

Evaluation de la Charte de l'agriculture de l'agglomération du pays de Lorient

Note de synthèse n° 1 - bilan



Février 2015

Sommaire

1 – La commande initiale de Lorient Agglomération	P. 3
2 – La méthodologie	P. 5
3 – Le déroulement de l'évaluation	P. 6
4 – Synthèse du bilan de la Charte de l'Agriculture	P. 7
4.1 – Une charte au contenu peu connu mais structurante	P. 10
4.2 – Des intuitions pionnières mais une stratégie peu lisible	P. 16
4.3 – Une gouvernance trop épisodique pour un dispositif incomplet	P. 20
5 – Les grands enseignements	P. 29
5.1 – La Charte au regard des critères classiques de l'évaluation de l'action publique	P. 29
5.2 – Les principaux enseignements selon Terres en villes	P. 30
5.3 – La Charte selon la méthode AFOM	P. 31
Annexe – Les acteurs enquêtés en Pays de Lorient	P. 33

Cette note est la première des trois notes de synthèse de l'évaluation de la Charte de l'agriculture de la communauté d'agglomération du Pays de Lorient. Elle clôture la première phase du travail, celle consacrée au bilan diagnostic.

Signée en décembre 2001, la Charte est une initiative pionnière en Bretagne. Elle permet au Pays de Lorient d'initier une politique en faveur de l'agriculture périurbaine et de continuer à innover que ce soit en participant au programme Interreg IIIB Anatole ou en conduisant un projet Leader axé sur la filière alimentaire locale.

Après avoir rappelé la commande initiale de l'intercommunalité, la note explicite la méthodologie proposée dans la réponse à l'appel d'offre. Celle-ci privilégie une démarche participative pilotée par le groupe de travail charte qui comprend les signataires mais aussi les maires de l'agglomération. Elle retrace ensuite le déroulement de l'évaluation et expose les grandes leçons du bilan.

Ces conclusions partagées par le groupe de travail ont servi à élaborer une proposition de 4 scénarios. La note de synthèse N°2 les présentera.

Pour Lorient Agglomération, l'évaluation n'est pas une fin en soi mais un « *un moyen concret de préparation de la nouvelle démarche, l'étude se veut donc à la fois évaluative et prospective, de manière à préparer le nouveau document cadre de la politique agricole du territoire.*

Lorient Agglomération attend surtout des travaux qu'ils « *contribue(nt) à construire une volonté collective pour l'avenir, exprimer des priorités, une cohérence entre moyens et objectifs devra être établie, ainsi que l'ensemble des conditions de son efficacité.* »

1 - La commande initiale de Lorient Agglomération

Dans sa réponse à l'appel d'offre, Terres en villes a considéré que cette étude-action devait combiner la rigueur de l'évaluation avec la créativité et la souplesse de la prospective, tout en faisant partager les trois phases aux acteurs de l'agglomération :

- La phase 1 - Le bilan diagnostic
- La phase 2 - Scénarios pour un projet agricole d'agglomération
- La phase 3 - Approfondissement du scénario retenu, de la charte et du programme d'actions

L'évaluation proposée en phase 1 a été dimensionnée en quatre étapes :

1. Préparation (comité de pilotage n°1)
2. Mise en œuvre des enquêtes
3. Analyse et mise en forme des résultats ; premières propositions d'améliorations
 - Les points forts et les points faibles, les opportunités et les risques (analyse SWOT) de la politique agricole conduite par Lorient agglomération,
 - La situation actuelle de l'agglomération de Lorient en matière de politique agricole au regard de la typologie des politiques agricoles des agglomérations de Terres en villes,
 - Les préconisations en termes d'amélioration de la politique agricole de Lorient agglomération mais aussi de respect des valeurs et de la démarche de la charte de Terres en villes.
4. Présentation et mise en débat des résultats et des premières propositions d'amélioration devant le comité de pilotage n°2 en atelier de travail élargi.
L'objectif du comité sera:
 - D'échanger sur les résultats de l'évaluation de la stratégie, des actions menées et du mode de fonctionnement (Forces, Faiblesses, Opportunités, Risques)
 - De partager les grandes améliorations à apporter.

La proposition de Terres en villes a mutualisé le travail d'enquête et d'analyse déjà entrepris pour l'évaluation de la filière alimentaire dans le cadre du projet du réseau « Gouvalim II » soutenu par la Fondation Carasso. Cette dernière, une fois

approfondie, a été intégrée à l'évaluation globale de la charte de l'agriculture, particulièrement pour ce qui concerne le système d'acteurs, la gouvernance mise en place et le rôle de Lorient agglomération.

2 – La méthodologie

L'évaluation proposée est une évaluation « à dire d'experts » qui est aussi fondée sur des « indicateurs territoriaux » permettant de mesurer l'évolution sur le territoire. Il s'agit donc d'une évaluation à la fois qualitative et quantitative.

La proposition initiale

Le référentiel de l'évaluation

Il est constitué :

- des critères classiques d'évaluation des politiques publiques d'une part : pertinence, effectivité, cohérence, efficacité, efficience, durabilité.
- des valeurs et des étapes de la démarche proposées dans la charte de Terres en villes.

Les questions évaluatives et leurs critères

Terres en villes a axé l'évaluation sur les trois questions évaluatives suivantes :

- *Quelle est la valeur ajoutée de la charte agricole de Lorient agglomération et du partenariat mis en œuvre ?*
- *La Charte agricole constitue-t-elle une stratégie agricole territoriale et celle-ci est-elle partagée entre ses signataires ?*
- *Dans quelle mesure les valeurs et la démarche prônées dans la charte de TEV sont-elles respectées par ses signataires ?* Cette dernière question a le mérite de souligner certains « angles morts » de l'expérience lorientaise.

Elles structurent l'analyse et les réponses à ces questions ont participé à définir les orientations des scénarios

La réponse aux deux premières questions évaluatives sur la valeur ajoutée de la charte de Lorient agglomération prend en compte les critères suivants :

- pertinence : les objectifs de la politique sont-ils adaptés aux enjeux du territoire ?,
- effectivité : les actions planifiées ont-elles été mises en œuvre ?,
- cohérence interne : les objectifs sont-ils cohérents entre eux, et les moyens pour les remplir sont-ils adaptés ?,
- cohérence externe : les objectifs et les moyens sont-ils cohérents avec ceux des autres démarches de territoire et politiques de l'agglomération ?,
- efficacité : les objectifs sont-ils remplis ?,

- efficacité : les résultats de la politique sont-ils satisfaisants au vu des moyens engagés ? Aurait-on pu faire mieux avec autant, ou aussi bien avec moins de moyens ?,
- durabilité : quels sont les effets induits de la politique et ses impacts à long terme sur le territoire ?

Quant à la réponse à la troisième question évaluative sur le respect des valeurs de la charte Terres en villes et de ses étapes, elle a mobilisé les outils de l'évaluation croisée mis en place par le réseau et le benchmarking.

Une méthode plus qualitative et plus participative

Les difficultés rencontrées pour reconstituer une quinzaine d'années d'action publique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation ont été plus importantes que prévues : données éparées, incomplètes et dispersées dans différents services, sinuosité et complexité de l'action locale dues notamment à une utilisation fluctuante de la nomenclature, réécriture classique de l'histoire par les acteurs, absence de système d'évaluation par indicateurs ... Elles ont conduit à privilégier la reconstitution objective des faits, l'étude documentaire et les enquêtes auprès des acteurs. Le processus participatif attendu a été renforcé par cette première phase.

Ce parti pris a été très gourmand en temps de travail. Mais Terres en villes a considéré cette opération comme un appui expérimental à un de ses membres et a accepté d'aller au-delà des journées prévues dans le devis initial du marché.

Dans ce contexte la mobilisation d'indicateurs externes (type SAU, diversification) a présenté un intérêt bien plus limité d'autant plus que les données ne sont pas toutes disponibles même si l'AUDELOR a produit plusieurs documents de synthèse sur l'agriculture. Dernièrement d'ailleurs, l'agence a calculé que Lorient agglomération se classait au deuxième rang de sept agglomérations¹ comparables en matière d'évolution de la Surface Agricole Utilisée dans la période intercensitaire 2000/2010 : la baisse de SAU y est seulement de - 5,35%.

Toutefois, la mobilisation des données existantes ne permet pas dans le cadre de cette évaluation, de mesurer scientifiquement le lien de cause à effet entre la politique conduite et l'évolution sur le terrain. Enfin, les copilotes n'ont pas souhaité que le premier groupe de travail, celui du 14 octobre 2015, stabilise les indicateurs quantitatifs. Ils ont en effet estimé que cela gênerait l'appropriation de la démarche par les membres du groupe de travail en mettant trop l'accent sur les aspects techniques du bilan diagnostic.

¹ Communautés d'agglomération de Caen la Mer, de Côte basque Adour, du Douaisis, de la Région Nazairienne et de l'Estuaire, de La Rochelle, de Vannes et de Lorient Agglomération.

3 – Le déroulement de l'évaluation

Quatre grands temps ont structuré la phase bilan :

- Dans un premier temps, Terres en villes a re-questionné les résultats du stage de Marie-Alice Martinat, élève ingénieur de l'ISARA (mars à septembre 2015) qui avait en charge la réalisation de l'état zéro de la filière alimentaire locale. Il s'agissait de décrire l'état actuel du système d'acteurs, de leurs relations et leurs actions. Pour cela, elle avait conduit 18 enquêtes auprès des trois catégories d'acteurs : monde des collectivités, monde économique et monde de la société civile.
Cette base riche était cependant encore trop incomplète pour reconstituer les étapes de l'action publique territoriale en faveur de l'agriculture et de l'alimentation.
- Dans un deuxième temps, Sandrine Dauphin, chargée de mission de Terres en villes a effectué un important travail documentaire complémentaire qui a ensuite permis d'identifier les différentes étapes de l'action publique, d'approfondir le dispositif charte et de proposer une première évaluation au regard de la méthodologie proposée.
 - Un troisième temps d'enquêtes auprès de 16 acteurs (élus de 6 communes géographiquement différentes, 6 acteurs économiques, 4 associations de la société civile) réalisées par Sandrine Dauphin a complété la connaissance de la perception par les acteurs locaux de la charte de l'agriculture et de l'action publique territoriale.
 - Enfin dans un quatrième temps, Serge Bonnefoy en mobilisant l'expertise acquise en matière d'action publique agricole et alimentaire et le benchmarking dans le réseau, a synthétisé l'analyse en répondant aux questions évaluatives et en proposant de premières préconisations pour la phase suivante. Une présentation des résultats par la méthode SWOT a été également produite pour le comité de pilotage du 21 décembre 2015.

Les échanges avec les techniciens de Lorient Agglomération, de la Chambre d'agriculture du Morbihan et de l'Audelor, les séances du comité de pilotage ont rythmé cette évaluation participative, sans toutefois affecter la distance nécessaire à l'évaluation et la rigueur du regard de l'évaluateur.

4- Synthèse du bilan de la Charte de l'Agriculture

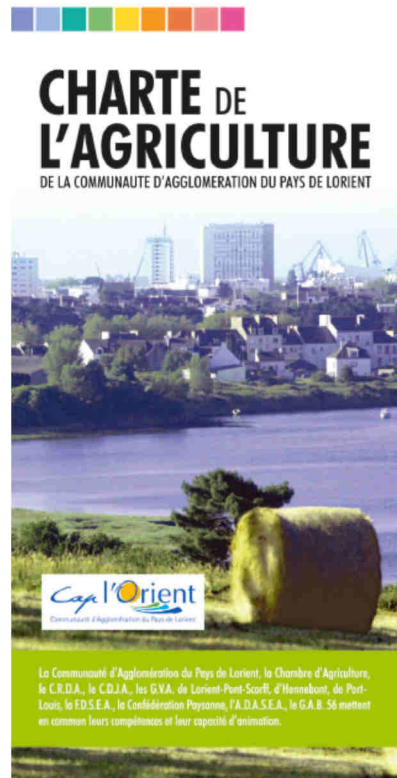
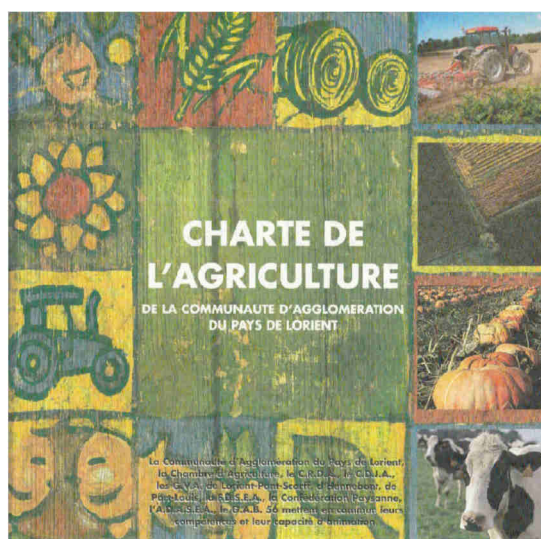
La réflexion lorientaise sur l'agriculture a débuté en 1997/1998 à la faveur d'une étude de la Bergerie nationale de Rambouillet qui a enclenché un travail commun entre intercommunalité et chambre d'agriculture. Les tensions foncières de l'époque

ont accéléré l'élaboration d'une charte qui s'est inspirée des exemples d'agglomérations du Grand Sud-Est.

La charte de l'agriculture de la communauté d'agglomération du Pays de Lorient a été signée en mairie de Queven le 21 décembre 2001 par la communauté d'agglomération du Pays de Lorient (à l'époque CAP L'orient), la Chambre d'Agriculture, le Comité Régional de Développement Agricole (CRDA), le Centre Départemental des Jeunes Agriculteurs (CDJA), les Groupements de Vulgarisation Agricole (GVA) de Pont-Scorff, d'Hennebont et de Port-Louis, la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA), la Confédération Paysanne, l'Association Départementale pour l'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles (ADASEA aujourd'hui disparue) et le Groupement des Agriculteurs Biologiques (GAB) du Morbihan.

Il en existe deux plaquettes de présentation avec deux écritures un peu différentes puisque le service communication de l'intercommunalité a légèrement retouché le texte initial en introduisant sur le texte signé, trois sous-titres : 1 - La politique agricole, 2 - La protection de l'environnement, 3- L'animation.

On prendra pour référence le texte de la plaquette habituellement usitée, celle ci-dessous à droite :



« Les signataires de la Charte s'engagent autour de trois objectifs essentiels :

1 - La politique agricole : mettre en œuvre une politique agricole pour une activité dynamique et diversifiée

- Diminution des pressions foncières sur les terres et sièges d'exploitation,
- Installation des jeunes exploitants,
- Diversification des activités et modes de production

2 - La protection de l'environnement : favoriser toutes les actions concourant à la préservation de l'environnement et des paysages

- Préservation de la qualité de l'eau et de l'air
- Valorisation du patrimoine naturel et bâti,
- Gestion concertée pour la valorisation des déchets agricoles et urbains,
- Production d'énergies renouvelables

3 - L'animation : développer la communication et soutenir toutes les initiatives permettant d'accroître le dialogue entre les agriculteurs, les élus et les habitants de la Communauté d'Agglomération du Pays de Lorient

- Développement d'une plus grande connaissance des uns et des autres,
- Mise en place d'outils pour accroître la concertation
- Animation d'évènements d'échanges. »

La Charte mentionne également que les signataires « mettent en commun leurs compétences et leur capacité d'animation ».

Elle affiche le programme d'actions suivant :

- « Détermination de zones agricoles préservées et notamment dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale
- Prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme (P.L.U.) et de prospective (Charte pour l'Environnement et le Développement Durable, contrat d'agglomération, P.D.U.,...)
- Mise en place des comités locaux d'installation afin d'anticiper sur les cessations
- Développement des circuits courts de commercialisation des exploitations
- Approvisionnement des restaurations collectives en produits agricoles locaux et notamment issus de l'agriculture biologique
- Création de schéma communal bocager
- Gestion et valorisation des déchets agricoles et urbains
- Convention d'entretien d'espaces naturels en déprise
- Organisation de rando-ferme ; plaquette d'information et de promotion de l'agriculture du Pays de Lorient
- Informations des collectivités locales sur l'activité agricole
- Création de commissions agricoles extra-municipales
- Toutes autres actions qui permettent de répondre aux objectifs de la Charte. »

La charte signée est la partie visible du dispositif (c'est-à-dire un ensemble de règles, d'instruments, d'actions concourant à la politique en faveur de l'agriculture de l'agglomération) à évaluer qui comprend :

- le discours politique : message politique, stratégie et objectifs, engagements
- la communication
- la gouvernance de la Charte et son suivi
- la mise en œuvre du programme d'actions : ensemble des actions relevant explicitement du domaine de la Charte et impliquant la communauté d'agglomération du Pays de Lorient de manière diverse, les procédures, financements et animations mobilisés,
- l'évolution éventuelle du dispositif dans la période.

4.1 – Une charte au contenu peu connu mais structurante

Paradoxe classique, le contenu de la charte est peu connu mais son effet structurant est manifeste, ce qui conduit à répondre par l'affirmative à la première question évaluative ; il y a bien une réelle valeur ajoutée de la charte et du partenariat mis en œuvre.

La charte de l'agriculture de la communauté d'agglomération du Pays de Lorient est peu connue par les 16 acteurs locaux enquêtés, pourtant choisis parmi les principaux types d'acteurs du territoire. Elle est en fait peu connue au-delà du cercle des acteurs réguliers de l'agriculture périurbaine lorientaise. Pour la connaître, il faut être soit élu depuis quelque temps, soit être un représentant professionnel agricole, ou encore avoir participé à des réunions organisées dans le cadre de la politique agricole locale. Peu d'actions phares associées à la charte sont citées spontanément, encore moins de résultats chiffrés concrets. Les actions du programme européen Leader sont mieux connues sans que les personnes enquêtées les rattachent d'ailleurs à la charte.

Un fort effet performatif

Le qualificatif « performatif » est bien adapté puisque ce n'est pas tant le contenu qui compte. *C'est l'existence de la charte qui vaut stratégie.*

Son existence est connue des acteurs et partenaires de l'agriculture périurbaine, c'est-à-dire d'un public averti. Elle a contribué à la notoriété du territoire et de l'intercommunalité dans les réseaux régionaux (Bretagne), supra régionaux (AC3A), nationaux (Terres en villes) et même européens (AGATE). Elle est une des innovations organisationnelles identifiées du territoire lorientais. C'est encore à notre connaissance la seule charte de l'agriculture des agglomérations bretonnes : celles-ci préfèrent souvent élaborer un Programme Local de l'Agriculture sur le modèle rennais plutôt qu'un document plus politique.

En signant cette charte, les acteurs de l'agriculture ont fait œuvre de pionniers dans un contexte portuaire qui ne favorisait pourtant pas la prise en compte des activités agricoles : la problématique maritime domine en effet les questions du développement local. La conception ouverte et plurielle de la charte est aussi à porter à leur crédit : la pluralité syndicale, l'implication des acteurs de l'agriculture biologique, l'écriture communicante de la Charte ainsi que l'entente entre techniciens ont été et sont encore structurantes pour la prise en compte de l'agriculture du territoire.

La valeur ajoutée de la charte vient également de la créativité de sa mise en œuvre. On ira jusqu'à parler d'un « bel opportunisme créatif » qui a nourri le processus local en reprenant régulièrement les thèmes émergents de l'agriculture (péri)urbaine, plusieurs innovations d'autres agglomérations françaises (charte, Programme Local Agricole (PLA), Filière Alimentaire Locale (FAL), Projet Alimentaire Territorial (PAT)...) et plusieurs travaux du réseau Terres en villes.

Il est indéniable que cette Charte a eu **un effet performatif majeur** (« dire c'est faire ») dans le processus de mise à l'agenda politique de la question agricole puis alimentaire, et, aujourd'hui, dans le processus de consolidation de cette action publique. Bien qu'ils affirment peu la connaître², les acteurs enquêtés apprécient la Charte pour :

- son contenu (8/16), ses trois volets, le cadre qu'elle offre : « de belles intentions, donner un cadre »
- la prise de conscience nécessaire qu'elle a favorisée
- sa capacité à sensibiliser les acteurs politiques : « *Il est nécessaire de sensibiliser les élus, c'est la clef de cette charte.* » (société civile)
- sa capacité à « réunir des acteurs » : « *Il la fallait cette charte, un minimum de dénominateurs communs, créer du collectif, faire parler des problématiques agricoles* » (élu)
- la progressivité du processus : « *Une première étape* », « *engager un dialogue* »,
- Les actions liées : « *une liste d'actions impressionnante* », « *le travail sur le SCOT et la protection des espaces agricoles* » ainsi que les circuits courts (6/16)

Par contre en matière d'environnement, bien que l'un des enquêtés en ait fait un point fort, la charte a eu peu d'effet. Ce sont les syndicats de bassin qui ont joué ce rôle d'initiateur des actions. L'effet performatif se limite donc à l'agriculture et à la question alimentaire. Les deux séries d'enquêtes indiquent que Charte de l'agriculture et filière alimentaire locale sont aujourd'hui des « mots d'ordre » reconnus et plébiscités par les acteurs de la politique locale.

En une quinzaine d'années, la Charte a pérennisé les relations entre collectivité, profession agricole dans sa diversité mais aussi certains acteurs de la société civile (AMAP, cohérence...) même si des heurts et des divergences s'expriment. Elle a

² Toutefois l'intercommunalité leur avait transféré la charte par courriel quelques jours avant les enquêtes

légitimé l'action des techniciens qui ont parfois eu à suppléer la faiblesse du portage politique ou à éviter l'enlisement voire la rupture entre partenaires dans certaines périodes de conflits fonciers et de conflit entre agriculture biologique et agriculture conventionnelle.

Toutefois la valeur ajoutée de la charte est à évaluer en prenant en compte l'ensemble du dispositif : le texte, la gouvernance, les modalités techniques et politiques de mise en œuvre, les procédures mobilisées, la communication. En la matière, l'expérience lorientaise présente certaines limites.

Une nouvelle politique, entre volontarisme technicien et portage politique insuffisant

Comme dans bon nombre d'agglomérations du réseau, l'intégration de la thématique agricole dans la politique d'agglomération a été rendue possible grâce à un fort volontarisme dans un contexte de portage politique et technique fragile. Les promoteurs pionniers ont cherché à convaincre leurs décideurs politiques, leurs hiérarchies mais aussi les acteurs concernés.

Pour cela, la présentation des objectifs et des actions s'est faite attractive quitte à « survendre » le dispositif ou à trop privilégier le message au détriment de la mise en place des conditions de faisabilité. Jean-François Robic, conseiller communautaire, s'en inquiéta d'ailleurs à sa manière lors du conseil communautaire qui approuva la Charte le 16 novembre 2001 : « *M. Robic signale que (s') il s'agit d'un plan d'actions élaboré pour 5 ans, il souhaiterait que le Communauté mène à bien ces actions avant d'aller plus loin dans la réflexion. Aussi, il ne voit pas l'intérêt des trois petits points qui figurent à la fin du document et demande s'il serait possible de les supprimer* »³.

L'écriture de la Charte de l'agriculture n'a pas échappé à cette tentation : une ambition large, en fait une double ambition (agriculture, environnement), une écriture initiale plutôt technique, un ajout initial du service communication prêtant à confusion (le point 3 - animation pour parler en fait de communication entre acteurs), des engagements de principe non définis, une absence d'engagements financiers...

La mise en œuvre a renforcé ces ambiguïtés initiales puisqu'un conflit foncier rendra aléatoire les réunions du comité de pilotage de la charte dès 2004 : la gouvernance de la charte deviendra irrégulière et ne compensera pas le poids des impératifs techniques et financiers. La recherche pragmatique de financement s'imposera et l'effet procédure (cf. projet Leader par exemple) l'emportera sur le message politique atténuant de fait l'impact politique et stratégique de la charte.

³ Le conseil lui donna satisfaction mais on rajouta sur la plaquette de la Charte, la phrase suivante « *Toutes autres actions qui permettent de répondre aux objectifs de la charte* » !

L'ambiguïté territoriale a également conditionné durablement la mise en œuvre de la charte qui avait été pensée pour le périmètre du pays de Lorient⁴ mais qui fut finalement signée par Cap l'Orient, communauté d'agglomération du Pays de Lorient dont le nom même entretenait l'équivoque. La question du périmètre était déjà présente dans les débats du conseil communautaire du 16 novembre 2001 :

« De plus, il (Christian Guyonvarc'h) se demande s'il ne serait pas opportun d'élargir la démarche au futur Pays de Lorient et donc aux futurs partenaires sachant que la dimension rurale du futur Pays sera encore plus affirmée qu'elle ne l'est à l'échelle de la Communauté d'agglomération. » compte-rendu du conseil communautaire du 16 novembre 2001

« M. Laurent estime qu'il serait naturel que la charte signée au niveau de la communauté d'Agglomération soit, demain, la base de la réflexion avec les différentes communautés de communes qui intégreront le Pays de Lorient. Des logiques s'imposent au travers des bassins versants, qu'il s'agisse du Scorff ou du Blavet. Le Pays de Lorient, pourrait initier des CTE, de dimension collective pour apporter des réponses à l'ensemble des problèmes. » Compte-rendu du conseil communautaire du 16 novembre 2001

Le projet Leader fut quant à lui élaboré en 2007 sur le périmètre du Pays de Lorient tout comme le SCoT approuvé en 2006. Cette dualité de périmètre est en partie responsable de la dualité de gouvernance entre charte et Filière Alimentaire Locale : les règles de la procédure Leader rendaient nécessaire la mise en place d'une instance de pilotage par le maître d'ouvrage de l'action, la chambre d'agriculture du Morbihan, instance à laquelle participèrent également la collectivité et la société civile. Cela acheva de complexifier une gouvernance de la charte déjà faible en « doublant » en quelque sorte le groupe de travail qui ne fonctionnait, il est vrai, plus guère.

Enfin la communication de la charte fut bien trop épisodique pour améliorer sa visibilité : le dépouillement des 22 articles recensés entre 2000 et 2015 par le service communication révèle que 4 articles seulement sur 22 citent la Charte de l'agriculture alors que 10 articles sont d'origine communautaire ! Les articles généraux (agriculture et territoire) et les articles sur le programme Leader dominant. Lorsque l'intercommunalité communiquera sur le premier projet Leader, elle fera peu de lien avec la Charte de l'agriculture même si son site internet écrit *« Grâce à la Charte de l'agriculture, un programme européen de développement local, baptisé Leader, permet de soutenir la filière alimentaire locale via les fonds européens qui complètent les aides de l'Agglomération. »*. L'explication technique l'emporte là-encore sur le message politique.

⁴ Outre la communauté d'agglomération, le Pays de Lorient sans personnalité juridique comprenait également la communauté de communes de Plouay et la communauté de communes de Blavet Bellevue Océan.

Une politique qui a sans doute sa part dans une situation agricole plus diversifiée que dans les autres agglomérations bretonnes

Il faudrait aller bien au-delà de cette analyse pour évaluer les impacts précis des actions agricoles et alimentaires relevant de la charte de l'agriculture sur la situation locale. Et il est périlleux de chercher à reconstituer ce qu'aurait été l'agriculture lorientaise sans la charte et l'action publique locale en faveur de l'agriculture.

L'étude des actions mises en œuvre et l'analyse de leur perception par les acteurs distinguent des avancées dans trois grands domaines d'action :

- La protection du foncier agricole
- Le développement des circuits courts dont l'approvisionnement de la restauration collective
- La filière alimentaire locale comme discours performatif

Par contre, la charte a eu peu d'effet d'entraînement en matière d'environnement bien que la protection de l'environnement fut son deuxième objectif. Et ce sont les syndicats de bassin mis en place dans les années qui ont initié les actions en faveur de la qualité de l'eau.

Les premières années (1998 – 2004/06) ont été consacrées à la mise en place de la Charte, aux actions foncières et à l'approvisionnement de la restauration collective. En la matière la communauté d'agglomération a joué un rôle pilote en réalisant des 2003 le diagnostic de l'approvisionnement en produits biologiques de la restauration collective qui initiera une première collaboration entre les communes et le GAB 56.

La deuxième période (Projet Agathe – 2006/06 – 2009/11) permet de définir la stratégie qui sera reprise dans le projet Leader.

La troisième période est celle de la mise en œuvre de la filière Alimentaire Locale.

Budgétairement parlant, l'effort propre de l'intercommunalité est limité au regard de celui des agglomérations du réseau les plus engagées comme les agglomérations rhônalpines, Aubagne ou même Nantes. 273 307 euros dont 146 571 euros de subvention dans le cadre du programme leader ont été attribués aux actions relevant de la Charte selon les informations transmises par les services de Lorient Agglomération. Mais il a été suffisant pour mobiliser quatre procédures : le projet Interreg III B Agate (Agriculture Agglomération Atlantique et Territoires), les deux projets Leader, le programme régional Alliance Bretagne.

Les crédits⁵ accordés ont financé 4 grands types d'actions :

- Les études foncières, stratégiques (cf. étude prospective dans la cadre d'Agate) ou économiques (cf. restauration collective.)

⁵ A l'exception des financements des études AUDELOR qui restent à préciser.

- Les investissements des acteurs : le fait que l'on ait cessé de donner des aides individuelles dans le premier Leader a limité l'impact du projet dans un territoire périurbain où l'initiative individuelle est prépondérante.
- Les actions de promotion et de communication
- L'animation : le poste est faible puisqu'il concerne seulement l'animation de la filière alimentaire locale conduite par la chambre d'agriculture durant trois années.

C'est principalement le projet Leader 2009 – 2013 qui a financé les projets concrets de circuits courts et de la filière alimentaire. On a recensé 16 grandes actions:

- Deux actions de promotion : le guide des circuits courts et le salon Proxim'affaires
- 12 projets d'installation agricole, de transformation ou de distribution qui sont autant d'initiatives locales variées
- L'appui à la création de l'IGP Chou de Lorient
- 3 projets communication dont le film
- 2 projets divers ; recyclage des pneus et appui à un voyage
- l'action animation de la FAL

Au regard des moyens consacrés par d'autres agglomérations notamment en matière d'animation, la concrétisation des objectifs de la Charte semble plutôt bonne même si plusieurs acteurs enquêtés déplorent la réalisation d'études dont « on ne voit pas les résultats ». Malgré des financements comptés, le GAB 56, la Chambre d'agriculture, l'intercommunalité, des communes et les syndicats de bassin versant ont participé au développement des actions.

Sans qu'on puisse mesurer la part de mérites à attribuer à la charte en la matière, les données sur l'évolution de l'agriculture du Pays de Lorient (et non strictement l'agglomération) traitées par l'Audelor confirment une certaine réussite de la diversification et du développement des circuits courts sur le territoire : si la baisse d'exploitation entre les deux recensements de l'agriculture est dans la moyenne bretonne (- 35%), la baisse du nombre de chefs d'exploitations (- 19%) est moins forte qu'ailleurs et l'augmentation du nombre de salariés y est plus forte. C'est dû pour l'Audelor à l'influence positive des circuits courts (20% des exploitations, 2^{ème} rang des agglomérations bretonnes) et à celle de la diversification plus développée qu'ailleurs et qui génère plus d'emplois. En matière d'agriculture biologique, le Pays de Lorient est la deuxième agglomération bretonne (6,3% des exploitations agricoles). Le potentiel économique de l'agriculture est important sur tout le territoire même si la crise actuelle de l'élevage questionne tout un chacun.

4.2 – Des intuitions pionnières mais une stratégie agricole et alimentaire peu lisible

La réponse à la deuxième question évaluative « *la charte constitue-t-elle une stratégie agricole territoriale et celle-ci est-elle partagée entre ses signataires ?* » est plutôt négative.

A l'origine, un cadre plus qu'une stratégie

Les acteurs enquêtés par Sandrine Dauphin à l'automne 2015 sont partagés sur le fait que la Charte vaut stratégie agricole territoriale :

- 3 sur 16 sont incapables de répondre à cette question parce qu'ils ne connaissent pas la charte.
- 4 sur 16 s'interrogent sur le sujet sans répondre.
- 4 autres déclarent que la charte ne constitue pas une stratégie mais qu'elle pourrait participer à son élaboration.
- Enfin, 5 sur 16 pensent que les bases d'une stratégie sont posées mais qu'il faut élargir le processus à d'autres acteurs : « *Cela pourrait être une stratégie territoriale, avec un véritable accompagnement des agriculteurs vers d'autres systèmes, une ouverture à d'autres partenaires* », un acteur de la société civile.

Les enquêtés ont répondu sur l'effet performatif du dispositif plutôt que sur la stratégie réellement définie et écrite dans la charte. Il faut dire que les objectifs agricoles sont basiques (foncier, installation, diversification) et que l'écriture est forcément consensuelle : l'environnement est présenté en soi, de manière générale sans se centrer sur la question des pratiques agricoles, le thème de l'animation définie comme communication est toujours consensuel.

Plus qu'une stratégie, c'est donc un cadre que l'on a dessiné en 2001 dans une période où l'on souhaite régler les conflits fonciers et aborder de manière non conflictuelle la question de l'environnement : « *Juste un petit regret, c'est que ce document d'objectifs et d'engagements soit un peu succinct. Je sais que (pour) mettre tout le monde d'accord il faut parfois rester un peu vague mais ici, c'est vraiment résumé, à moins qu'il n'existe un document plus conséquent qui a servi à rédiger cette charte.* » Intervention de Gérard Perron lors du conseil communautaire du 16 novembre 2001 in compte-rendu.

Une stratégie définie réellement en 2007, en partie reprise et mieux organisée

Il faudra attendre le projet interreg Agathe et la réalisation de deux études, la première intitulée

« *Les habitants périurbains de la communauté d'agglomération de Lorient - Usages et représentations d'un tiers espace* » et la seconde « *Etude prospective sur l'économie agricole du Pays de Lorient* », pour que soient évoqués de réels choix stratégiques.

Les conclusions de la première étude qui relativisait l'idée communément admise que les nouveaux habitants de l'espace rural périurbain recherchaient une proximité avec le « rural » et l' « agricole », ne semblent pas avoir été intégrées aux réflexions locales.

Par contre, la deuxième étude fut très structurante : elle proposa une stratégie agricole qui combinait une stratégie de différenciation pour les produits locaux, une stratégie de confortement pour les filières et 4 enjeux transversaux (espace agricole, emploi et ressources humaines, port, services et population).

Elle était le résultat d'un travail collectif qui prenait en compte également les communautés de communes voisines : « *Afin de favoriser l'appropriation de ces enjeux auprès des acteurs de l'agriculture, plusieurs réunions de travail et de concertation ont été organisées réunissant les représentants de la profession agricole (Chambre d'Agriculture, GAB56, ADASEA), les élus de Cap l'Orient et des Communautés de Communes voisines (BBO, Plouay, Quimperlé) et l'Audelor. Cette méthode participative a abouti au choix et la hiérarchisation des principaux enjeux.* » Cibles et Stratégies, 2009

Les propositions de stratégie et d'action furent reprises quasiment en l'état dans le projet Leader déposé en 2008 qui comprenait 31 actions. C'est cette première version de Leader centrée sur l'agriculture qui a introduit au détour d'une action, la filière alimentaire locale : les effets attendus de l'action 26 - Coopération des activités primaires en vue de leur valorisation et de leur développement étaient de « *Développer avec tous les acteurs du producteur au consommateur, une filière alimentaire privilégiant les produits locaux* ». Le dossier fut retenu par les financeurs.

Mais la lente mise en place nationale du dispositif Leader, le refus de poursuivre les aides individuelles et l'impossibilité de consommer suffisamment les crédits, conduisirent l'intercommunalité à ouvrir davantage le projet Leader au-delà de l'agriculture et à simplifier les actions en les réduisant à 12 dans la version validée en 2012.

Cette nouvelle formalisation de Leader eut pour conséquence de privilégier dans les faits la filière alimentaire locale et de laisser en retrait une partie de la stratégie proposée par Cibles et Stratégies, celle du confortement. Il faut dire que la question alimentaire devenait de plus en plus prégnante dans le débat français⁶ et local et qu'il était difficile de trouver localement des leviers d'actions en matière de confortement.

L'annexe 5 de la version de la convention Leader validée le 9 mars 2012 précise la stratégie dans la philosophie Leader et en la soulignant en gras dans le texte :

« La stratégie du GAL s'articule autour d'une priorité ciblée, celle de faire actionner tous les leviers du territoire pour valoriser un territoire et une agriculture durable autour de la ville dont le développement équilibré est perturbée par, notamment, une forte pression de l'économie résidentielle. Cela doit venir à l'appui d'une nouvelle synergie entre les acteurs publics et privés concernés et l'émergence de nouvelles filières de valorisation des ressources locales, notamment dans le domaine alimentaire. En fonction des coopérations

⁶ Par exemple, les premiers travaux de Terres en villes sur la gouvernance alimentaire débutent en 2007/2008

induites par le programme, l'impact sur le développement des activités primaires durables dans leur ensemble sera visible. ».

Plus loin, le texte prône « *le développement d'une filière alimentaire locale tissant des liens entre acteurs et plus propice à la préservation de l'environnement.* » En rapprochant agriculteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs et habitants, la stratégie doit participer à rendre « *l'économie agricole moins dépendante des tendances économiques structurelles* », à « *préserver l'environnement* », à « *favoriser une meilleure compréhension mutuelle* », à « *améliorer la perception de l'identité et de l'attractivité du territoire agricole et rurale du Pays de Lorient* » à contribuer à « *une forme de solidarité induite par le développement durable entre ville et campagne* »

La Filière Alimentaire Locale et les limites de sa mise en œuvre

A partir de 2011/2012, la filière Alimentaire Locale devient de facto la stratégie et la principale action publique agricole du territoire. C'est celle sur laquelle on communique en interne et en externe comme lors du forum régional Alimentation et territoires du 12 mai 2015 à Lille.

Conformément à la philosophie Leader qui impose un opérateur par action, c'est la Chambre d'agriculture du Morbihan qui proposa d'animer la filière alimentaire locale. La chambre d'agriculture explique la démarche qui conduit à la stratégie de la FAL à sa manière : elle met en avant la Charte de l'agriculture (2001), l'étude sur la place de la vente en circuits courts sur le Pays de Lorient (2008), la réalisation du guide des producteurs locaux (2009), sa mise en ligne en 2011 et la réalisation en partenariat avec le GAB du diagnostic prospectif de l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux (2011). Nulle trace de l'étude de Cibles et Stratégies.

La fiche projet⁷ de la Chambre d'agriculture approuvé par le Gal du 20 février 2012 et signé par le Président du GAL le 06 avril 2012 définit l'ambition de la filière alimentaire locale de manière très large. Il s'agit de :

- Mettre en réseau, coordonner les différents acteurs de la filière via un comité de pilotage
- Mettre en relation l'offre et la demande dans une approche collective :
 - Développer et organiser les débouchés pour les produits locaux
 - Développer des partenariats avec les commerçants, ...
 - Développer, structurer et accompagner la mise en place d'une filière locale restauration collective au sens large
 - Structurer la filière par la mise en place d'un catalogue, de rencontres thématiques, de la participation à l'élaboration de la filière viande, la création d'une « plateforme »
 - Développer l'offre par la mise en place de formations pour les agriculteurs
 - Développer la demande

⁷ Programme leader : fiche de présentation du projet, GAL Pays de Lorient du 22 septembre 2009

- Développer une communication organisée :
 - création d'un identifiant
 - mise à jour de données et outils de promotion

Afin de gérer le financement Leader accordé à l'opération FAL portée par Chambre d'agriculture, la convention d'application du protocole de partenariat de la Charte de l'Agriculture de Lorient Agglomération – Accompagnement de la structuration d'une filière alimentaire locale – précisa l'objet « *le développement de l'accompagnement de la structuration de la filière alimentaire locale* » et les engagements des partenaires, Chambre d'agriculture Lorient Agglomération et l'AUDELOR.

Malgré les projets financés dans le cadre de Leader cités ci-dessus et la dynamique créée par cette opération (développement de projets concrets, proxim'aires ...), la mise en œuvre de la FAL a eu des résultats limités pour diverses raisons : organiser la FAL est un travail de longue haleine, les moyens d'animation furent limités, les grands acteurs économiques sont peu impliqués, l'industrie agro-alimentaire s'est sentie peu concernée, le dynamisme des acteurs agricoles est faible...

On retrouve dans la stratégie FAL, la même volonté de tout embrasser que dans la Charte agricole ou la première version de Leader. En ce sens, la définition et la priorisation des objectifs laissaient à désirer tout comme les modalités de mise en œuvre. La recherche de l'effet performatif a ses limites : lorsque l'idée est partagée, la concrétisation d'une telle stratégie nécessite des orientations stratégiques fortes et une feuille de route ciblée et priorisée.

La FAL est certes une stratégie territoriale. Mais s'agit d'une stratégie sectorielle agri-alimentaire, une stratégie économique en faveur de l'agriculture de proximité qui ménagerait filières courtes et filières longues ? S'agit-il d'un programme d'actions plus que d'une stratégie ? S'agit-il d'une présentation pour les financeurs ?

La FAL semble être surtout une vision économique mais le champ agri-alimentaire réellement traité est restreint : pas d'action en matière de logistique, disparition de la filière légume au fil du temps ... Et si l'on perçoit ces dernières années une meilleure prise en compte des attentes des acteurs de la société civile, c'est aussi parce que ce sont les types de projet qui débouchent le plus facilement.

Le temps des remises en cause, l'évaluation

Après une mandature durant laquelle le portage politique fut plutôt faible et compensé par une grande activité technique, la nouvelle mandature est l'occasion d'un portage politique plus important. Pour la première fois l'agriculture est nommément citée dans la délégation du vice-président qui en a la charge et a été créée une unité « développement rural et agriculture » rattachée à une « Direction Développement rural et équipements communautaires » intégrée au pôle Développement.

L'agriculture et le rural sont devenus des objets de transaction entre acteurs territoriaux. Et le consensus se dégage parmi les enquêtés pour demander que le

périmètre de la Charte soit celui du Pays de Lorient qui semble faire sens en matière de communication et qui est le périmètre du projet Leader.

Mais il faudra veiller à ce que l'idée « l'agriculture = le rural » ne caricature pas la réflexion locale. L'émergence de l'agriculture urbaine, le retour de la nature en ville, l'essor des préoccupations alimentaires montrent que cette égalité n'est plus systématique. Du côté du rural, la diversité des activités, l'économie résidentielle et la crise agricole obligent à prendre en compte la complexité du territoire. Et cette confrontation urbain/rural a tendance à dénier les spécificités du périurbain, le tiers espace dont parlait Nadine Souchard dans son étude « *Les habitants périurbains de la communauté d'agglomération de Lorient - Usages et représentations d'un tiers espace* » ainsi qu'à sous-estimer la force du déséquilibre terre/mer.

Les grands résultats du bilan présentés par Terres en villes en groupe de travail Charte du 21 décembre 2015 et en comité professionnel de la FAL du 07 janvier 2016 ont été partagés par les acteurs locaux. L'appréciation comme quoi la stratégie a été peu lisible est acceptée par tous.

4.3 – Un gouvernance trop épisodique pour un dispositif incomplet

C'est en référence à la démarche proposée par Terres en villes que l'on a prévu de répondre à la troisième question évaluative « *Dans quelle mesure les valeurs et la démarche prônées dans la charte de Terres en villes sont respectées par ses signataires ?* ». L'expérience lorientaise a d'ailleurs largement puisé dans les expériences des agglomérations membres et assez régulièrement cherché à traduire localement les propositions du réseau.

Ainsi, à la même époque que s'écrivait la première version du projet Leader du Pays de Lorient, Terres en villes élaborait sa propre Charte présentée en juillet 2008 à Besançon. Le technicien de l'intercommunalité y vit l'occasion d'améliorer la gouvernance de la charte lorientaise et de relier Charte et FAL : « *Le travail partenarial a permis d'adhérer à l'association « Terres en villes » qui, à travers sa charte nationale, met en exergue tous les enjeux du maintien de la valorisation de l'agriculture péri-urbaine et engage les signataires à formaliser un protocole (en 2010) et à le traduire dans une convention pluriannuelle de partenariat.* »

Les lorientais furent parmi les premiers membres à signer la Charte de Terres en villes, le 10 juillet 2009.



Signature de la Charte Terres en villes - 2009

Et celle-ci inspira la rédaction du protocole de partenariat de la charte de l'agriculture lorientaise qui trouva sa concrétisation dans la convention d'application régissant l'animation de la FAL.

Un assez bon respect des valeurs de la charte Terres en villes

On fera la comparaison entre le message de la charte de Lorient, celui de la filière Alimentaire Locale et les objectifs des actions conduites depuis 2001 d'une part, et les termes de la stratégie prônée dans la Charte de Terres en villes d'autre part.

Globalement l'action publique agricole lorientaise est conforme au discours du réseau sur l'agriculture bien qu'elle insiste beaucoup moins sur « *la viabilité et la vivabilité* » de l'activité agricole et évoque moins (indirectement dans la charte, plus directement dans la FAL et les actions concrètes) la question de la « *qualité de ses produits, de ses services et de ses pratiques.* »

Les différences sont plus marquées en matière de discours sur l'agglomération qui dans la Charte du réseau doit « *être soucieuse d'associer l'ensemble des acteurs à la gouvernance territoriale, de rechercher un aménagement équilibré du territoire, garantissant la qualité de vie, de préserver ses espaces agricoles, forestiers et naturels, par le choix de la densification et de la protection forte des espaces ouverts, d'économiser et de préserver l'énergie, de valoriser la production agricole locale sur le bassin de consommation, de prendre en compte les attentes des agriculteurs et des urbains.* »

L'approche lorientaise évoque les engagements de l'intercommunalité d'agglomération en matière d'agriculture mais n'évoque pas ce que devrait être un bon aménagement de l'agglomération : les formes urbaines adaptées, le type de densification, l'économie circulaire, l'agri-urbanisme.... Elle est beaucoup plus timorée en la matière. Le regard est univoque : on parle de l'évolution de l'agriculture mais on n'évoque pas celle de la ville et de l'agglomération.

Dans le même ordre d'idée, la prise en compte des attentes des agriculteurs n'est pas explicite dans le cas lorientais. Plusieurs personnes enquêtées ont d'ailleurs souligné que la

Charte de l'agglomération du Pays de Lorient n'était pas faite pour les « agriculteurs de base ». Par contre, l'expérience lorientaise est à la hauteur en matière de préservation des espaces agricoles et de valorisation de la production agricole sur le bassin de consommation même si l'exemplarité de l'intercommunalité reste largement perfectible.

Le troisième et dernier bloc de valeurs énonce : « *Pour favoriser le dialogue entre agriculture et ville, Terres en Villes et ses membres privilégient :*

- *l'éducation des acteurs et des habitants à l'agriculture et à la ville,*
- *la co-construction des politiques agricoles périurbaines - les projets agri-urbains - entre élus locaux et monde professionnel » **qui relève de la sous-partie suivante.***

En Pays de Lorient, la Charte a classé ce type d'actions dans la thématique 3 - Animation. Plusieurs réalisations ont vu le jour : rando-ferme, guide, film, Terre et Océan... Elles cherchent à présenter l'agriculture aux habitants ou bien elles participent du débat sociétal militant sur l'agriculture et l'alimentation.

La taille moyenne de l'agglomération, ses caractéristiques maritimes et rurales marquées pourraient expliquer une difficulté à hybrider agriculture et ville, à croiser les deux regards.

Une reprise de la démarche épisodique et floue pour un dispositif trop incomplet

La charte de Terres en villes rédigée de 2006 à 2008 à partir de la capitalisation des expériences des membres, prône les six étapes suivantes :

1. Mettre en place un lieu de concertation/co-construction
2. Réaliser un diagnostic partagé avec l'analyse des enjeux urbains, agricoles...,
3. Elaborer et valider un document politique type Charte
4. Etablir un programme pluriannuel d'action
5. Etablir une convention de partenariat entre intercommunalités et chambres ou associations paritaires de développement agricole locales : l'objet est divers, cette convention n'est pas exclusive d'autres conventions passées par l'intercommunalité avec d'autres partenaires ou consultants sur l'agriculture
6. Réaliser une évaluation

Une première étape, la mise en place d'un lieu de concertation/co-construction, effective dès 2000 mais au fonctionnement bien trop intermittent.

L'intitulé, « Groupe de travail de la Charte de l'Agriculture » est plus adapté à la phase d'élaboration que de mise en œuvre. Il a été fluctuant : on l'appelle « comité de pilotage » dans la convention d'application du protocole de partenariat signée le 17 juin 2013.

Sa composition a évolué avec le temps. Le protocole de partenariat qui fut signé le 15 juillet 2010 entre Lorient Agglomération, la Chambre d'agriculture du Morbihan, le Syndicat Mixte pour le SCoT du Pays de Lorient et l'Agence d'Urbanisme et de Développement Economique du pays de Lorient, conforta le groupe de travail de la Charte comme lieu de concertation/co-construction. Il devait se réunir dorénavant

une fois par an et sa composition fut élargie à cette occasion au-delà des signataires de la charte, à un élu du syndicat mixte et à deux représentants du monde associatif. Cette évolution ne semble pas avoir été mise en œuvre.

L'évolution a conduit à associer progressivement au pilotage de la FAL et de la Charte dans la période d'évaluation, des acteurs de la société civile : il conviendrait aujourd'hui de s'interroger sur les critères et sur la manière de trouver le bon équilibre entre les différentes parties prenantes y compris les agriculteurs locaux. Certaines agglomérations comme Aix-en-Provence, Aubagne ou Nantes organisent un forum annuel pour rendre compte de l'action locale. Et l'implication des agriculteurs dépend de la façon dont les institutions professionnelles s'investissent et en réfèrent à leurs mandants.

La place des communes semble aussi avoir été trop peu évoquée. Certains territoires comme le Pays Voironnais présentent leur Charte aux divers conseils municipaux et cherchent à entretenir régulièrement des relations privilégiées. Dans l'agglomération lorientaise, tout dépend de l'implication des élus dans le programme d'actions en faveur de l'agriculture mais ce n'est pas réellement organisé.

La mise en œuvre de l'expérience lorientaise est moins convaincante. Le groupe de travail s'est bien trop peu réuni⁸ pour que les signataires s'approprient la démarche et son pilotage. Et le doublonnage des lieux de gouvernance malgré les intentions affichées dans la convention d'application qui prévoyait comme première action, de mettre en réseau et de coordonner les différents acteurs de la filière « *via le Comité de Pilotage de la Charte de l'agriculture* » (c'est-à-dire le groupe de travail), ne contribua pas à cette appropriation. Si le comité professionnel de la FAL se réunit plusieurs fois, il faudra attendre 2014 pour que le groupe de travail Charte se réunisse de nouveau.

L'intermittence de la gouvernance est d'abord due à un portage politique trop cyclique : les vice-présidents à l'agriculture jouent un rôle actif lors du premier et dernier mandat. Mais le conflit foncier initial déjà évoqué a empêché les premières années d'installer un rythme régulier des réunions de la gouvernance. Enfin le manque de disponibilité des techniciens leur a fait privilégier la réalisation des actions au détriment du politique sans d'ailleurs que les responsables des institutions signataires veillent à la permanence du pilotage. C'est la rançon des techniciens pionniers qui initient une nouvelle politique dans une intercommunalité sans que leur hiérarchie en partage autant les enjeux alors que ce serait à l'intercommunalité, chef de file du projet territorial, d'être le garant de la continuité politique.

L'autre grand écueil qui n'a pas été évité en pays de Lorient est l'absence de définition claire des rôles des membres du groupe de travail et donc des signataires de la charte, en premier lieu l'intercommunalité⁹. En effet, l'évolution en faveur de l'agriculture de proximité, de l'économie circulaire de la « transition » investit la collectivité d'un rôle stratégique et d'un devoir d'exemplarité dans un contexte de crise budgétaire. On y reviendra lors de l'examen de la cinquième étape

⁸ 3 réunions seulement de 2002 à 2014 : 18 novembre 2002, 16 juillet 2004 et 09 novembre 2010

⁹ « *Le rôle de Lorient agglomération, c'est de représenter l'intérêt général et d'être un territoire de médiation et de fédération, de coordination des acteurs* » et de « *créer les conditions d'émergence de la filière alimentaire locale* ». Verbatim du chargé de mission Agriculture de Lorient Agglomération

Comme évoqué plus haut, l'une des principales réussites du processus lorientais tient dans la permanence des relations tissées entre les collectivités, les différentes sensibilités agricoles et certaines associations de la société civile. Malgré des tensions parfois vives, des intérêts divergents, des concurrences sur les financements, cet acquis est solide. La qualité du fonctionnement du binôme de techniciens Intercommunalité et Chambre d'agriculture y a bien contribué.

Une deuxième étape de la démarche Terres en villes, celle du diagnostic partagé, réalisée en plusieurs temps

Cette réalisation au fur et à mesure du processus et de la mobilisation de financements suffisants est une constante de toutes les agglomérations pionnières. Les études du SCoT, les diagnostics des PLU et la mobilisation des procédures Interreg et Leader ont été déterminants tout comme l'existence et l'activité de l'Audélor. Le recours aux travaux des étudiants de l'Université de Bretagne Sud a complété un panier d'études variées.

La capitalisation des résultats de ses études y compris et surtout lorsqu'ils interrogent les idées communes, est une question toujours ouverte de même que l'évaluation de leurs apports. Tout comme celle de l'hétérogénéité de la qualité des travaux d'étudiants, du partenariat avec la recherche et du manque de connaissances en matière de filière alimentaire locale¹⁰.

Une troisième étape « Elaborer et valider un document politique type Charte » bien remplie.

Elle a été suffisamment traitée ci-dessus pour que l'on se dispense d'en répéter les principaux enseignements. On se contentera de mentionner que la révision de la Charte gagnerait à être faite en début de chaque mandature.

Et on insistera sur la nécessité de concevoir un plan de communication de la Charte, afin notamment d'en expliciter auprès des habitants « le bénéfice citoyen » pour sortir du cercle des initiés.

La quatrième étape « Etablir un programme pluriannuel d'actions », l'une des moins abouties de l'expérience lorientaise mais des résultats intéressants

Rappelons que le programme d'actions de la plaquette de la Charte n'en était pas vraiment un : il était illustratif pour mieux valoriser la charte. Il n'avait pas été défini et formalisé entre signataires. Il faudra attendre le protocole signé en 2013 pour que soit consacrée l'appellation *Programme Local Agricole d'actions pluriannuelles* : on reprend au détour du texte l'appellation rennaise de PLA. Par contre, l'évocation de quatre domaines d'actions fut encore une énième manière d'écrire la stratégie agricole locale.

Aux termes de la Charte et à la lecture des programmes locaux d'action rédigés épisodiquement au gré des réunions de groupe de travail, toute action conduite par

¹⁰ La réalisation de la recherche-action PSDR 4 Frugal dont l'agglomération de Lorient est un des terrains devrait être l'occasion de progresser en la matière

un signataire voire d'une commune relevant des orientations de la Charte a vocation à être considérée comme une mise en œuvre de la charte. Cette conception a l'avantage d'intégrer les signataires dans un collectif, de présenter une gamme d'actions élargie mais elle banalise la Charte. La lecture des programmes montre que l'on annonce beaucoup d'actions qui ne verront pas le jour et que l'on intègre parfois des actions dont l'origine n'est pas forcément due à la dynamique de la charte. Enfin, l'énoncé des objectifs stratégiques fort larges et la quantification des résultats attendus laissent à désirer.

Assez rapidement, la mise en œuvre de la Charte souffrira de l'absence d'un budget dédié qui conduira les personnes en charge de cette politique à rechercher des financements au gré des procédures mobilisables, condition indispensable à la poursuite de la politique.

Mais bon gré, mal gré, sur quinze années, les acteurs lorientais sont parvenus à leur manière à investir la plupart des défis stratégiques de l'agriculture périurbaine : la protection du foncier, l'installation, l'agri-environnement, la production biologique, le développement des circuits de proximité, la question alimentaire et la thématique des relations agriculteurs-citadins. Restent en suspens la question de l'avenir des filières conventionnelles, l'énergie, l'emploi et la vivabilité des exploitations, l'agri-urbanisme. La comparaison avec les autres agglomérations du réseau permet d'affiner la mesure des avancées lorientaises. De manière générique, la typologie établie par Terres en villes en 2011 classait l'agglomération en type 4, celui du développement agricole périurbain, c'est-à-dire la stratégie la plus innovante de diversification et de développement des circuits de proximité qui cherche à tirer parti des potentialités du marché urbain local. Ce classement reste d'actualité même si les résultats de la FAL sont encore limités.

Dans les domaines d'action, l'expérience lorientaise relève des premiers rangs ou du milieu du tableau.¹¹

En matière de préservation des espaces agricoles, elle émerge au deuxième voire troisième rang, le premier étant réservé aux agglomérations ayant mobilisé des procédures comme les PAEN pour aller plus loin dans la préservation et dans l'établissement de projets agricoles et agri-naturels sur des espaces bien définis. L'absence d'une politique d'intervention foncière somme toute assez répandue ailleurs militerait pour classer l'expérience lorientaise seulement au troisième rang.

On évaluera de la même façon la politique en faveur de l'installation agricole d'autant plus que l'aide lorientaise aux installations relève du « saupoudrage » selon certains enquêtés. Les acteurs locaux ne se sont pas encore lancés dans une politique active qui mobiliserait par exemple les espaces test ou une acquisition foncière dynamique et plurielle, publique et citoyenne. Puisque la base de l'intervention foncière n'est pas

¹¹ On applique une échelle de 1 à 5, 1 pour le niveau de réalisation le plus élevé.

non plus en place, le troisième rang paraît correspondre : ceci n'exclut pas pour autant des innovations ponctuelles intéressantes comme à Groix en son temps.

En matière d'agri-environnement, d'agro-écologie, la mise en place de la politique de l'environnement dont celle de l'eau fait émerger Lorient au deuxième rang même si elle n'est pas due à la dynamique de la charte, le premier rang étant occupé par des agglomérations qui se lancent dans une stratégie agri-écologique territoriale comme la métropole de Lyon avec son PAEC.

En matière de prise en compte de l'économie agricole dans sa diversité, les acteurs lorientais en dehors de l'économie de proximité semblent plutôt frileux alors que plusieurs agglomérations ont investi les filières de masse et commencent à se préoccuper de gouvernance territoriale de l'élevage par exemple ou de filières de qualité. On classera l'agglomération lorientaise en troisième rang, en tenant compte que la stratégie FAL évoque les filières viande et légumes.

Sur le plan des circuits de proximité et de l'alimentation, l'agglomération est dans le peloton de tête : elle est d'ailleurs considérée comme une agglomération de rang 1 dans le projet Gouvalim II¹² de Terres en villes soutenu par la Fondation Carasso. Actuellement, les agglomérations ou métropoles qui ont le plus progressé en la matière sont celles qui ont défini ou définissent une stratégie alimentaire territoriale, parfois un Projet Alimentaire Territorial, et qui commencent à investir dans la logistique alimentaire : agglomération de Douai, métropole de Lyon, Nantes, grande région grenobloise...

Dans le domaine de la communication entre agriculteurs et citoyens, de la mise en valeur du patrimoine agricole et rural, les nombreuses et diverses initiatives lorientaises semblent trop ponctuelles sur la période : des initiatives intéressantes d'association ont vu le jour mais elles n'engagent pas l'agglomération ou les signataires de la Charte en tant que tels. Les ressentis des acteurs ruraux enquêtés qui se perçoivent comme laissés pour compte, révèlent d'ailleurs un certain malaise.

On peut parler en matière de communication d'un demi échec ou demie réussite au regard des ambitions initiales : c'était le troisième grand thème de la Charte.

¹² Ce projet vise à produire les outils méthodologiques nécessaires à la co-construction d'une gouvernance alimentaire d'agglomération en organisant les échanges entre les acteurs des agglomérations les plus avancées en la matière, les acteurs des agglomérations désireuses de développer une politique alimentaire, et le secrétariat du réseau et ses partenaires experts.

Une cinquième étape, l'établissement d'une convention non exclusive de partenariat entre intercommunalités et chambres ou associations paritaires locales de développement agricole, concrétisée tardivement et trop incomplète en matière d'engagements des partenaires et d'animation

Le parti pris lorientais de 2001 a été de ne pas financer l'animation généraliste¹³ assurée par les signataires. Par contre, les financements intercommunaux et/ou des financeurs départementaux, régionaux, nationaux et européens servent à financer l'animation des actions concrètes comme la FAL¹⁴.

La Charte mentionnait que les signataires « *mett(ai)ent en commun leurs compétences et leur capacité d'animation* ». Mais que cela signifiait-il de mettre sur le même plan sans rien préciser d'autre, une communauté d'agglomération et un syndicat agricole comme la FDSEA ou la Confédération paysanne. Ces structures n'ont pas les mêmes compétences. Il faudra attendre le protocole de partenariat et sa convention d'application pour que le sujet soit abordé, y compris sous l'angle financier qui reste d'ailleurs un non-dit du processus lorientais.

Le protocole valida également l'idée de convention pluriannuelle d'application entre l'intercommunalité et la Chambre d'agriculture. Et il instaura le principe d'un rapport pluriannuel d'évaluation.

La convention d'application du protocole de partenariat de la Charte de l'Agriculture de Lorient Agglomération – Accompagnement de la structuration d'une filière alimentaire locale – ne fut signée officiellement que le 17 juin 2013. Afin de gérer le financement Leader accordé à l'opération FAL portée par Chambre d'agriculture, la convention d'application du protocole de partenariat de la Charte de l'Agriculture de Lorient Agglomération – Accompagnement de la structuration d'une filière alimentaire locale – précisa l'objet « *le développement de l'accompagnement de la structuration de la filière alimentaire locale* » et les engagements des partenaires.

La Chambre d'agriculture s'engagea à :

- « *réaliser l'opération citée en objet*
- *affecter pour cette réalisation un ingénieur à mi-temps sur les années 2013 et 2014 et 2015 selon les résultats obtenus à la suite des bilans annuels*
- *contribuer, de par ses actions, à la communication sur la démarche de structuration d'une filière alimentaire locale sur le Pays de Lorient, en collaboration avec les autres partenaires du projet*
- *contribuer, de par ses actions, à la mise en réseau des acteurs de la filière alimentaire locale sur le Pays de Lorient*
- *informer le plus possible Lorient Agglomération dans le cas où l'opération ne pourrait être réalisée par la Chambre d'Agriculture selon les termes de la présente convention »*

Lorient Agglomération s'engagea à :

- « *assurer le suivi du projet pour l'ensemble du territoire du Pays de Lorient*

¹³ Par exemple, la chambre d'agriculture estime le temps consacré à cette animation depuis 2000 à 0, 1 à 0,2 temps plein par an.

¹⁴ A ce titre, la Chambre d'agriculture a bénéficié d'un financement, l'équivalent d'un temps plein, puis d'un mi-temps non environné de 2012 à 2014

- *fournir à la Chambre d'Agriculture toutes les informations et documents techniques pouvant contribuer à la réalisation de l'opération objet de la présente convention*
- *associer la Chambre d'Agriculture aux démarches entreprises en faveur du développement d'une filière alimentaire locale. »*

Et l'Audelor s'engagea à « *apporter son appui dans le suivi des actions menées, aux vues de ses compétences en matière d'émergence des filières économiques locales. »*

La rationalisation entreprise dans la foulée de la signature de la charte Terres en villes était de bon aloi. Mais le caractère général du protocole qui n'indiquait pas le temps de travail apporté par les partenaires, l'absence de réunions régulières du groupe de travail Charte et le non-respect de la clause d'établissement d'un rapport annuel lui ont ôté une grande partie de son efficacité et de sa crédibilité.

De plus, la définition de la mission de la Chambre d'agriculture semble beaucoup trop large (et donc impossible à évaluer) pour une action qui est en fait la stratégie agricole territoriale sans le dire ! Il était assez logique que personne ne s'y retrouve totalement.

Réfléchir à l'animation souhaitable est aujourd'hui impératif pour le collectif des signataires comme pour l'intercommunalité. Son contenu sera différent selon que l'on considère la communauté d'agglomération comme un simple chef d'orchestre, ou bien également comme un acteur (commande publique, devoir d'exemplarité), et selon que l'on assure une liaison plus organique entre l'agricole et le rural (cf. Leader). En tout cas, la mobilisation actuelle d'un mi-temps de chargé de mission de Lorient agglomération et de 0,2 ETP coté Chambre d'agriculture apparaît bien en deçà des standards des agglomérations du réseau pour une ambition aussi large. Quant au financement par action, s'il n'est pas réfléchi globalement en programme d'actions, il favorise l'émiettement de l'animation.

Dernière et sixième étape, une évaluation en cours

La démarche actuelle d'évaluation place l'agglomération lorientaise dans le peloton de tête des territoires du réseau même si elle est un peu tardive. Dans l'avenir, la mise en place d'un système simple d'auto-évaluation¹⁵ des actions, la mise en œuvre d'un bilan de la charte une fois par an et la réalisation d'un bilan de mandat seraient des progrès sensibles.

La définition préalable des actions, de leurs conditions de réalisation et d'indicateurs simples de résultats facilitera un processus qui permet de « lever la tête du guidon ».

Au final, l'agglomération lorientaise est un des territoires du réseau qui prend le plus en compte les valeurs et la démarche prônées dans la charte de Terres en villes. Au regard de cette troisième question évaluative, l'expérience lorientaise est cependant fortement perfectible comme le synthétise ci-après le recours aux critères reconnus de l'évaluation de l'action publique.

¹⁵ Il pourrait s'inspirer avantageusement des propositions du réseau Terres en villes en matière de référentiel d'évaluation notamment croisée.

5 – Les grands enseignements

5.1 – La charte au regard des critères classiques de l'évaluation de l'action publique

Le recours aux critères reconnus de l'évaluation de l'action publique repris dans la méthode de Terres en villes est une première manière de synthétiser les grands enseignements de l'évaluation :

- *Pertinence : les objectifs de la charte sont-ils adaptés aux enjeux du territoire ?*
La charte elle-même est plus un cadre qu'une stratégie. La stratégie FAL est adaptée au territoire sous réserve qu'une perspective soit tracée pour l'agriculture de production de masse.
- *Effectivité : les actions planifiées ont-elles été mises en œuvre ?*
Si on se réfère au programme d'actions que l'on a qualifié d'illustratif, 6 voire 7 actions sur 12 ont été mises en œuvre. Mais en fait le programme d'actions n'était pas planifié.
- *Cohérence interne : les objectifs sont-ils cohérents entre eux ?*
La rédaction initiale de la Charte était assez basique et confuse alors que la stratégie FAL est très large.
- *les moyens pour les remplir sont-ils adaptés ?*
Comme déjà dit, ils sont trop limités en matière d'animation tandis que l'enveloppe de la première version du projet leader n'a pas pu être consommée par les projets agricoles. Le rejet de l'aide individuelle, décision peu adaptée au contexte périurbain, y a fortement contribué.
- *Cohérence externe : les objectifs et les moyens sont-ils cohérents avec ceux des autres démarches de territoire et politiques de l'agglomération ?*
La démarche a bien été intégrée dans le SCoT et l'agenda 21 mais la reconnaissance et la valorisation interne de l'action publique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Les dernières évolutions semblent toutefois aller dans le bon sens.
- *Efficacité : les objectifs sont-ils remplis ?*
En partie seulement d'autant plus que la définition initiale des objectifs était insuffisante.
- *Efficience : les résultats de la politique sont-ils satisfaisants au vu des moyens engagés : aurait-on pu faire mieux avec autant, ou aussi bien avec moins de moyens ?*
Hors les remarques faites au sujet de l'enveloppe Leader, l'efficience est bonne vu le peu de moyens investis sur cette politique. Mais des marges de progrès existent quand on analyse action par action.
- *Durabilité : quels sont les effets induits de la politique et ses impacts à long terme sur le territoire ?*

Les effets sont positifs en matière d'équilibre territorial (foncier), d'émergence d'une économie de proximité et de protection de l'environnement. Ils sont plus limités pour le reste.

5.2 – Les principaux enseignements selon Terres en villes

Les grands enseignements de l'évaluation de la Charte de l'Agriculture sont les suivants :

- Une culture lorientaise dorénavant acquise de la Charte et de la filière alimentaire locale) :
 - Partenariat durable et mise en mouvement des acteurs
 - Malgré des limites certaines, la Charte a connu des succès incontestables.
- La Charte de l'agriculture signée en 2001 est un document politique incomplet :
 - Elle n'a pas défini de réelle stratégie agricole territoriale mais simplement précisé des domaines d'action prioritaires de manière basique : cela a souvent été la manière de faire initiale des agglomérations pionnières en matière de politique agricole périurbaine.
 - C'est finalement à l'occasion de la définition du projet Leader, que la stratégie de la filière alimentaire locale a été définie et a joué le rôle de stratégie agricole territoriale.
- Le dispositif initial de la Charte de l'agriculture a été trop partiel et trop peu défini :
 - Il n'a pas été accompagné d'un véritable programme d'actions comprenant notamment le cadrage organisationnel et financier,
 - Les engagements des signataires ont été mal définis, mis sur le même plan et l'animation a été peu précisée,
 - Il n'y a pas eu de plan de communication,
 - La gouvernance, la mise en œuvre et l'évaluation ont été peu ou pas précisées.
- La mise en œuvre de la Charte a été trop erratique même si Lorient agglomération a su mobiliser les apports du réseau Terres en villes.
 - L'intercommunalité chef de file du projet de territoire a un devoir d'exemplarité : ses rôles sont à mieux approcher.
 - La question interterritoriale doit être mieux prise en compte dans la Charte et sa mise en œuvre.

La valeur ajoutée de la charte réside donc avant tout dans son bon effet performatif. Mais justement grâce aux acquis, il est temps d'aller au-delà. Avec la FAL, les partenaires ont enclenché une réflexion stratégique qui est une base intéressante pour réécrire la Charte. La traduction imparfaite du dispositif proposé par la charte de Terres en villes donne des indications précieuses pour améliorer la gouvernance et la mise en œuvre de la charte et de son programme d'actions. C'est une des principales marges de progrès pour l'avenir.

5.3 –La Charte selon la méthode AFOM

La méthode AFOM préconisée par les programmes européens a le mérite d'être très structurée et fort pédagogique pour les acteurs même si on peut lui reprocher parfois de forcer à présenter la réalité observée sous forme d'énumération de constats au détriment des relations entre les composantes. Elle synthétise donc les points forts, les points faibles, les menaces et les opportunités

Les forces de la Charte

- Sa performativité en matière d'ancrage d'une nouvelle politique de l'agglomération en faveur de l'agriculture, de l'environnement puis de la filière alimentaire
- Les acquis en matière de protection des espaces agricoles fonciers, du développement des circuits de proximité et du dialogue entre agriculteurs et habitants
- Sa reconnaissance interne et externe
- Le partenariat et le vécu commun
- Le consensus entres signataires plus que le dissensus
- L'ingénierie et la qualité de la relation entre techniciens
- L'opportunisme créatif et une bonne mobilisation des préconisations du réseau Terres en villes

Les faiblesses de la Charte

- Un texte basique aux objectifs trop flous, complété dans Leader
- Un texte qui a vieilli et de nouveaux enjeux à prendre en compte
- Un suivi trop intermittent
- Un dispositif incomplet
- Une politique trop isolée
- Une posture de l'agglomération à clarifier
- Une insécurité budgétaire qui a renforcé l'effet procédure
- Les limites de l'opportunisme créatif et des effets de mode
- Absence de programme d'actions pluriannuelles
- Manque de moyens d'animation

Les menaces qui pèsent sur la Charte

- Un conflit urbain/rural démobilisateur
- La crise agricole
- La crise budgétaire
- Une (re)connaissance de la Charte de plus en plus faible
- Une gouvernance confuse

- La complexité des sujets et les limites du pouvoir territorial en matière agricole et alimentaire

Les opportunités pour la Charte

- Le partenariat installé avec début ouverture à la société civile
- Le besoin de « recoudre » urbain/périurbain/rural
- La montée en puissance de l'alimentaire et l'innovation territoriale en pays lorientais
- Le processus de l'évaluation
- De belles marges de progrès
- Une opportunité de projet politique partagé entre les élus urbains et les élus ruraux au nord du territoire

En conclusion, le défi est aujourd'hui de passer du temps des pionniers au temps de la maturité, dans un contexte budgétaire et agricole difficile.

Annexe

Les acteurs enquêtés en Pays de Lorient

<i>Projet Carasso</i>	<i>Evaluation Charte</i>
<p>Monde des collectivités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lorient Agglomération (2), • CCBBO, • Audelor (2), • La cuisine centrale de Lorient • La cuisine centrale de Ploemeur <p>Monde économique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les consulaires: CCI, Chambre d'agriculture (2) • Trois agriculteurs • GAB 56 <p>Monde de la société civile</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMAP, • réseau Cohérence, • CRISLA, • Opti ism • Conseil de Développement 	<p>Monde des collectivités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lorient Agglomération, • CCBBO, • 6 communes: 2 urbaines-périurbaines (Hennebont, Lanester), 1 périurbaine et littorale (Ploemeur), 3 rurales (Languidic, Plouay, Kervignac/CCBO) <p>Monde économique</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Chambre d'agriculture (2 dont 1 agriculteur) • Trois agriculteurs • Une IAA: Lorco • Une GMS: Leclerc <p>Monde de la société civile</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terres de Liens, • Eau et Rivières de Bretagne, • Que choisir, • Conseil de Développement