

Où en sont les PAT néo- aquitains sur l'évaluation ?

Synthèse d'une enquête conduite auprès
des porteurs de projet en 2023



Contexte

“Les projets alimentaires territoriaux 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.”

- Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, du 13 octobre 2014

Depuis la loi qui les a créés en 2014, l'Etat ne cesse d'encourager le déploiement des PAT. Certains territoires déjà investis sur les enjeux de relocalisation de l'économie agricole se sont saisis de cette proposition parlementaire pour rassembler ces actions dans des PAT, souvent ambitieux. Depuis 2017, les PAT peuvent faire l'objet d'une labellisation officielle par l'Etat, et pour certains bénéficier d'un soutien financier sous la forme d'appel à projets via des fonds fléchés du Programme National pour l'Alimentation. L'objectif de l'Etat est de couvrir l'ensemble du territoire français par des PAT. Les territoires se sont largement mobilisés à la faveur des fonds importants du plan France Relance, ce qui explique que la France compte aujourd'hui 428 PAT, dont 35 en Nouvelle-Aquitaine.

Les PAT sont pour l'Etat une manière d'embarquer les territoires dans la mise en œuvre des objectifs du Programme National de l'Alimentation. Si celui-ci encourage la création de PAT “systémiques”, qui prennent en compte l'ensemble des enjeux liés à la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation et à la transformation des systèmes alimentaires, il n'existe théoriquement (1) pas d'obligation sur les enjeux à traiter. Chaque Projet Alimentaire est bien territorial, c'est-à-dire qu'il répond avec les acteurs locaux aux enjeux spécifiques du territoire qui le porte.

(1) Bien que les PAT soient libres de traiter les enjeux qu'ils souhaitent et peuvent librement s'appeler “PAT”, les PAT qui souhaitent la labellisation officielle de l'Etat doivent candidater et répondre à un cahier des charges qui comporte des critères. Cela est encore plus vrai pour ceux qui candidatent à l'appel à projet du Programme National de l'Alimentation, dont le cahier des charges est encore plus précis.

Pour être éligible à la labellisation niveau 2 "PAT opérationnel" (le niveau 1 correspondant à "l'émergence"), les PAT doivent évaluer l'impact de leur action sur le territoire. De la même manière que pour les enjeux, aucune réelle consigne n'est donnée à ce sujet par l'Etat, laissant les territoires seuls quant à la façon de s'évaluer. Fin 2022, la DRAAF N-A (2), la Région Nouvelle-Aquitaine, l'ARS N-A (3) et l'Ademe N-A (4) ont exprimé à Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine (PQN-A) leur volonté d'enquêter sur les pratiques évaluatives des PAT. Un paradoxe semblait se dessiner : alors que les PAT se déploient rapidement en Région, et que la candidature au niveau 2 se rapproche (5), il n'existait pas ou peu d'information sur l'évaluation des PAT et leurs pratiques évaluatives, à la connaissance des acteurs précités. PQN-A, mandaté par l'Etat et la Région pour animer le réseau des Démarches et Projets Alimentaires de territoire a donc mené l'enquête en 2023. Ce document en synthétise les résultats.



(2) Direction régionale de l'Agriculture, de l'alimentation et la forêt de Nouvelle Aquitaine, au sein de la Préfecture de Région.

(3) Agence Régionale de Santé

(4) Agence de la transition écologique, antenne néo-aquitaine

(5) La labellisation niveau 1 est valable pour trois ans non renouvelables. Pour conserver le label, il faut donc candidater au niveau 2, attribué sur la base de plusieurs critères dont une évaluation, et valable pour cinq ans renouvelables.

Une enquête qui s'appuie sur les porteurs de PAT

L'enquête sur les pratiques évaluatives des porteurs de PAT a été réalisée auprès des chargé(e)s de mission et des élu(e)s référent(e)s des PAT de Nouvelle-Aquitaine. Sur une période d'un mois d'enquête, un taux de réponse de 74 % pour les chargé(e)s de mission (26 sur 35) et 34 % élu(e)s référent(e)s (12 sur 35) est obtenu. Par souci de simplification, nous utiliserons le terme "porteur de projet" pour mobiliser les réponses des chargé(e)s de mission ou élu(e)s dans l'analyse des résultats sauf quand il est nécessaire de les dissocier.

Le travail s'est méthodiquement effectué en cinq étapes qui ont permis de récolter des données à la fois qualitatives et quantitatives, de mai à août 2023 :

- Construction de la méthode et cadrage de l'enquête : Entretien individuel avec les acteurs institutionnels qui suivent les PAT en région.
- Construction du questionnaire: Entretiens semi-directifs avec quatre chargées de mission PAT de Nouvelle-Aquitaine.
- Envoi du questionnaire et collecte des données
- Focus group: Temps d'échange collectif avec les quatre chargées de mission pour comprendre les premiers résultats de l'enquête.
- Analyse et interprétation des résultats





Des pratiques évaluatives peu investies

Une gouvernance opérationnelle pour concevoir la stratégie, mais peu utilisée pour piloter, passer à l'action et évaluer le PAT

Avant d'aborder précisément les pratiques évaluatives, PQN-A s'est intéressé à l'outillage des PAT dans la conduite et le pilotage des projets. Il en résulte que la majorité des chargé(e)s de mission s'appuie essentiellement sur six outils de pilotage. A savoir : un plan d'action, des enjeux et des objectifs identifiés et partagés par les parties prenantes, des ressources humaines et/ou financières, des réunions de suivi et une gouvernance claire et formalisée. L'utilisation de ces outils démontre une rigueur certaine dans la construction du projet. Cependant, il apparaît que la plupart des porteurs de projets ne sont pas assez outillés pour faire un suivi idéal de l'évolution du PAT dans le temps. Une minorité d'entre eux utilise un bilan d'activité, des indicateurs, un tableau de bord et un logiciel de gestion de projet. Or, l'évaluation d'un projet semble indissociable d'un suivi efficace des indicateurs dès le début du projet. Par ailleurs, aucun n'utilise de grille d'analyse des effets produits sur le territoire, pourtant essentielle à l'évaluation de l'impact à court ou long terme.

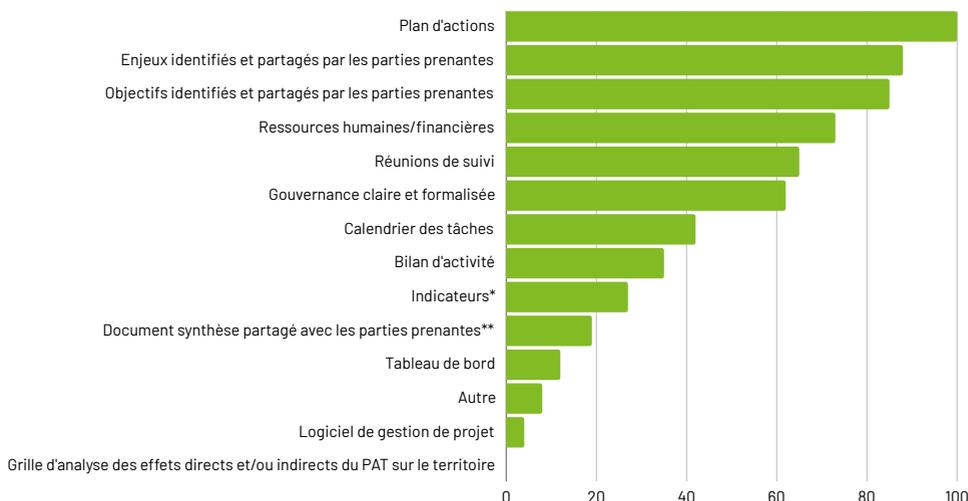


Figure 1 : Pourcentages des chargé(e)s de mission utilisant des outils de pilotage

Réponse à la question à choix multiple "Pour piloter votre PAT, vous vous appuyez sur:"

N= 26

*Réponse complète : "Des indicateurs identifiés qui permettent de mesurer l'atteinte des objectifs"

**Réponse complète : "Un document formalisé qui reprend l'ensemble des éléments ci-dessus, actualisé et partagé avec les principaux acteurs du PAT y compris en externe à votre structure"

Lecture : En 2023, 100% des 26 technicien(ne)s répondant(e)s utilisent un plan d'actions pour piloter le PAT.

Traitement des données du questionnaire chargé(e)s de mission récoltées sur Sphinx, 2023.

Autrice : Aminta N'Goya Kanté, 2023.

Des représentations différentes entre élu(e)s et technicien(ne)s

Chargé(e)s de mission et élu(e)s se représentent différemment les enjeux de l'évaluation. En effet, il s'agit d'un enjeu primordial pour 83 % des élu(e)s, mais pour 42 % des chargé(e)s de mission seulement. Cet écart peut s'expliquer par la redevabilité des élu(e)s vis-à-vis des citoyens. Du côté des chargé(e)s de mission qui ne considèrent pas l'évaluation primordiale, c'est souvent qu'ils pensent qu'elle ne l'est pas non plus pour leur élu(e) référent(e), ni pour les partenaires. C'est aussi car ils considèrent que le PAT est encore dans sa phase de construction. En effet, ils estiment que pour évaluer un PAT, il faut que celui-ci soit mature et que des actions soient mises en œuvre. Pour ces chargé(e)s de mission, une évaluation précoce ne permettrait pas de percevoir les effets produits par un PAT sur le territoire et d'en mesurer l'impact réel.

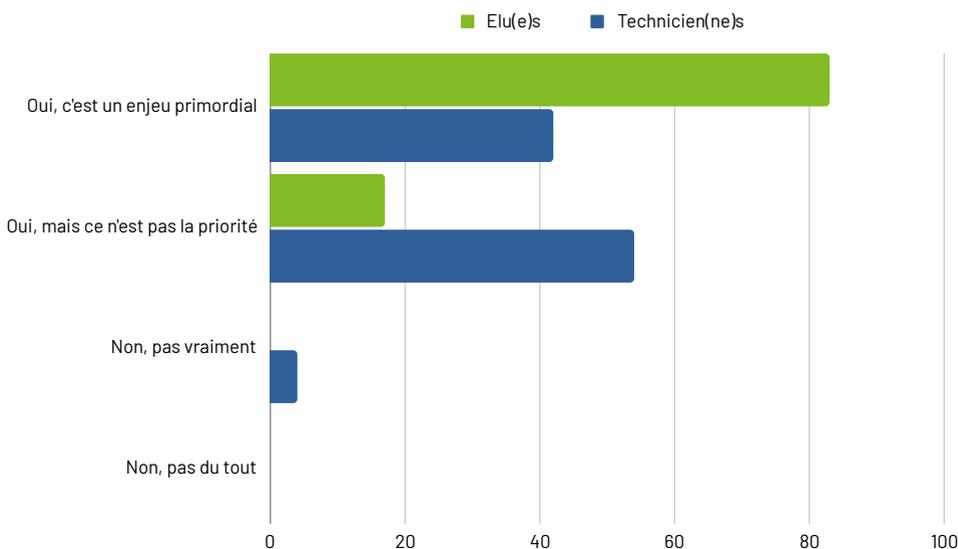


Figure 2 : Réponse des élu(e)s et technicien(ne)s à “Est-ce que l'évaluation du PAT est un enjeu pour vous ?”

Pourcentage des élu(e)s et technicien(ne)s répondant à la question à choix multiple.

N = 12 pour les élu(e)s

N = 26 pour les technicien(ne)s

Lecture : En 2023, l'évaluation du PAT représente un enjeu pour 83% des 12 élu(e)s répondant(e)s contre 42% des 26 technicien(ne)s répondant(e)s.

Traitement des données des questionnaire élus et chargé(e)s de mission récoltées sur Sphinx, 2023.

Autrice : Aminta N'Goya Kanté, 2023.



Les freins à l'évaluation des PAT de Nouvelle-Aquitaine

En Nouvelle-Aquitaine, trois des trente-cinq PAT labellisés ont été évalués. Ceux-ci ont été labellisés au niveau 1 ("émergence") entre 2021 et 2022. L'objectif principal de l'évaluation était de mesurer l'atteinte des objectifs et l'impact du PAT sur le territoire. Les trente-deux autres PAT n'ont pas été évalués en raison de cinq principaux facteurs à savoir : la méthodologie d'évaluation, les indicateurs et les sources de données, la maturité du projet et les ressources humaines et financières.

Choisir sa méthode d'évaluation est complexe

Les chargé(e)s de mission observent que les méthodes d'évaluation existantes, principalement développées par la recherche, ne sont ni adaptées à leur PAT ni suffisamment simples à mettre en place. De ce fait, trouver une méthode d'évaluation constitue un frein à l'évaluation de leur PAT. Les porteurs de projet PAT qui ont évalué ont chacun créé leurs propres méthodes et indicateurs.

Trouver ou créer des indicateurs et des sources de données adaptés demande un réel investissement

La première difficulté est de trouver des indicateurs avec des données qui puissent être collectées dès le début du PAT. Or, si certaines bases de données issues d'acteurs institutionnels (type DRAAF, INSEE, Chambres d'Agriculture, Ministères etc...) apportent un éclairage sur les questions évaluatives, les dates ne correspondent pas forcément à celles nécessaires à l'évaluation.

Il est aussi possible de construire des indicateurs ad hoc, adaptés au PAT, mais cela nécessite une expertise dans l'évaluation de projets et de capacité de traitement de données quantitatives et qualitatives (voir deuxième paragraphe ci-dessous).

Enfin, construire ses propres indicateurs nécessite parfois de créer de nouvelles données, comme par exemple conduire des entretiens auprès des partenaires du PAT, analyser des factures de denrées alimentaires, etc. Ceci requiert du temps disponible, que les chargés de mission indiquent ne pas avoir.

Évaluer au bon moment : attendre d'être mature ?

Les porteurs de projets souhaitent que le PAT atteigne d'abord un certain niveau de maturité avant d'évaluer. Souvent, le "bon moment" perçu est la candidature au niveau 2 du label. En effet, le niveau 1 ne dure que trois ans non renouvelable, et une évaluation est requise pour obtenir le niveau 2. C'est pourquoi les porteurs de projet considèrent qu'il est peu utile de s'évaluer avant ces trois ans.

L'évaluation nécessite des ressources humaines et financières non négligeables

Le manque de ressources financières constitue un frein à l'évaluation notamment lorsque celle-ci nécessite la mobilisation d'un prestataire. Le manque de ressources humaines peut également constituer un frein en raison du peu de temps des chargé(e)s de mission qui peut être alloué à une auto-évaluation. On peut remarquer que parmi les trois PAT évalués, les trois sont portés par plusieurs chargé(e)s de mission au sein de la structure ou sont épaulés par des stagiaires (quand dans la majorité des cas en Nouvelle-Aquitaine, il n'y a qu'un(e) seul(e) technicien(ne) qui a parfois d'autres missions), et deux d'entre eux étaient des universitaires en contrats de recherche-action, plus aguerris sur l'évaluation de politiques publiques. L'évaluation peut aussi représenter un investissement en temps pour les partenaires du PAT, qui peuvent être mis à contribution pour répondre à des enquêtes, participer à des réunions de concertation, faire remonter de la donnée etc.





Les besoins des porteurs de projets pour investir l'évaluation

L'enquête a permis de recueillir les besoins des porteurs de PAT en matière d'évaluation. Trois besoins principaux sont identifiés : un référentiel commun d'évaluation, un apport d'expertise, et des retours d'expérience.

Un référentiel commun d'évaluation

Pour évaluer leur PAT, les porteurs de projets souhaiteraient un référentiel commun. Cela permettrait d'avoir un cadre partagé, et des orientations sur ce qui est attendu par la DRAAF lors de l'évaluation requise pour passer au niveau 2 du label. En outre, il semble opportun de définir les questions évaluatives partagées, socle des ambitions des PAT, ainsi que des indicateurs sur lesquels tous les porteurs de PAT pourraient se baser (ou a minima sur lesquels ils pourraient s'appuyer ou s'inspirer). L'utilisation de ce référentiel commun faciliterait également une compilation des données pour avoir une première analyse de l'impact des PAT au niveau de la région.

Un apport d'expertise

Les porteurs de PAT souhaiteraient être accompagnés par une expertise en évaluation, dans la mise en place de la méthode d'évaluation ou encore dans l'analyse des résultats. En effet, seuls 27 % des répondants disent disposer en interne de compétences dans l'évaluation de projets ou de politiques publiques. L'évaluation par un tiers permet aussi d'offrir la distance parfois nécessaire pour neutraliser les mécanismes potentiels d'interprétation dans une auto-évaluation.

Des retours d'expériences

Un retour d'expérience des porteurs de PAT qui ont déjà évalué leur projet pourrait aider ceux qui hésitent encore. En effet, cela permettrait de mieux appréhender l'enjeu de l'évaluation, et les avantages qui y sont liés, mais aussi d'apprendre des erreurs et réussites des porteurs de PAT qui ont déjà évalué.



Comment accompagner les PAT à s'évaluer ?

L'analyse des résultats de l'enquête permet de formuler des recommandations :

En amont de l'évaluation, accompagner les territoires au passage à l'action

L'enjeu du passage de la stratégie à l'action est particulièrement important pour les PAT de Nouvelle-Aquitaine. La Figure 1 invite à réfléchir à l'accompagnement des porteurs de projet dans le pilotage opérationnel, la sécurisation du cadre d'action (financier, humain...) afin d'être efficient. Ce point est essentiel pour faire basculer les démarches de l'ambitions à l'action.

Pour déployer l'évaluation, il faut en partager les attendus

Pour aider les PAT à s'évaluer, il est recommandé que des orientations claires soient mises à disposition des porteurs de projets par la DRAAF. Cela aidera notamment les PAT à se positionner au regard des attendus, pour réaliser leur évaluation vers l'obtention du label niveau 2. La clarification des attendus n'empêchera toutefois pas les territoires de choisir la méthode d'évaluation qui leur convient.

La construction d'un référentiel commun pour réduire les coûts d'entrée dans l'évaluation

Pour faciliter la prise en main de l'évaluation par les porteurs de projet, il est recommandé de co-construire un référentiel régional qui comprendrait notamment :

- des questions évaluatives, qui cibleraient ce qu'il semble intéressant d'évaluer,
- des indicateurs cohérents avec la réalité de terrain, qui aiguilleraient les porteurs de projet dans la collecte de données pour répondre aux questions évaluatives

Ce travail régional s'appuiera naturellement sur l'existant et contribuera éventuellement à d'autres dynamiques régionales et nationales. Il devra être co-construit grâce à un consortium d'acteurs réunissant la DRAAF, la Région Nouvelle-Aquitaine, l'ADEME, l'ARS, le Réseau national des PAT, des représentants des PAT néo-aquitains et du Pacte Alimentaire, le monde de la recherche et PQN-A et d'autres acteurs pertinents. Ce travail devrait idéalement être réalisé en 2024, pour que le référentiel puisse être mis à disposition des PAT qui demanderont le label niveau 2 en 2025.

S'outiller et partager son expérience : un accélérateur de bonnes pratiques

L'enquête souligne le besoin d'un accompagnement des porteurs de projet sur le suivi et le pilotage des projets. PQN-A propose de poursuivre sa mission d'animation de réseau en étant ressource sur les outils adéquats.

Il peut également jouer un rôle dans la montée en compétence des chargé(e)s de mission ou des référents de PAT dans la conduite d'une évaluation en organisant des webinaires avec des experts en évaluation. Effectivement, en Nouvelle-Aquitaine seuls 24 % des PAT (6 PAT sur 35) estiment avoir en interne les compétences requises pour faire une évaluation. Enfin, PQN-A peut contribuer à une meilleure appréhension des enjeux de l'évaluation en mobilisant des retours d'expériences de PAT évalués.



Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine

Ecosystème Darwin

87 quai de Queyries 33 100 Bordeaux

05 56 90 81 00 / contact@pqn-a.fr

Créé en 2002, PQN-A (Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine) est un Groupement d'Intérêt Public. Il s'inscrit dans le Réseau National des Centres de Ressources Politiques de la Ville (RNCRPV).

Pour en savoir plus sur nos actions en cours, les ressources de PQN-A, rendez-vous sur :

www.pqn-a.fr

Suivez PQN-A sur les réseaux sociaux :



Direction de publication : Jonathan Delpéch

Coordination : Alexia Michoud

Rédaction : Aminta N'Goya Kanté et Alexia Michoud

Autrice de l'étude : Aminta N'Goya Kanté

Graphisme : PQN-A

Décembre 2023

