étape la plus cruciale de la démarche et celle nécessitant le plus de temps pour être réalisée de la manière la plus juste. Il s'agit dans cette étape de recenser par acteur toutes les informations qui seront exploitées pour analyser les jeux d'acteurs. Elles sont inscrites dans une **fiche acteur** dont plusieurs rubriques s'articulent :

- Une description de l'organisation retraçant son histoire et permettant de comprendre sa place dans le système.

- Les motivations, c'est-à-dire les finalités recherchées et les valeurs prônées par l'organisation ; Le but à atteindre.
- Les objectifs poursuivis pour atteindre les finalités recherchées.
- Les problèmes rencontrés pour réaliser leurs objectifs et les questionnements actuels qui peuvent amener l'organisation à définir de nouveaux objectifs ou à développer de nouveaux moyens.
- Les moyens d'actions et compétences de l'acteur pour concourir à la réussite de ses objectifs.

Ces fiches aident à la construction d'un tableau de stratégies des acteurs (figure 5) qui sert principalement à **mettre en avant les interactions entre acteurs**. Pour construire l'information et les actions d'un acteur sur l'autre, une méthode rigoureuse doit être mise en place, basée sur 3 moyens de recueillir l'information.

Dans un premier temps des entretiens individuels avec des représentants des structures analysées permettent d'éclairer les relations existantes avec d'autres acteurs. C'est un bon moyen d'identifier les motivations d'un acteur cependant il peut être difficile d'identifier les stratégies que l'acteur met en œuvre. Alors, il convient de multiplier les rencontres avec les acteurs de son environnement et confronter les différentes opinions pour établir une représentation à peu près cohérente. En définitive, il faut interroger les acteurs sur la perception d'eux-mêmes mais surtout sur celle qu'ils ont des autres acteurs.

Enfin la recherche documentaire à travers des articles de presse, les actions valorisées, les programmes d'actions et bilans d'activités, peut être un bon moyen d'apporter du relief aux informations recueillies. De plus cette veille documentaire permet également d'observer le comportement d'acteurs nationaux sur d'autres territoires. Ce type d'information peut être pertinent pour anticiper de nouvelles orientations locales. Par exemple, des chambres d'agriculture s'engagent dans des programmes d'innovation ou de recherche, ce qui paraît peu développé sur le territoire girondin (hors viticulture), or les pratiques culturelles et les besoins des producteurs et consommateurs évoluent. Les chambres d'agriculture doivent effectivement réagir pour conserver leurs missions et leur rôle. La question à se poser est alors : Est-ce que ce signal va se diffuser auprès de l'ensemble des chambres qui vont développer de nouveaux objectifs, ou moyens d'action ?

Autrement, la future contrainte réglementaire fixant un objectif d'introduction de produits bio et locaux dans la restauration collective pour les années à venir, amène les acteurs de l'alimentation à prendre position sur cette question, et à s'adapter.

Action de j i ↓ sur →	Safer	Chambre Agriculture
Safer	<p>But: Participer au développement agricole des territoires ruraux</p> <p>Problèmes: Manque de moyens humains. Dispersion dans les objectifs poursuivis</p> <p>Moyens: Outils de diagnostics et veille foncière.</p> <p>Droit et pouvoir de mobilisation foncière : préemption, stockage, portage et mise à disposition.</p> <p>Estimer le prix des biens</p>	<p>Partagent des missions d'identification des terrains</p> <p>Partage les terrains cédants à la Chambre d'Agriculture</p> <p>Défini les prix de vente des terres</p>
Chambre Agriculture	<p>Partagent des missions d'identification des terrains</p> <p>Orientent les porteurs de projet vers la Safer</p> <p>Réalise les études agro et irrigation des terrains</p> <p>Participe aux comités techniques</p>	<p>But: Etre l'interlocuteur principal de la profession agricole sur les questions d'installation, transmission, formation et développement</p> <p>Problèmes: Manque d'expertise particulière hors viticulture et élevage.</p> <p>Cloisonnement des services.</p> <p>Manque d'agents disponibles au regard des missions</p> <p>Moyens d'action: Une structure pluridisciplinaire.</p> <p>Un catalogue de formations.</p> <p>Porte d'entrée pour les dispositifs d'aide à l'installation.</p> <p>Un répertoire Départ-Installation</p> <p>Des outils de diagnostics</p> <p>Organisation de manifestations</p> <p>Outils de conseils pour l'élevage et</p>

Figure 5 : Echantillon du tableau de stratégie des acteurs

Source : Aurélien Despinasse, 2018

Il est bien entendu possible, qu'un acteur A n'ait aucun lien avec un autre acteur B, auquel cas la case correspondante est vide et cela revient à dire que A n'a que peu voire pas d'influence directe sur B.

3.2.3 La matrice des influences

Les matrices d'influence directes et indirectes servent à mettre en évidence le poids d'un acteur sur un autre (tableau 1). L'existence de rapports de force favorise le risque de conflits, déclenché soit par un acteur en position favorable (peut exercer une pression) soit par un acteur en position défavorable entravé dans ses actions.

Les matrices se construisent d'après une échelle d'influence potentielle :

- 4 : l'acteur i peut remettre en cause l'existence de l'acteur j ;
- 3 : l'acteur i peut remettre en cause l'accomplissement des missions de l'acteur j ;
- 2 : l'acteur i peut remettre en cause la réussite des projets de l'acteur j ;

1 : l'acteur i peut remettre en cause de façon limitée dans le temps et l'espace les processus opératoires de gestion de l'acteur j ;

0 : l'acteur i a peu d'influence sur l'acteur j.

Influence directe de ... sur ...	Safer	Chambre d'agriculture	Agrobio Gironde
Safer		1	1
Chambre d'agriculture	2		3
Agrobio Gironde	0	1	

Tableau 1 : Extraction de la matrice des influences directes

Source : Aurélien Despinasse, 2018

Il faut s'attacher à comprendre les processus et relations de pouvoir existantes entre les acteurs et assigner le poids le plus juste, par exemple :

- La Chambre d'agriculture peut exercer une pression sur la Safer et bloquer des projets d'attribution de terres ou de préemption dans le cadre de sa participation aux comités techniques. Elle peut également prescrire des porteurs de projet auprès d'un terrain particulier identifié. A l'inverse la Safer peut remettre en cause les processus opératoires de la chambre d'agriculture dans l'accompagnement qu'elle offre aux agriculteurs en bloquant l'achat de terres par préemption.
- Agrobio Gironde influence peu la chambre d'agriculture. En effet, spécialisée dans l'agriculture biologique, elles proposent les mêmes missions que la chambre d'agriculture dans l'accompagnement. Elle peut donc interférer dans les processus opératoires de la chambre d'agriculture par concurrence. Le poids de la chambre d'agriculture est plus important car c'est elle qui a la main sur le parcours d'accompagnement à l'installation. Elle cherche actuellement à diversifier son offre vers l'agriculture biologique pour être plus performante sur ces sujets et venir concurrencer très sérieusement Agrobio Gironde.

Il faut procéder de la même manière pour remplir l'intégralité du tableau.

Cette matrice présente les influences directes d'un acteur sur un autre. Le tableau des stratégies d'acteurs permet de remplir cette matrice. A ce stade, elle révèle déjà des rapports de force simples. La somme des valeurs sur une même ligne donne le poids total d'influence tandis que la somme des valeurs sur une même colonne donne le poids total de dépendance.

Cependant cette matrice ne prend pas en compte les influences indirectes qui s'opèrent entre acteurs, c'est-à-dire **le rapport de force s'exerçant sur un acteur par l'intermédiaire d'un troisième**. Une matrice MIDI pour matrice des influences directes et indirectes permet de définir l'influence et la dépendance d'un acteur vis-à-vis de l'environnement du projet.

La démarche MACTOR peut paraître laborieuse au lancement mais devient rapidement opérationnelle et simple dans son utilisation. Le laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation (Lipsor) et l'Ecole pour l'informatique et les techniques avancées (EPITA) ont développé un logiciel qui réalise toutes les matrices, diagrammes, et graphiques à partir de deux matrices.

Il suffit dans un premier temps d'élaborer **une matrice des influences directes** à partir de laquelle sera calculée le poids total d'un acteur sur les autres. Les poids d'influence et de dépendance totaux de chaque acteur permettent de les positionner dans un plan influence/dépendance permettant une première lecture des interactions et des rapports de force (figure 6).

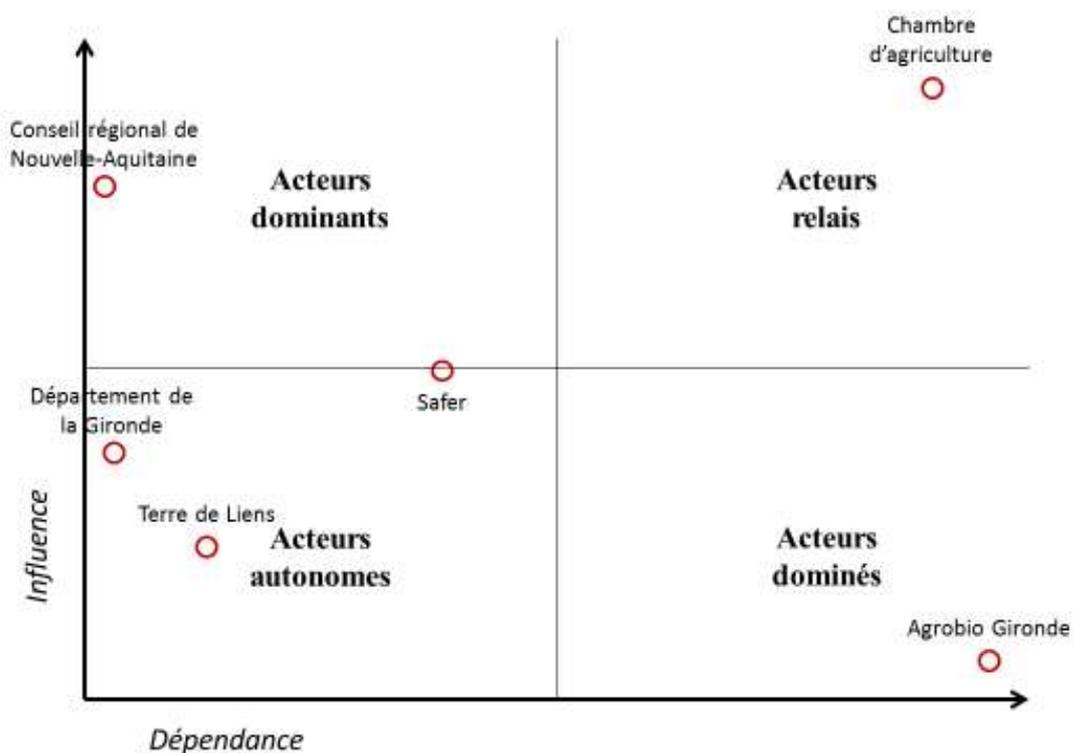


Figure 6 : Plan influence-dépendance directes et indirectes des acteurs sur l'enjeu foncier pour la CCE

Source : Aurélien Despinasse, 2018

4 grands espaces se dégagent d'un tel plan : les acteurs dominants, les acteurs relais, les acteurs autonomes et les acteurs dominés. Dans le jeu présenté ici :

- Le conseil régional est le seul acteur dominant, de sa seule volonté peut dépendre la réussite ou l'échec du projet. S'il modifie ses politiques ou la destination de ses financements vers d'autres dispositifs par exemple, l'ensemble de l'environnement serait bouleversé et le projet en échec. Il peut faciliter ou à l'inverse freiner le développement du projet
- La Safer est dans une position intermédiaire entre l'acteur dominant et l'acteur autonome. Sa compétence rare d'acteur capable de réaliser des opérations foncières de « stockage » pour le compte d'un autre acteur lui confère ce rôle dans le jeu. Le stockage foncier consiste à réaliser des opérations de réserve foncière pour le compte d'un autre acteur.
- La chambre d'agriculture est un acteur relais, à la fois influent et influencé. Son rôle est essentiel dans le système, puisqu'il nourrit des relations avec tous les acteurs en jeu.
- Le conseil départemental et Terre de Liens sont les acteurs autonomes du système, subissant peu l'influence des autres acteurs mais étant eux-mêmes peu influents.
- Agrobio Gironde se retrouve dans une position dite « dominée », la chambre d'agriculture ayant un poids important.

3.2.4 L'introduction d'un indicateur des rapports de force

L'intégration d'un acteur tiers dans le jeu va modifier la structure du plan dans son ensemble. En effet, le plan est une photographie des jeux d'acteurs en présence, et tout nouvel élément incrusté modifiera sa forme. Par exemple, l'Etat se place généralement comme un acteur dominant puisqu'il influe sur les acteurs du système par la définition d'un cadre législatif, l'apport de financements, valide et participe à la prise de décision via les établissements publics, etc. ce qui redistribue alors les positions des acteurs dans le plan.

De plus ce plan n'est pas suffisant pour prévenir les jeux d'acteurs et définir une stratégie en conséquence. En effet selon l'intérêt porté par les acteurs aux objectifs spécifiques poursuivis par le projet, leur implication sera différente. L'analyse sera alors plus pertinente si la matrice des influences est couplée par une autre matrice d'objectifs.

Pour être représenté de manière simple et exploitable par un chef de projet, il est donc intéressant de pouvoir représenter les influences sur un seul axe. Pour cela l'outil informatique MACTOR propose le calcul d'un indicateur des rapports de force. La formule mathématique utilisée par le logiciel pour calculer cet indicateur correspond en un rapport entre l'influence totale d'un acteur par rapport à celle des autres acteurs, pondéré par sa dépendance globale dans le système (figure 7).

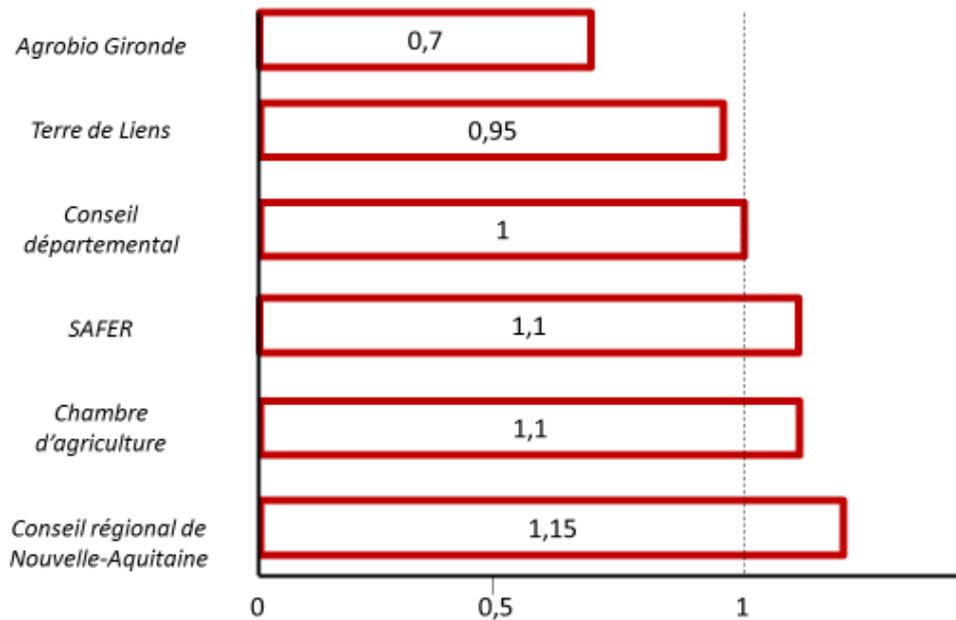


Figure 7 : Indicateurs de rapports de force sur l'enjeu foncier pour la CCE
 Source : Aurélien Despinasse, 2018

L'indicateur étant le résultat d'un rapport d'influences, la valeur de référence est 1. Dans le cas où tous les acteurs en jeu expriment le même rapport de force, tous les indicateurs valent 1. Ainsi, lorsque l'indicateur est supérieur à 1 il indique un rapport de force favorable pour l'acteur, à l'inverse lorsqu'il est inférieur à 1 il traduit une position de faiblesse. Ces résultats restent cohérents avec le plan influence-dépendance, le conseil régional qui est l'acteur le plus influent et peu dépendant, est celui dont l'indicateur est le plus élevé. Quant à Agrobio Gironde, acteur positionné comme dominé, le rapport de force lui est défavorable.

3.2.5 Le positionnement des acteurs

Le projet d'ensemble poursuit différents objectifs. « On se rend très vite compte que les convergences et divergences entre acteurs varient d'un objectif à l'autre. Pour garder la cohérence, il ne saurait être question d'en découdre avec untel sur un champ de bataille et de compter en même temps sur son appui pour un autre » (Godet, 2007)

Autour de l'enjeu du foncier agricole qui mobilise les acteurs identifiés, les actions constituent les objectifs poursuivis. Il est possible de distinguer 4 objectifs :

- L'installation d'un maraîcher en agriculture biologique
- Le partage des informations
- Le renforcement du parcours à l'installation
- La conversion à l'agriculture biologique

Sur chacun de ces objectifs la méthode consiste à évaluer l'intensité du positionnement de chaque acteur en utilisant l'échelle suivante :

4 : L'objectif met en cause l'acteur dans son existence / est indispensable à son existence

3 : L'objectif met en cause l'accomplissement des missions de l'acteur / est indispensable à l'accomplissement de ses missions

2 : L'objectif met en cause la réussite des projets de l'acteur / est indispensable à l'accomplissement de ses projets

1 : L'objectif met en cause ou favorise de façon limitée dans le temps et l'espace les processus opératoires

0 : L'objectif est peu conséquent

Cela signifie identifier l'impact de la réalisation d'un objectif sur l'acteur. Par exemple, la conversion à l'agriculture biologique revêt un intérêt stratégique fort pour Agrobio Gironde puisque l'une de ses missions principales est d'accompagner la conversion, l'intensité sera notée +3. A l'inverse cet objectif dessert la chambre d'agriculture dont la maîtrise des processus d'accompagnement technique à la conversion biologique est faible et peu reconnue, l'intérêt stratégique sera noté -2. De cette façon il est possible de graduellement positionner les acteurs sur un projet selon la rencontre entre objectifs poursuivis et intérêt stratégique pour l'acteur (figure 8)

Cette matrice couplée à l'indicateur des rapports de force permet de cartographier les acteurs en fonction de leurs influences et intérêts pour l'objectif poursuivi. Dans le projet concernant le foncier agricole porté par la CCE, 4 cartographies différentes permettront une lecture des jeux d'acteurs sur l'ensemble du projet (annexe 2).

3.2.6 La construction d'une cartographie

A partir de ces informations il paraît pertinent de croiser les rapports de force avec la position des acteurs sur les objectifs poursuivis.

D'après la cartographie il est possible de distinguer 5 grandes catégories d'acteurs selon leur position dans le plan (figure 8) :

- **Les alliés** : ce sont les acteurs se situant dans le cadran supérieur droit. Ils ont un rapport de force favorable et l'objectif poursuivi par l'action ou le projet suscite un intérêt pour leur organisation. Stratégiquement ces acteurs forment le socle d'alliés au projet mais cela n'implique pas de fait leur mobilisation. Il convient alors d'assurer et d'afficher leur soutien au projet et leur conférer une place importante dans la construction d'une stratégie.
- **Les contradicteurs** : ce sont les acteurs situés dans le cadran supérieur gauche. Ils ont un rapport de force favorablement mais l'objectif poursuivi par l'action ou le projet apporte une pression sur son organisation. Ils se placeront généralement en opposition

et en contradiction avec l'objectif recherché. Dans le meilleur des cas, ils ne se mobiliseront pas, dans le pire des cas, ils chercheront à tirer l'objectif à leur avantage ou à freiner le développement de cette action.

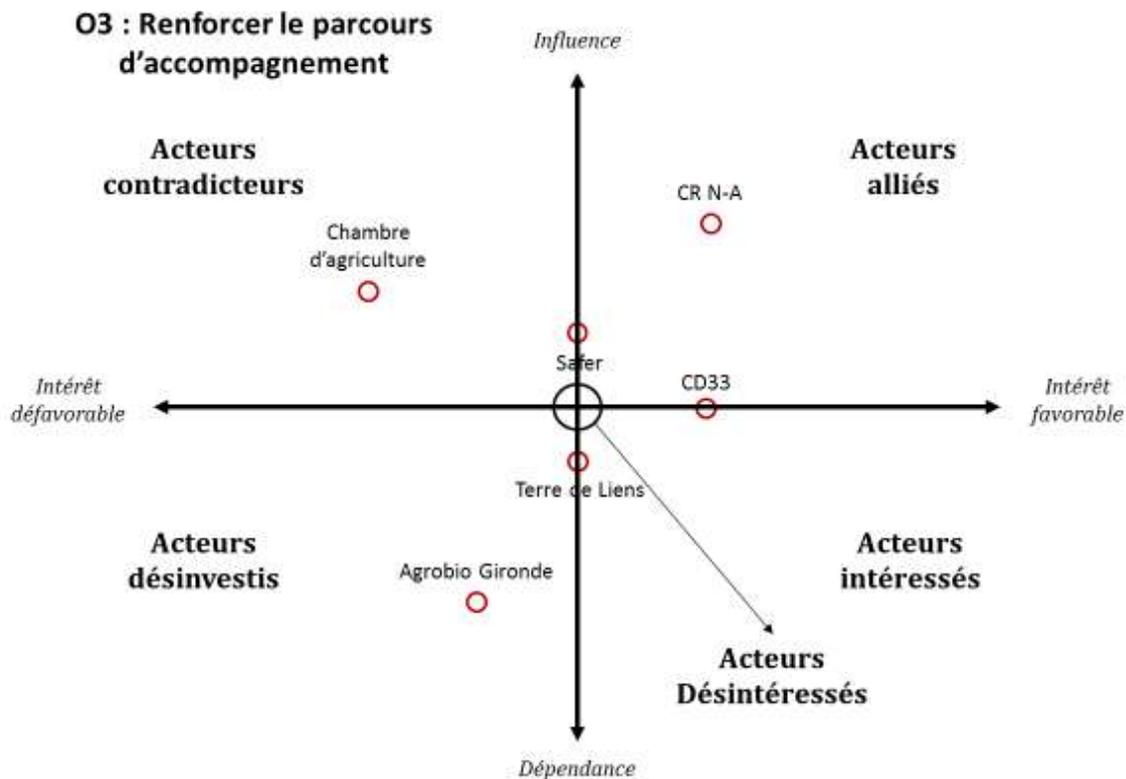


Figure 8 : Cartographie des acteurs selon leurs rapports de force et intérêts pour l'objectif de « renforcer le parcours d'accompagnement »

Source : Aurélien Despinasse, 2018

- **Les acteurs intéressés** : ce sont les acteurs situés dans le cadran inférieur droit. Ils ont un rapport de force défavorable mais l'objectif poursuivi par l'action ou le projet suscite un intérêt pour leur organisation. Leur poids faible dans le jeu d'acteurs ne constitue pas un avantage stratégique pour le porteur de projet néanmoins il est une ressource fiable sur laquelle s'appuyer.
- **Les acteurs désinvestis** : ce sont les acteurs qui éprouvent un désintérêt pour projet. Ils sont dans une position de dépendance vis-à-vis de l'environnement d'acteurs et l'objectif poursuivi par l'action ou le projet impacte leur organisation. Ils chercheront principalement à ne pas s'investir dans le projet mais peuvent constituer une ressource sur laquelle s'appuyer
- **Les acteurs désintéressés** : ces acteurs se situent sur l'axe vertical, l'objectif n'a que peu voire pas d'influence sur leurs missions. Leur position dans le projet nécessite une définition claire et un cadrage préalable sur les modalités d'engagements car leur

mobilisation sur l'objectif n'est pas assurée. En effet, leur position face au projet tiendra également aux liens qu'ils pourront tisser, améliorer ou détériorer avec les autres acteurs. L'influence exercée sur eux jouera un rôle fort dans leur positionnement.

Le jeu d'acteurs est sensible, et le système n'est pas stable il est évolutif. Des événements extérieurs au projet peuvent intervenir et modifier le jeu en présence, comme de nouvelles missions, une réorientation de la stratégie, les évolutions politiques ou législatives, etc. Pour cette raison, cette cartographie n'est pertinente qu'à un instant donné, pour orienter une stratégie, qui peut être complétée par une analyse des tendances lourdes et signaux faibles pour pouvoir anticiper au mieux des changements pouvant interférer.

L'outil cartographique présenté ici s'inspire intégralement de la méthode MACTOR, cependant elle n'en est pas un résultat. A ce stade elle présente un plan positionnant les acteurs en fonction des rapports de force et de l'implication. L'implication désignant ici la somme des intérêts par objectif. Par la suite la méthode propose des graphes de convergences et divergences pour aboutir à la représentation d'un plan entre acteurs et objectifs qui positionnent les acteurs en fonction de leur proximité et implication par rapport aux objectifs. Cette représentation permet une vision d'ensemble mais occulte, pour de la gestion de projet, l'intérêt spécifique d'un acteur par objectif. Pour son utilisation il est apparu plus pertinent de construire un graphique permettant, en fonction d'un objectif spécifique, de positionner les acteurs pour une lecture dynamique des acteurs dans le projet. Cet outil permet une lecture et une représentation simple d'interprétation et permettant à un porteur de projet d'agir localement.

3.3 L'interprétation de la grille d'analyse

Pour le cas présenté dans ce document il est possible de dégager 4 cartographies différentes selon les objectifs du projet définis précédemment (figure 9). Juxtaposées ces graphiques permettent de distinguer les objectifs et acteurs sensibles, et d'envisager des stratégies en fonction du positionnement de chaque acteur. Ils doivent amener l'utilisateur de la méthode à s'interroger sur les conflits et alliances potentielles entre acteurs de l'environnement et d'adapter sa propre stratégie.

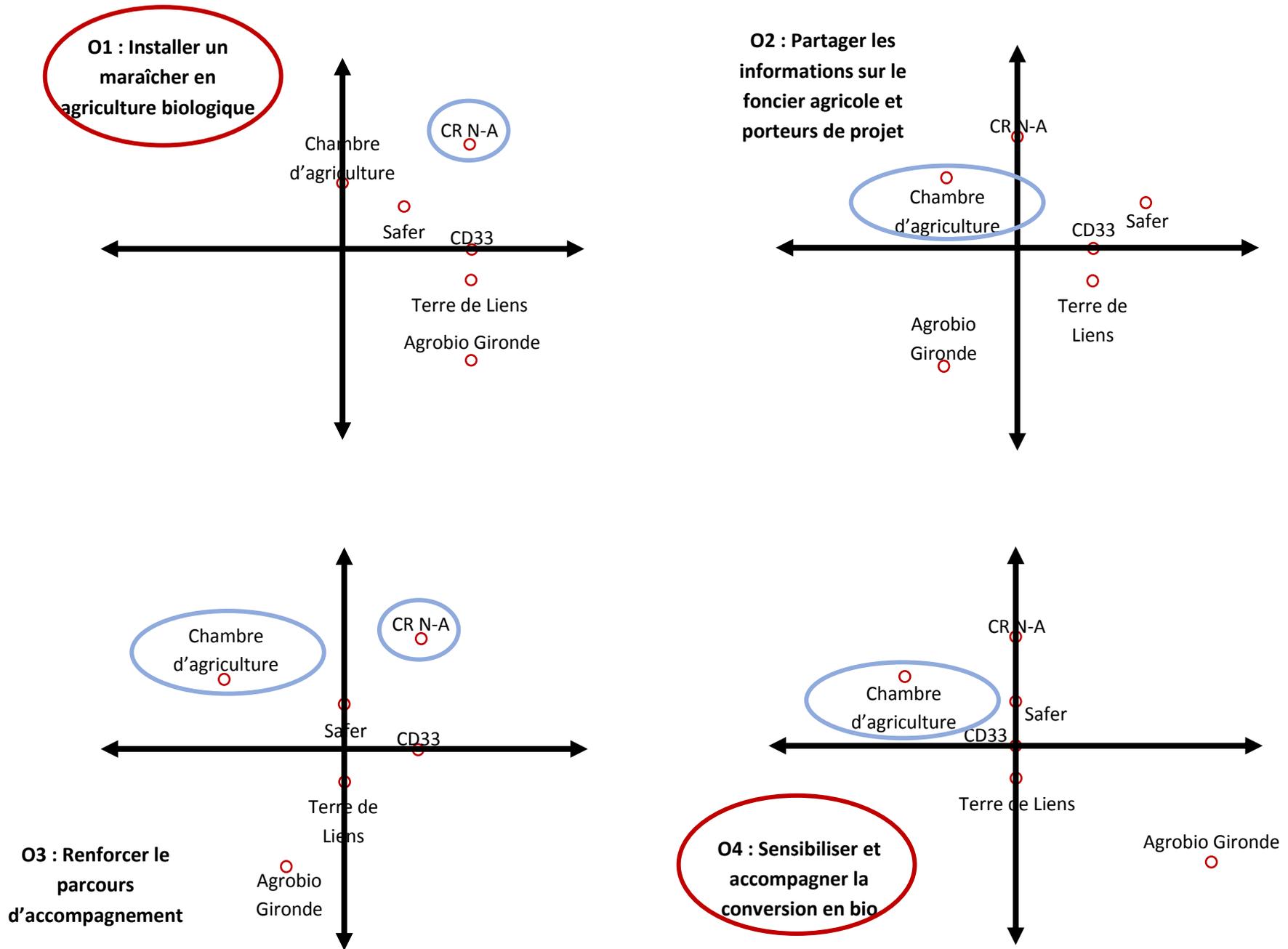


Figure 9 : Cartographies des acteurs selon leurs rapports de force et intérêts pour les objectifs du projet
 Source : Aurélien Despinasse, 2018

3.3.1 Des acteurs complémentaires

La chambre d'agriculture de Gironde apparaît comme un acteur relais important pour le projet, incontournable de par ses connaissances et sa présence dans le paysage agricole, et sa position de contradicteurs sur 3 objectifs est sensible à gérer (figure 9). C'est l'acteur, influent dans le jeu d'ensemble, le plus disposé à freiner le projet s'il ne joue pas le jeu de la coopération.

Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine apparaît également comme un acteur important dans le processus. En effet, il est l'acteur le plus influent dans l'environnement et proche des objectifs du projet global. De plus il est l'acteur ayant le plus de poids sur la chambre d'agriculture de Gironde car il participe au financement de ses actions et aux comités de suivi sur d'autres actions partenariales. De plus, du fait de sa compétence attribuée sur le développement rural, c'est la région qui gère les dossiers de demandes d'aides PAC et les mesures agroenvironnementales et climatique.

Sur l'ensemble des objectifs la Safer et Terre de Liens partagent des positions sensiblement identiques. Tous deux voient d'un bon œil les objectifs d'installation de maraîchers biologiques et de partage des informations. Leur position quant aux autres objectifs est neutre. Il est alors possible de suggérer une alliance stratégique entre ces acteurs pour atteindre les objectifs du projet.

3.3.2 Des objectifs sensibles

Deux objectifs ressortent principalement au regard des cartographies.

Tout d'abord l'objectif d'installation en maraîchage biologique, sur lequel n'apparaît pas d'intérêt défavorable. En effet la Safer et Terre de Liens cherchent tous deux à favoriser l'installation d'agriculteurs, Agrobio Gironde cherche à développer l'agriculture biologique, par l'installation ou la conversion, et l'objectif d'installation s'accorde avec les politiques déployées par le département et la région. La chambre d'agriculture tient une position désintéressée cherchant à développer les activités agricoles et les filières. Sa position est difficilement identifiable sur cette question : elle est la porte d'entrée pour tout porteur de projet, y compris en agriculture biologique. Ses compétences en matière d'accompagnement à l'installation peuvent être mobilisées cependant elle n'est pas l'interlocuteur privilégié pour les filières biologiques dans l'accompagnement alors le risque est réel de voir ces missions menacées sur la filière biologique, au profit d'un autre acteur. Cependant sa recherche de légitimité sur cette filière peut l'amener à basculer facilement vers un intérêt favorable pour le projet, à condition qu'elle en soit l'acteur « principal ».

Enfin les mêmes justifications tiennent pour positionner la chambre d'agriculture sur l'objectif de sensibilisation et de conversion à l'agriculture biologique. La présence d'Agrobio et de son expertise sur la question de la conversion, justifie la position de la chambre

d'agriculture comme contradicteur de cet objectif qui ne devient alors plus l'interlocuteur privilégié des agriculteurs concernés.

3.3.3 Recommandations

A la lecture de ces informations plusieurs mises en garde et options stratégiques pour la collectivité dans la coordination de l'action ressortent.

Il est primordial d'intégrer à la gouvernance du projet le conseil régional. Il doit être un partenaire fort du projet et son soutien valorisé. Sa place dans le comité de pilotage du projet est tout à fait légitime et envoie un signal fort aux autres partenaires du projet, en particulier la chambre d'agriculture.

Le risque de conflit est fort sur l'objectif de conversion à l'agriculture biologique entre la chambre d'agriculture et Agrobio Gironde. Une étape préalable au lancement du projet pourrait être d'organiser une séance de travail particulière, en médiation, pour expliciter et définir les rôles et engagements de chacun. L'objectif serait de répartir équitablement les missions et permettre à chaque acteur de trouver sa place. Ce serait également l'occasion d'identifier les leviers qui permettraient à la chambre d'agriculture de basculer vers un intérêt favorable pour le projet. La question à se poser est alors, comment valoriser les compétences et le savoir-faire de la chambre sur cet objectif ?

L'objectif d'installation d'un maraîcher biologique est l'objectif le plus favorablement reçu de la part des partenaires du projet. Il pourrait être l'objectif prioritaire pour fédérer et mobiliser l'ensemble des acteurs. La mobilisation des acteurs dans la durée sur l'ensemble du projet pourrait tenir au seul fait de cet objectif. L'installation de maraîchage biologique sur le territoire doit être l'action menée de front et présentée comme telle.

La Safer est le 3^e acteur le plus influent du jeu d'ensemble et intéressé particulièrement par l'objectif de partage d'informations, au même titre que Terre de Liens. Il serait intéressant de combiner leurs forces pour maintenir une mobilisation d'ensemble sur cet objectif. Cependant la position de la chambre d'agriculture et d'Agrobio Gironde est délicate sur ce sujet, il conviendrait alors dans la concrétisation de l'action de définir au préalable les différentes modalités, « clauses » définissant le partenariat pour prévenir en amont une utilisation qui pourrait nuire à l'un des partenaires.

Ces différents points concourent à imaginer une gouvernance particulière pour cette action :

Un comité de pilotage global : composé des financeurs et des différents partenaires avec un fort engagement de la région Nouvelle-Aquitaine dans ce projet

Une action principale l'installation d'un maraîcher en agriculture biologique. L'action serait pilotée par la CCE, inclurait tous les partenaires dans le comité technique pour assurer la mobilisation dans la durée.

3 actions secondaires :

- L'action « le partage d'informations » qui serait coordonnée et pilotée par un binôme entre la Safer et Terre de Liens et dont la définition claire et précise des modalités aura été préalablement définie avec l'ensemble des partenaires
- L'action « le renforcement du parcours à l'installation » dont la CCE assure le pilotage localement et relaye les informations régulièrement avec la chambre d'agriculture et Agrobio Gironde
- L'action « la conversion à l'agriculture biologique » qui nécessite en amont un travail spécifique avec la chambre d'agriculture et Agrobio Gironde pour définir le rôle et les missions de chacun dans cette action et s'assurer d'une répartition juste des compétences. Ces partenaires pourraient en être les chefs de file et en assurer le pilotage.

Le suivi et la communication est assurée par des réunions régulières définies à l'avance.

4 Intérêt de l'outil dans le cadre d'un projet collectif

La dernière partie montrait la façon dont la lecture d'une grille d'analyse stratégique des acteurs pouvait participer à la mise en place d'une gouvernance locale autour d'une démarche collective considérant les rapports de force entre acteurs et leurs intérêts propres. Cette grille peut être complexe à réaliser la première fois et son interprétation est soumise au porteur du projet qui l'utilise. C'est la raison pour laquelle il existe de multiples manières de l'alimenter et de l'interpréter. Il reste cependant un outil très intéressant pour identifier et comprendre le positionnement des acteurs dans un projet, et amener le porteur de projet à se poser les bonnes questions autour des points de tension, de la gouvernance adaptée et du périmètre dans lequel doivent s'inscrire les actions. Il faut comprendre aussi que la cartographie n'est pas un outil figé dans le temps et l'espace, il est représentatif. Son utilisation doit également avoir une portée évaluative et permettre de recharger la grille avec de nouvelles données d'entrées : changements dans les rapports de force, dans les intérêts, entrée d'un nouvel acteur.

Cet outil peut alors devenir un outil de gestion de projet agile dans le cadre d'actions collectives et notamment un projet alimentaire de territoire.

4.1 Un outil de gestion de projet

Les différentes phases de la création de l'outil permettent de réaliser une phase essentielle de la gestion de projet, l'identification des acteurs. En effet la démarche d'analyse stratégique des acteurs démarre par la définition d'un enjeu, d'un environnement au sein duquel les acteurs concernés vont être recherchés. L'identification revêt un caractère essentiel ici aussi puisque du choix des acteurs dépendra la représentation des rapports de force entre acteur. La phase de caractérisation ensuite permet à tout porteur de projet de s'interroger sur les rôles, missions, moyens et compétences de chacun des acteurs pour les positionner au mieux autour des enjeux liés au projet.

L'approche vis-à-vis de projets partenariaux vise à intégrer, coordonner et faire adhérer au mieux les acteurs au projet d'ensemble. C'est en cela que l'outil révèle un avantage certain. La gestion des relations entre acteurs peut parfois être délaissée au profit du respect des objectifs et du programme d'action envisagée. La démarche Mactor permet également de visualiser les convergences d'intérêts entre ceux du projet et ceux des acteurs. D'autant plus dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire, porté principalement par des acteurs locaux et recherchant l'intérêt général, dans lequel intérêts individuels et intérêt général peuvent ne jamais se rencontrer.

Cette démarche a aussi d'intéressante le fait qu'elle permet d'identifier des objectifs communs, ou du moins qui concernent l'ensemble des acteurs. Il est possible de positionner des acteurs en fonction d'objectifs comme dans le cas du projet foncier porté par la CCE, ou d'orienter et de définir des objectifs en fonction des acteurs présents pour justement faciliter la rencontre d'intérêts. Par exemple, lors de la formalisation du PAT de la CCE, l'idée d'organiser au sein d'un comité de l'alimentation des groupes de travail thématiques a émergé des différentes rencontres des acteurs de la restauration collective. Ce groupe de travail « restauration collective » aura pour objectif de réunir des producteurs, distributeurs, transformateurs, personnel de restauration collective, citoyen et parents d'élèves, etc. Tous sont concernés par l'enjeu d'introduction de produits frais et de qualité dans la restauration collective cependant tous n'attendent pas la même chose, et fédérer autour d'un enjeu particulier comme la santé ne mobilisera pas l'ensemble. La cartographie permettrait de positionner les acteurs en fonction de leurs interactions existantes et des rapports de force qui s'exercent, et de modéliser en fonction d'objectifs particuliers la meilleure solution, c'est-à-dire la solution permettant à un maximum de groupes d'acteurs de se trouver en position d'allié ou d'intéressé. Une fois les rapports de force déterminés, il faut intégrer un objectif, positionner les acteurs par rapport à cet objectif et recommencer. Par processus itératif il est alors permis de trouver un modèle souhaitable.

Enfin, cette cartographie peut être utilisée comme un outil d'évaluation et de suivi. Il peut faire partie de la boîte à outil du chef de projet et être un élément du tableau de bord du projet. Son actualisation permet de redéfinir les positions des acteurs par l'apport d'informations spécifiques et la recherche de nouveaux objectifs.

4.2 Un outil d'aide à la décision

L'outil peut être utile peu importe le degré de maturité du projet. Dès la phase initiale avec l'identification des acteurs ou dans une phase de réalisation pour identifier des points de blocage. Il s'agit d'un outil supplémentaire intégrant la notion de rapports de force, omniprésents dans une organisation, et d'implication. Dans le cas d'un PAT, prônant l'approche participative, cet outil peut permettre d'identifier à la fois, les acteurs qui peuvent être exclus de la participation, et d'identifier les leviers de la mobilisation par la méthode itérative décrite plus haut.

L'outil peut également permettre une prise de recul du porteur de projet, prendre de la hauteur pour observer les interactions et l'évolution des acteurs dans l'environnement. Cette prise de recul peut parfois être nécessaire, particulièrement dans une démarche collective où la multiplication d'actions, de comportements différents et de sollicitations, plongent le porteur de projet au cœur des problématiques. Le rôle du porteur de projet est de coordonner l'action collective et se doit d'avoir une vision globale, une vision d'ensemble du projet. Il permet effectivement d'apporter des informations substantielles qui poussent le coordinateur du projet au questionnement sur la gouvernance, le suivi, la médiation entre acteurs, la mobilisation, etc.

L'analyse stratégique des jeux d'acteurs est une méthode élaborée à partir des travaux sur la prospective stratégique. « La prospective c'est imaginer le futur pour élaborer des stratégies dans le présent » (Godet, 2007). Elle se distingue de la prévision qui se base quant à elle sur les situations présentes et passées pour imaginer le futur. L'outil cartographique peut être utilisé justement de manière prospective pour constituer un véritable outil d'aide à la décision. La cartographie permet une représentation statique de l'environnement mais les acteurs sont amenés à évoluer dans leurs fonctions, représentations, intérêts, etc. Il est alors possible pour le chef de projet d'imaginer un état futur pour orienter son action, en se basant sur les tendances actuelles et passées.

4.3 Limites de la méthode et perspectives

L'outil paraît pertinent dans la gestion d'un projet collectif cependant il présente plusieurs limites. Dès le départ le choix des acteurs sélectionnés conditionne la pertinence de l'outil et son exploitation. Dans le cas d'un projet collectif comme celui porté par la CCE, le choix des acteurs peut être orienté par la dimension de la zone de projet. En effet, la diversité d'acteurs intervenant dans l'alimentation sur le territoire d'une communauté de communes rurale est

plus faible que celle de la métropole bordelaise. Suite à cette phase, la caractérisation est une étape délicate et l'une des plus importantes de la démarche. La difficulté réside dans la confidentialité qui entoure les acteurs sur les questions associées aux stratégies. Il s'agit de la démarche la plus coûteuse en temps et en énergie qu'il est important d'investir pour s'assurer que l'image finale soit représentative de la réalité. L'intelligence collective est à solliciter pour cette étape. La réunion de différents points de vue, expériences, niveau de connaissance sur la thématique et les acteurs concernés sont autant de forces qui permettront de déconstruire une vision dans laquelle la subjectivité de l'observateur peut s'immiscer.

La généralité du travail mené pendant cette mission réside dans l'outil et son utilisation d'une part. Effectivement, la méthode d'analyse et la cartographie peuvent être adaptés et dimensionnés à d'autres projets alimentaires territoriaux, pour aider à la décision du porteur de projet. D'autre part cette cartographie telle que dessinée sur un enjeu de foncier agricole peut être réutilisée par d'autres collectivités travaillant sur la même question.

Cet outil permet une représentation réaliste des jeux d'acteurs mais pas réelle. Son exploitation doit rester dans le domaine de validité de ce qu'elle peut affirmer (J-C. Cohen, 2001). Il doit être vu plutôt comme un indicateur, un outil d'aide à la décision et ne pas être tenté de l'utiliser comme source de vérité.

Dans le projet collectif de mobilisation foncière, terrain d'expérimentation et de mise en œuvre de l'outil, le choix des acteurs a été motivé par les rencontres, le dimensionnement du projet, et l'identification préalable de partenaires du projet. Dans le but de révéler les jeux d'acteurs à l'intérieur d'un groupe en charge de mener un projet, ce choix se révèle intéressant afin de pouvoir orienter l'action, optimiser la mobilisation des acteurs et anticiper des freins éventuels. Cependant ce choix initial ne permet pas d'inclure la dimension d'acceptabilité par le territoire une fois le projet lancé. Justement le projet et ses objectifs ont été confrontés en direct auprès d'agriculteurs, dont les avis divergent, cependant l'analyse ne prend pas en considération leur présence. Il s'agit ici d'une difficulté de caractérisation d'un acteur « agriculteurs ». Selon les modes de production, la position de chacun vis-à-vis des acteurs en présence, des relations entre eux, des productions, des circuits de vente, etc.

Une suite de ces travaux pourrait justement s'intéresser à la question particulière de la place des agriculteurs dans les projets alimentaires de territoire. Souvent marginalisés, ils sont tout de même incontournables et influents au regard des enjeux de reterritorialisation.

La cartographie imaginée et déployée sur un projet particulier a permis de représenter le contexte stratégique du projet par une approche des jeux d'acteurs, d'anticiper des points de conflits potentiels et d'imaginer une gouvernance. Cela sonne comme l'étape initiale d'un outil dont l'évaluation et l'efficacité à court et moyen terme restent à démontrer. La poursuite de la démarche alimentaire de la CCE consiste en partie à organiser et animer un groupe de travail sur la restauration collective, nécessitant la rencontre, le dialogue et la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs.

Conclusion

Les nouvelles formes de collaboration sont visibles, à l'image des collectivités territoriales dont les lignes de compétences bougent pour permettre une meilleure articulation locale, les établissements publics s'adaptent à de nouvelles formes de cohérence territoriale à l'exemple des projets alimentaires de territoire. La réussite d'un projet alimentaire de territoire comme toute démarche collective territoriale tient à l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance du projet et dans l'élaboration d'une vision commune. Du pilotage, à la mise en œuvre des actions, les acteurs aux intérêts et objectifs divergents peuvent freiner le projet.

Les questions d'adhésion, de mobilisation et de participation, tout comme de gouvernance alimentaire sont traitées dans la littérature et les méthodes de mise en œuvre sont nombreuses. Mais selon le contexte local comment savoir quelle méthode employer, quels acteurs impliquer, et quelle gouvernance rattacher au contexte particulier du territoire. Autant de questions qui rendent compliquée la tâche du porteur de projet de coordonner et mobiliser dans la durée de multiples groupes d'acteurs.

Mise en lumière par les travaux sur la prospective stratégique, l'analyse stratégique des acteurs est une méthode développée dans le but d'analyser les jeux d'acteurs s'exerçant dans un environnement, autour d'enjeux et d'objectifs spécifiques. Cette méthode généralement utilisée dans une démarche prospective peut être adaptée à un concept plus local pour identifier, par les jeux d'acteurs, les objectifs pouvant être déterminants dans la mobilisation et l'adhésion d'un ou plusieurs groupes d'acteurs. L'outil cartographique développé à partir de la méthode MACTOR, permet de positionner les acteurs en jeu en fonction des rapports de force s'exerçant et des objectifs poursuivis nécessitant la mobilisation de ces acteurs.

Cet outil d'aide à la décision permet un gain de temps et d'efficacité pour le porteur de projet, il l'aide à structurer sa démarche d'identification des acteurs et par une représentation graphique d'identifier les nœuds de tension du projet et d'organiser une stratégie.

Références bibliographiques

Billion C., 2017. La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France. *Géocarrefour*, 91/4, 18p.

Blondiaux L., 2001. Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, 2001/5 (no18), p. 44-51. Disponible sur internet : <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2001-5-page-44.htm>

Cohen J-C., 2001. Analyser les jeux d'acteurs dans les démarches territoriales. Une technique simple d'échange et de représentation des informations : la méthode MACTOR. Ch. 3. In : Meunier-Chabert M. (coord.). *L'analyse des systèmes d'acteurs*. CERTU, 77-100

DRAAF Auvergne, 2015. *Repères et outils pour construire votre Projet Alimentaire Territorial*. 46p.

Faucher A., 2014. *Initier une gouvernance alimentaire territoriale. Guide à l'intention des collectivités*. Mémoire, mastère ISAM-IPAD. Montpellier Supagro, 101p.

Godet M. et Durance P., 2008. *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*. Paris : Dunod, 224p.

Huot A., 2015. *Etude préalable à la mise en place d'une politique d'accompagnement des agriculteurs au sein de la communauté de communes de l'Estuaire*. Mémoire, Gestion Durable des Territoires Ruraux. Bordeaux Sciences Agro, 60p.

Lailliau J., 2016. *Analyse et évaluation de l'accompagnement des territoires à la mise en place d'un projet alimentaire territorial*. Mémoire, Gestion Durable des Territoires Ruraux. Bordeaux Sciences Agro, 48p.

Mann P., 1991. *L'action collective, Mobilisation et organisation des minorités actives*. Paris : A. Colin, 156p.

Martin D., 2012. L'analyse stratégique en perspective, Retour sur la sociologie des organisations de Michel Crozier. *Revue européenne des sciences sociales*, 2012/2 (50-2), p. 93-114. Disponible sur internet : <https://www.cairn.info/revue-europeenne-des-sciences-sociales-2012-2-page-93.htm>

Plottu B. et Plottu É., 2009. Contraintes et vertus de l'évaluation participative. *Revue française de gestion*, 2009/2 (n° 192), p. 31-58. Disponible sur internet : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2009-2-page-31.htm>

Rey-Valette H. et al., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Montpellier : Cemagref, CNRS, Geysier, INRA. 155p.

Terre de Liens, 2013. *Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales*. 129p.

Pour aller plus loin :

Crozier M. et Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système*. Paris : Editions du Seuil, 436p.

Bernoux P., 2014. *Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*. Points, 480p.

Table des Annexes

Annexe A : Méthode de construction d'une cartographie d'acteurs	511
Annexe B : Matrices d'influence et de position utilisés pour les calculs.....	522

Annexe A : Méthode de construction d'une cartographie d'acteurs

- 1** **Identification du périmètre d'action**
 - Définir un espace d'intérêt, le système dans lequel réaliser l'analyse
 - Décomposer l'enjeu du projet en objectifs distincts
 - Evaluer le temps disponible pour l'analyse
- 2** **Identification des acteurs**
 - Veille sur des projets similaires sur d'autres territoires
 - Recherche documentaire
 - Recherche des acteurs concernés par l'enjeu du projet. Les acteurs qui seront impactés
 - Recherche des acteurs institutionnels (Ministères, collectivités, organismes de recherche, etc.)
- 3** **Sélection des acteurs**
 - Regrouper ou diviser les acteurs selon leurs compétences, objectifs et stratégies communes
 - Choisir les acteurs à analyser dans l'étude, au maximum 20
- 4** **Caractérisation des acteurs**

Réaliser des entretiens, veille documentaire, ateliers pour remplir un tableau de « stratégie d'acteurs ». Ce tableau peut s'appuyer sur des fiches acteurs et cherche à représenter :

 - ✓ Par acteur : le but recherché, les moyens et compétences, et les problèmes rencontrés
 - ✓ Les actions d'un acteur sur un autre
- 5** **Evaluer les influences directes et indirectes**
 - Dans une matrice, évaluer les influences directes entre acteurs sur une échelle de 0 à 4 (à partir du tableau précédent)
 - Calculer les influences indirectes (si A influence B qui influence C, alors A influence indirectement C)
 - Calculer un indicateur de rapport de force

Les formules sont données dans la méthode
- 6** **Positionner les acteurs face aux objectifs**

Dans une matrice, positionner les acteurs selon leur objectifs et moyens par rapport aux objectifs particuliers du projet, sur une échelle de 0 à 4. (Noter positivement si les objectifs convergent, négativement s'ils divergent)
- 7** **Construction d'un outil**
 - Représenter sur une cartographie la position des acteurs en fonction du rapport de force et de leur position face à un objectif particulier
 - Interpréter les résultats

Annexe B : Matrices d'influence et de position utilisés pour les calculs

Matrice des influences directes, extraite du logiciel MACTOR

	SAFER	Chamb agri	Agrobio	TdL	CD33	CR N-A
SAFER	0	1	1	2	1	1
Chamb agri	2	0	3	1	1	2
Agrobio	0	2	0	1	1	1
TdL	1	2	1	0	1	0
CD33	1	1	1	2	0	1
CR N-A	2	2	2	0	1	0

Matrice de position par rapport aux objectifs, extraite du logiciel MACTOR

	O1	O2	O3	O4
SAFER	1	1	0	0
Chamb agri	0	-1	-2	-1
Agrobio	1	-1	-1	3
TdL	1	2	2	1
CD33	1	1	1	0
CR N-A	1	1	0	0

Résumé

Depuis les années 60, des mouvements de contestation issus notamment de la profession agricole ont constitué une force vive et critique du modèle intensif de l'agriculture. L'institutionnalisation de ces mouvements et le foisonnement d'alternatives sur le territoire français ont amené les pouvoirs publics à s'emparer de la question de l'alimentation. Aujourd'hui un dispositif national, les projets alimentaires de territoire, s'est diffusé au sein des territoires et des collectivités. Ces projets visent à organiser une gouvernance alimentaire territoriale incluant l'ensemble des acteurs locaux de l'alimentation, dans l'objectif de participer collectivement à améliorer la durabilité des systèmes alimentaires. La difficulté de mise en œuvre de ces projets repose essentiellement sur la mobilisation et l'engagement d'acteurs aux intérêts divergents autour d'une vision commune. Comment construire cette vision commune ? Comment identifier les points de conflits éventuels ? Comment organiser la gouvernance ? Quelle place accorder à chaque acteur ? Autant de questions auxquels les chargés de mission en collectivité sont confrontés. C'est le cas de la communauté de communes de l'Estuaire engagée sur un projet de transition agricole et alimentaire et portant une action particulière de mobilisation du foncier agricole. L'approche par l'analyse stratégique des acteurs vise à caractériser une organisation en fonction des jeux d'acteurs existants. Les jeux d'acteurs se caractérisent par l'influence, les compétences, les intérêts, et les stratégies individuelles déployées pour atteindre un but particulier. Ce mémoire cherchera, sur l'exemple de l'action portée la communauté de communes, à présenter les avantages de cette approche pour une collectivité chargée d'animer un projet de territoire.

Mots clés

Mobilisation foncière – Projet Alimentaire de Territoire – Participation – Analyse stratégique des acteurs

Pour citer cet ouvrage : Despinasse Aurélien, 2018, « L'apport de l'outil d'analyse stratégique des acteurs MACTOR dans le cadre d'un Projet Alimentaire de Territoire. Application sur un projet de mobilisation foncière ». Mémoire de mission professionnelle, Ingénieur spécialisé Innovations dans les systèmes agricoles et agroalimentaires du monde, Montpellier SupAgro. 43 pages.

Montpellier SupAgro, Institut national d'études supérieures agronomiques de Montpellier, 2 place Pierre Viala, 34060 Montpellier cedex 02. <http://www.supagro.fr>

Ce diplôme ingénieur spécialisé est une formation labellisée par la Chaire Unesco Alimentations du monde



Formation accréditée par la Commission des Titres de l'Ingénieur et labellisée EUR-ACE



L'apport de l'outil d'analyse stratégique des acteurs MACTOR dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire

Application sur un projet de mobilisation foncière

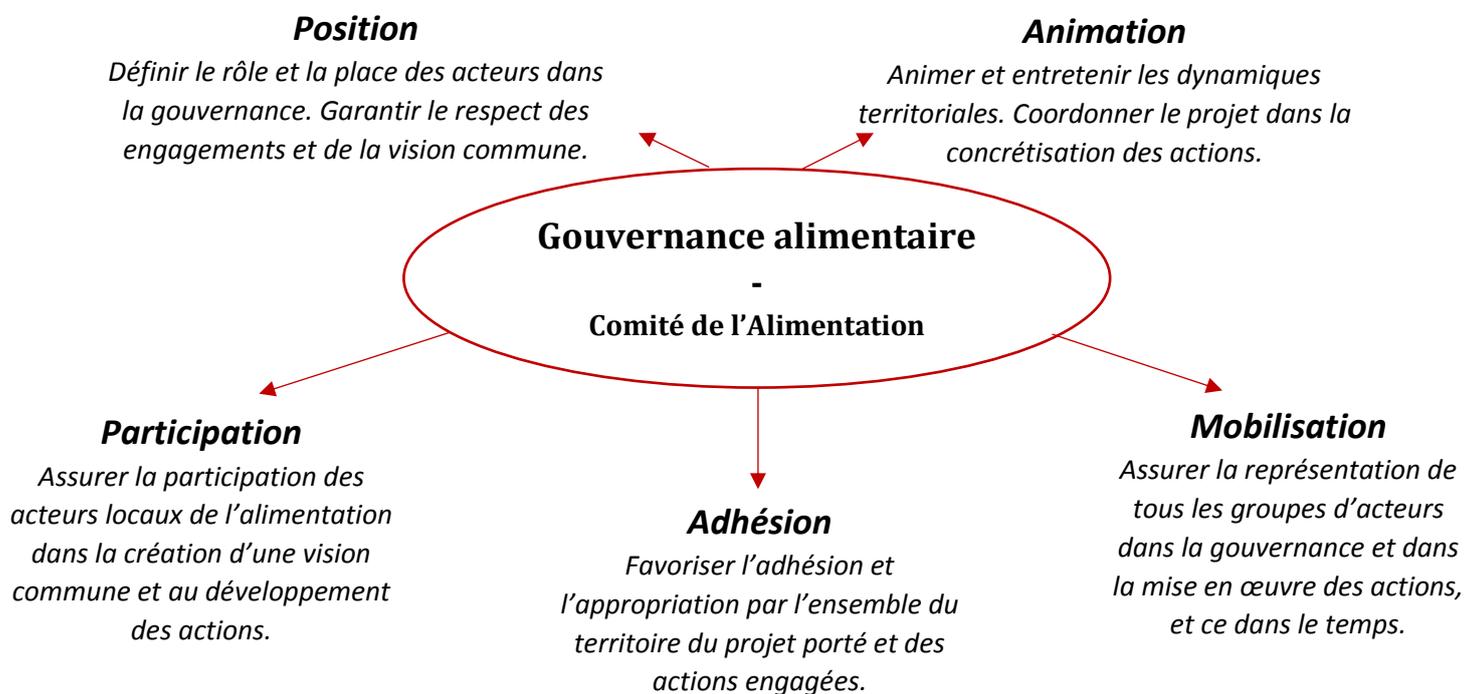
Encadré par la loi d'avenir de 2014, les projets alimentaires de territoire (PAT) sont définis comme suit :

« Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L.1 sont **élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs** d'un territoire et répondent à l'objectif de **structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial**. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. »

Depuis le lancement du dispositif les initiatives locales se multiplient à travers le territoire français à différents échelons : département, métropole, communauté d'agglomérations, Parc naturel régional, communauté de communes.

De nombreux acteurs accompagnent les collectivités dans l'élaboration de leur stratégie et dans la mise en place d'une gouvernance alimentaire comme l'International Urban Food Network (IUFN) ou encore les Directions Régionales de l'Alimentaire, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) qui suivent et instruisent les dossiers de candidature. Le RnPAT quant à lui est un réseau d'initiatives alimentaires locales qui organise le transfert de connaissance entre porteurs de PAT.

Malgré le lancement récent du dispositif et des retours d'expériences encore à consolider, des guides ont été élaborés à destination des collectivités, proposant une méthodologie de mise en œuvre. Ces guides proposent une trame générale et des outils d'application qu'il convient d'adapter aux spécificités du territoire d'application. Les ressources existantes présentent également des points de vigilance à observer dans la mise en œuvre d'une telle démarche.



Les PAT permettent d'encadrer des actions en faveur de la durabilité des systèmes alimentaires, menées de manière collective et coordonnées par les acteurs locaux de l'alimentation.

Les 5 facteurs clés entourant la gouvernance alimentaire sont sensibles à appréhender :

La participation, la mobilisation et la position de chacun au sein de la gouvernance du système sont autant d'éléments particulièrement fragiles et instables car conditionnés par la sensibilité, les intérêts et stratégies individuelles des acteurs. **L'animation** assurée par un acteur neutre et désintéressé, généralement un chargé de mission de la collectivité, est conditionnée par la stabilité du système. Enfin **l'adhésion** des acteurs locaux, condition préalable aux points précédents, ne peut être assurée que par la rencontre entre intérêts individuels et intérêts collectifs. Implicitement ces facteurs clés dépendent aussi de relations qu'entretiennent déjà les acteurs entre eux et des stratégies qu'ils développent.

La mise en place d'un projet alimentaire de territoire requiert alors de pouvoir identifier les intérêts de chacun des acteurs identifiés et d'imaginer un projet ou une organisation permettant à tout acteur d'y trouver un intérêt. Identifier les nœuds de tension potentiels entre acteur est également un moyen pour le porteur d'anticiper les risques liés au projet.

Au regard de ces éléments,

Comment faciliter la lecture de l'environnement et la convergence d'intérêts ?

Comment faciliter la prise de décision pour le porteur de projet ?

L'approche par l'analyse des acteurs, qui vise à représenter les relations de pouvoir en jeu et les stratégies individuelles développées au sein d'une organisation pour en comprendre le fonctionnement, semble apporter une réponse. Aujourd'hui reconnue, cette approche s'est construite à travers deux disciplines :

La sociologie des organisations

Comprendre le fonctionnement des structures sociales dans les organisations

Un nouveau courant est initié par Michel Crozier dans les années 1960 qui cherche à caractériser une organisation à partir des **jeux d'acteurs**. Les jeux d'acteurs représentent les règles implicitement définies par les relations entre acteurs pour pouvoir déployer leur stratégie propre. Les relations se définissent comme des pouvoirs qui se basent sur l'influence, les compétences et la position d'un acteur dans le système.

Ses travaux, accomplis et publiés avec Erhard Friedberg, conduisent à la théorie de **l'analyse stratégique des acteurs**.

La prospective stratégique

Imaginer des futurs pour guider l'action du présent

Concept introduit par Gaston Berger dans les 1950 qui porte sur l'analyse du futur pour orienter les décisions prises aujourd'hui et qui façonneront le futur. Le futur étant considéré comme étant le résultat d'un processus successif de décisions et d'actions guidées par l'homme. Après sa mort en 1960, ses travaux sont poursuivis au sein d'un centre international de recherche et d'une école.

Depuis 1990, Michel Godet et son équipe proposent **une méthode d'analyse stratégique des acteurs**, étape clé dans la compréhension d'un état futur : **MACTOR**

La méthode MACTOR est un outil simple, appropriable par tout utilisateur, et applicable dans différentes situations. Construit pour la prospective stratégique cet outil s'intègre parfaitement dans la phase amont du cycle de vie d'un projet.

Cette méthode générique a été adaptée et appliquée à un projet de mobilisation foncière dans le cadre d'un projet alimentaire de territoire porté par une communauté de communes. L'objectif de cette application est de montrer ce que peut apporter cet outil dans le pilotage et la mise en œuvre d'un projet collectif. Voici la méthode :

- 1** **Identification du périmètre d'action**
 - Définir un espace d'intérêt, le système dans lequel réaliser l'analyse
 - Décomposer l'enjeu du projet en objectifs distincts
 - Evaluer le temps disponible pour l'analyse
- 2** **Identification des acteurs**
 - Veille sur des projets similaires sur d'autres territoires
 - Recherche documentaire
 - Recherche des acteurs concernés par l'enjeu du projet et les acteurs qui seront impactés
 - Recherche des acteurs institutionnels (Ministères, collectivités, organismes de recherche, etc.)
- 3** **Sélection des acteurs**
 - Regrouper ou diviser les acteurs selon leurs compétences, objectifs et stratégies communes
 - Choisir les acteurs à analyser dans l'étude, au maximum 20
- 4** **Caractérisation des acteurs**

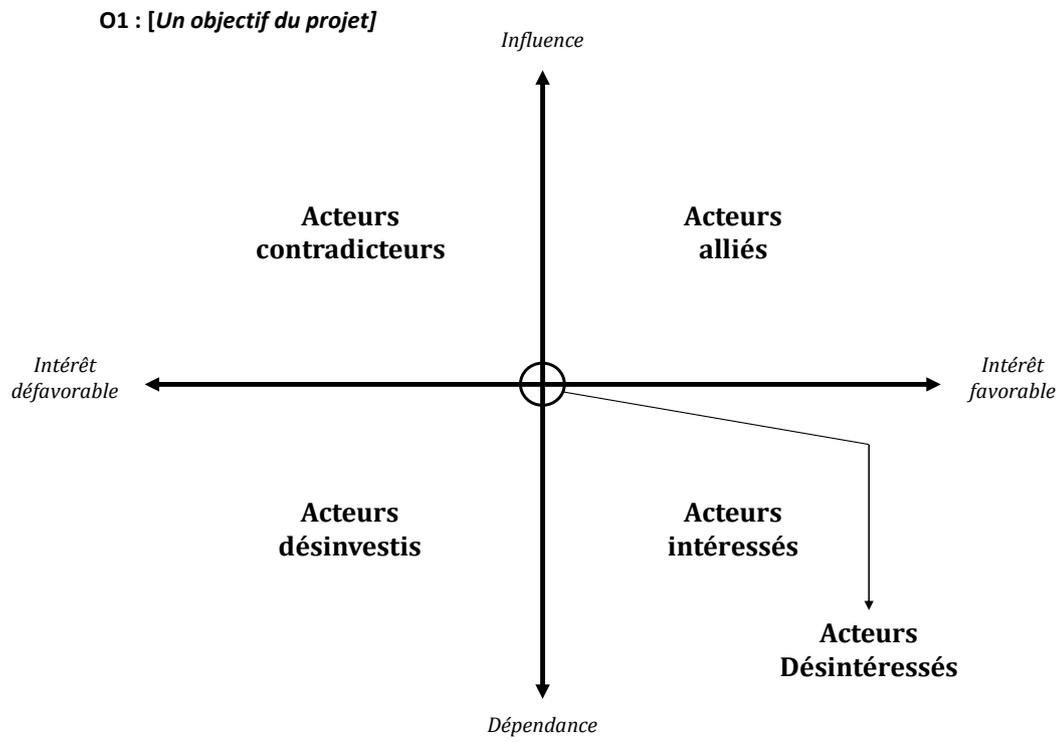
Réaliser des entretiens, veille documentaire, ateliers pour remplir un tableau de « stratégies d'acteurs ». Ce tableau peut s'appuyer sur des fiches acteurs et cherche à représenter :

 - ✓ Par acteur: le but recherché, les moyens et compétences, et les problèmes rencontrés
 - ✓ Les actions d'un acteur sur un autre
- 5** **Evaluer les influences directes et indirectes**
 - Dans une matrice, évaluer les influences directes entre acteurs sur une échelle de 0 à 4 (à partir du tableau précédent)
 - Calculer les influences indirectes (si A influence B qui influence C, alors A influence indirectement C)
 - Calculer un indicateur de rapport de force

Les formules sont données dans la méthode
- 6** **Positionner les acteurs face aux objectifs**

Dans une matrice, positionner les acteurs selon leurs objectifs et moyens par rapport aux objectifs particuliers du projet, sur une échelle de 0 à 4. (Noter positivement si les objectifs convergent, négativement s'ils divergent)
- 7** **Construction d'un outil**
 - Représenter sur une cartographie la position des acteurs en fonction du rapport de force et de leur position face à un objectif particulier
 - Interpréter les résultats

Un logiciel a été développé pour traiter les données d'entrées et ressortir tout un ensemble de représentations à partir de la matrice d'influences directes et de la matrice de positions. La cartographie ci-dessous n'existe pas en tant que tel dans la méthode, cependant elle est la plus pertinente pour l'étude d'une stratégie d'acteur dans le cadre d'un projet aux objectifs définis.



Cette cartographie permet plusieurs interprétations pour le porteur de projet

- Une lecture rapide des points sensibles :
 - ✓ Prendre des précautions quant aux acteurs contradicteurs et désinvestis
 - ✓ Identifier les objectifs mobilisateurs (un maximum d'alliés ou d'acteurs intéressés) et les objectifs sensibles (positions inverses)
- Une représentation visuelle d'un environnement et d'enjeux, peut-être conscients pour le porteur de projet mais non partagés
- Un outil de suivi de l'évolution des acteurs de l'environnement à différents instants dans le projet, et qui permet d'intégrer un nouvel acteur dans le jeu
- Un outil d'aide à la décision pour adapter sa stratégie : pilotage, coordination, étapes nécessaires (médiation, etc.), construction d'une stratégie d'alliance, etc.
- Elle n'apporte pas de réponse claire mais amène le porteur de projet à se poser les bonnes questions

Cependant la méthode présente tout de même certaines limites

- Une part de subjectivité dans la caractérisation des acteurs. L'étape de caractérisation est la plus importante, il convient de multiplier les sources et les échanges pour se rapprocher au mieux de la réalité.
- Utile et simple pour un nombre restreint d'acteurs et d'objectifs (cas du projet de mobilisation foncière : 6 acteurs – 4 objectifs).