

RAPPORT SUR LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE

rapport

septembre 2017

SOMMAIRE

Introduction

1. Evolution des termes du débat

2. Mettre la transition alimentaire à l'agenda

2.1. Sensibiliser les décideurs publics aux enjeux de l'alimentation durable

2.2. Renforcer les initiatives citoyennes

2.3. Construire des coalitions pluri-acteurs

3. Construire une démocratie alimentaire

3.1. Le défi de l'inclusivité

3.2. Le défi de la mise en dialogue

3.3. Les conseils de politique alimentaire

4. Créer de la transversalité pour des politiques alimentaires intégrées

4.1. L'insuffisance des instruments existants

4.2. Construire une vision et une stratégie partagées

4.3. Réorganiser le fonctionnement des services

4.4. Mettre en cohérence les niveaux d'intervention

Conclusion

Bibliographie

Acronymes

Résumés fiches initiatives innovantes (France) - IRG
Projet GouTer



Le projet GouTer part du constat que l'orchestration d'une transition vers un système alimentaire durable, requiert une nouvelle forme de pilotage des initiatives et politiques alimentaires, qui fait aujourd'hui défaut. Il vise à renforcer les capacités

des collectivités territoriales en matière de gouvernance alimentaire, afin de faciliter le déploiement des projets alimentaires (PAT) et systèmes alimentaires (SAT) territorialisés, promus aux niveaux étatique et régional.

Auteur:



irg

Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for Research and Debate on Governance



GouTer (Gouvernance territoriale des systèmes alimentaires) est un projet de recherche-action de 3 ans (2016-2019), lauréat de l'appel à projet « Systèmes alimentaires innovants » de la Fondation Daniel et Nina Carasso.

Il est piloté par l'International Urban Food Network (IUFN), en partenariat avec l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), le Resource Centers on Urban Agriculture and Food Security Foundation (RUAF Foundation), l'Association des Régions de France (ARF) et l'association de Recherche et évaluation de solutions innovantes et sociales (RESOLIS).

Ce projet s'opérationnalise en partenariat avec 5 territoires pilotes en France : la Région Centre-Val de Loire, la Métropole de Bordeaux, la Ville de Lyon, le Pays des Châteaux et le Pays Loire Nature Touraine.

Le projet GouTer part du constat que l'orchestration d'une transition vers un système alimentaire durable, requiert une nouvelle forme de pilotage des initiatives et politiques alimentaires, qui fait aujourd'hui défaut. Il vise à renforcer les capacités des collectivités territoriales en matière de gouvernance alimentaire, afin de faciliter le déploiement des projets alimentaires (PAT) et systèmes alimentaires (SAT) territorialisés, promus aux niveaux étatique et régional, à travers :

- une sensibilisation des acteurs territoriaux à la notion de gouvernance alimentaire territoriale à travers la réalisation d'un état des lieux des pratiques innovantes en la matière en France et à l'international ;

- une co-construction et expérimentation de nouveaux mécanismes de gouvernance alimentaire locale adapté à chaque territoire pilote ;

- l'élaboration d'outils méthodologiques facilitant la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance alimentaire territoriale.

Le programme de travail s'organise en trois phases principales :

- Phase 1 - Caractérisation des enjeux et analyse d'expériences existantes de gouvernance alimentaire innovantes

- Phase 2 - Préfiguration d'un dispositif opérationnel de gouvernance alimentaire territoriale

- Phase 3 - Capitalisation et valorisation opérationnelle du projet.



INTRODUCTION

Le système alimentaire actuel, fondé sur un mode de production agro-industriel et une consommation de masse, génère des externalités négatives en termes d'impacts sociaux, environnementaux et culturels qui le mènent dans une impasse (Landrot, Rouillé d'Orfeuil et Vuletic, 2016, p. 6). Face à ce constat largement partagé, de multiples initiatives alternatives se sont développées ces dernières années, notamment au sein des territoires. Elles témoignent d'une volonté de plus en plus affirmée de certains acteurs, publics mais essentiellement privés, d'aller « vers un nouveau modèle de développement alimentaire 'durable', c'est-à-dire respectant les 3 objectifs d'équité sociale, de viabilité économique et écologique » (Rastoin, 2006, p. 12).

Parce qu'elle nécessite une mise en cohérence et en synergie de toutes ces initiatives pour favoriser leur changement d'échelle, parce qu'elle implique une conception renouvelée et multidimensionnelle de la question alimentaire, l'orchestration d'une telle transition nécessite une forme de gouvernance qui aujourd'hui fait encore largement défaut (Jennings et al. 2015, p. 58). La situation actuelle se caractérise en effet plutôt par l'existence « de segments de gouvernance », tant « les orientations et les actions sont encore souvent trop sectorialisées et trop limitées. Les lieux de concertation et de définition de ces politiques sont diffus, peu institutionnalisés » (Terres en villes, sd). **Dès lors, l'enjeu est de renouveler et co-construire des mécanismes de gouvernance qui permettent d'articuler les dynamiques territoriales pour faire évoluer les systèmes alimentaires vers des formes plus efficaces et durables.**

Thématique nouvelle, la gouvernance alimentaire territoriale demeure encore méconnue des acteurs du système alimentaire. À partir des expériences innovantes et des réflexions existantes dans le domaine, ce rapport a pour objectif de présenter les principaux enjeux de son élaboration et de sa mise en œuvre. Il identifiera les blocages du système actuel, mais mettra surtout en avant des leviers pouvant être utilisés pour bâtir une gouvernance territoriale favorable à une alimentation durable.

Cette étude est essentiellement fondée sur une analyse bibliographique. Un corpus d'une soixantaine de documents a été sélectionné, aussi bien au sein de la littérature académique que de la littérature grise, afin de recueillir un large spectre

d'expériences concrètes. Il s'appuie également sur l'analyse de certaines initiatives innovantes, réalisées dans le cadre du projet GouTer en France (par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance – IRG – Voir Annexe) et au niveau international (par le Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security – RUAF Foundation). Signe du caractère nouveau de la thématique en France, une majorité des ressources identifiées est en langue anglaise. Ceci reflète surtout l'état plus avancé des pratiques et des réflexions menées sur la gouvernance alimentaire territoriale en Amérique du Nord et dans certains pays européens.

La première partie du rapport vise à clarifier en quoi la question de la gouvernance alimentaire territoriale se pose aujourd'hui en de **nouveaux termes**, traduisant l'évolution des perceptions et des débats autour des enjeux du système alimentaire. La deuxième partie traitera de l'enjeu fondamental de la **mise à l'agenda** politique de la question de la transition alimentaire et de sa légitimation en tant que « problème public ». La troisième partie abordera en quoi il importe d'ouvrir le système de décision à l'ensemble des parties prenantes afin de poser les bases d'une véritable « **démocratie alimentaire** ». Enfin, la dernière partie sera centrée sur l'enjeu de la **transversalité** et sur la manière dont la gouvernance territoriale peut faciliter la construction de politiques alimentaires pleinement intégrées.

1. ÉVOLUTION DES TERMES DU DÉBAT

Un retour vers les différents termes de la « gouvernance alimentaire territoriale » permet dans un premier temps de préciser leurs définitions. Il convient de noter que ces définitions ne sont pas figées et n'ont pas une vocation exhaustive. Elles ont avant tout pour objectif de mieux saisir l'évolution du débat et les enjeux de la transition vers un système alimentaire durable.

« ALIMENTAIRE »

Le système alimentaire est « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture » (Malassis, 1994).

Question devenue aujourd'hui centrale en raison de ses effets sur les populations et la planète (Landrot, Rouillé d'Orfeuil et Vuletic, 2016, p. 6), l'alimentation a longtemps été considérée comme



une activité essentiellement économique (Renting et Wiskerke, 2010, p. 1904), principalement liée au domaine de la production agricole. Pourtant, faire évoluer le système alimentaire vers plus de soutenabilité nécessite d'adopter une approche systémique (Muller et al, 2009, p. 226). Ces dernières années, les réflexions menées dans le domaine tendent donc à prendre en compte toutes les dimensions associées à l'alimentation, notamment en termes de santé, d'environnement, d'éducation et de culture. À Toronto ou à Bristol, c'est par exemple l'importance des problèmes de santé liés au régime alimentaire qui a principalement déclenché l'intérêt du Conseil municipal pour l'alimentation durable (IUFN, 2015a, p. 23). La question alimentaire est ainsi devenue un enjeu multidimensionnel, impliquant un nouveau mode de régulation, plus transversal et plus complexe.

« TERRITOIRE »

Le territoire est « une entité spatiale aux limites plus ou moins bien délimitées (un espace produit), une consistance affective et existentielle (un espace perçu et vécu), un enchevêtrement de relations tenant lieu d'organisation (un espace social) » (Gourlot et Manola, 2010, in IUFN, 2015b, p. 75).

Le système alimentaire agro-industriel actuel se caractérise par sa dimension fortement globalisée et la déconnexion de plus en plus grande qu'il induit avec les territoires. Face aux dérives induites par cette globalisation, une dynamique émerge actuellement pour « relocaliser » les systèmes alimentaires, notamment à travers le développement des filières de proximité et la mise en avant du concept de « **système alimentaire territorialisé** ». Dans ce contexte, les collectivités territoriales, et notamment les villes (Jennings et al., 2015 ; IUFN 2015b), deviennent des acteurs clés pour la mise en œuvre d'un système alimentaire durable. La déclaration de Rennes¹, adoptée par l'Association des régions de France en 2014 et le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan², élaboré en 2015, sont deux initiatives récentes qui témoignent de ce nouveau rôle endossé par les collectivités territoriales dans la promotion de systèmes alimentaires territorialisés. Cette relocalisation n'efface pas pour autant les dynamiques territoriales plus larges, que ce soit au niveau national ou international. Un enjeu essentiel est donc celui de l'articulation entre ces échelles, notamment en matière de gouvernance.

1. https://frama.link/_OdRaObs

2. <https://frama.link/XnSPcULb>

« GOUVERNANCE »

Levier de la transformation du système alimentaire, la gouvernance est un exercice pluriacteurs du pouvoir qui implique un processus d'interactions entre les différentes parties prenantes de l'action publique (institutions publiques, société civile, secteur privé) (Dau, 2014, p. 249).

La transition vers un système alimentaire durable se traduit par un élargissement du spectre des parties prenantes, au-delà du cercle restreint des pouvoirs publics et de certains acteurs privés du système agro-industriel. Ainsi, la remise en cause du système productiviste et de la régulation par le marché, induite par les effets négatifs qu'ils engendrent aux niveaux sociaux et environnementaux, tend à faire émerger de nouveaux acteurs (Moragues-Faus, A. et Morgan, K., 2015), notamment issus de la société civile (associations de consommateurs ou de producteurs, syndicats, universitaires, fondations, etc.). Parfois présentés comme participant à un local food movement (Martinez S. et al., 2010), ces derniers mettent en avant les vertus économiques, écologiques et sociales d'une production alimentaire locale. Ils entendent faire valoir leur voix en faveur d'une approche plus globale et responsable de l'alimentation et infléchir la régulation du système alimentaire en conséquence. Dans le même temps, le caractère multidimensionnel de l'alimentation contribue également à cet élargissement en impliquant davantage les acteurs d'autres secteurs (comme la santé ou l'éducation par exemple).

Cette **multiplication des acteurs** de la gouvernance alimentaire est porteuse de transformations du pilotage de l'action publique, en termes de :

- **Démocratisation.** La mise en œuvre de démarches participatives dans lesquelles « la recherche de coopération entre les acteurs du territoire devient centrale car elle est la condition d'une meilleure synergie dans un système décisionnel éclaté. Les attitudes coopératives sont valorisées, la conviction se substitue à la coercition, l'échange horizontal trouve sa place » (Rey-Valette et al., 2011, p. 27). La gouvernance s'inscrit alors dans une logique de co-production.
- **Transversalité.** La mise en place d'une « approche intégrée permettant de concilier une pluralité d'objectifs, de mutualiser des services et des fonctions dans un souci de synergie et de rationalisation de l'action publique, le tout pour favoriser les approches transversales, mais aussi articuler les priorités entre territoires à différentes

échelles » (Rey-Valette et al., 2011, p. 35). La gouvernance est alors source de davantage de cohérence et d'efficacité

Dans cette nouvelle configuration pluri-acteurs, et face au risque d'éclatement, voir de privatisation de l'action publique qu'elle induit, il convient de noter que les institutions publiques conservent une place centrale, à la fois dans l'orchestration de l'interaction entre les différentes parties prenantes et dans la définition de l'intérêt général.

« GOUVERNANCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE »

La gouvernance alimentaire territoriale peut être définie comme un processus évolutif de coordination entre une diversité d'acteurs (publics et privés, de niveaux d'intervention différents) aux ressources asymétriques, ancré sur un territoire et centré sur l'enjeu alimentaire entendu de façon multidimensionnelle³.

Cette conception de la gouvernance alimentaire territoriale traduit l'ébranlement d'un mode de régulation de type corporatiste, centré sur un réseau restreint d'acteurs nationaux (regroupant le gouvernement, les agriculteurs, les transformateurs et les distributeurs), et très largement focalisé sur la question de la production (Moragues et Morgan, 2015, p. 13). Elle souligne la nouvelle place accordée à des acteurs jusque-là écartés des processus de décision et qui entendent mettre en avant une approche intégrée de l'alimentation. Elle donne aussi implicitement un rôle moteur aux collectivités territoriales pour impulser, coordonner et amplifier les initiatives existantes et pour mettre en œuvre des politiques favorables à une alimentation durable (Landrot, Rouillé d'Orfeuil et Vuletic, 2016, p. 13). Néanmoins, la gouvernance alimentaire territoriale ainsi conçue se heurte à la réalité du système de régulation actuel dont les échelons nationaux et internationaux demeurent prédominants et où prévaut toujours une concentration des acteurs. Son expansion découlera donc très largement des rapports de force et du portage politique qui viendront la consolider à toutes les échelles.

2. METTRE LA TRANSITION ALIMENTAIRE À L'AGENDA

Un premier constat émane de la revue de la littérature menée pour cette étude : la question alimentaire peine à apparaître, en tant que telle et dans toutes ses dimensions, à l'agenda politique des collectivités territoriales. Elle ne constitue pas

une priorité pour ces dernières, davantage engagées dans d'autres domaines comme les transports, le logement, ou l'énergie. Rarement prise en compte dans la planification urbaine (Jégou et Carey, 2015, p. 71), l'alimentation reste ainsi « le parent pauvre de la réflexion sur la ville durable » (IUFN, 2012, p. 4).

Un des principaux obstacles à cette mise à l'agenda et à l'évolution vers des politiques alimentaires durables « tient au déséquilibre entre les acteurs du système actuel » (Bureau et Huchet, 2015, p. 8). L'IPES-Food (International Panel of Experts on Sustainable Food Systems) souligne ainsi comment le pouvoir détenu par les grandes entreprises d'un secteur agro-alimentaire de plus en plus concentré leur donne une place centrale dans un mode de gouvernance corporatiste qui permet à un cercle restreint d'acteurs d'orienter le système alimentaire (IPES-Food, 2015). Ces entreprises prospèrent grâce au mode de régulation actuel et jouent donc un rôle déterminant pour le maintien en l'état. Un défi crucial de la gouvernance alimentaire est de parvenir à limiter et à rééquilibrer ces positions dominantes.

La complexité des enjeux de pouvoir entre l'ensemble des acteurs qui animent la gouvernance alimentaire territoriale implique de recourir à différents leviers pour la faire évoluer : (i) sensibiliser les décideurs aux enjeux de l'alimentation durable ; (ii) renforcer les initiatives citoyennes qui se développent sur les territoires ; (iii) construire des coalitions pluri-acteurs en faveur d'un autre modèle d'alimentation dans l'objectif de faire bouger les rapports de force.

2.1. SENSIBILISER LES DÉCIDEURS PUBLICS AUX ENJEUX DE L'ALIMENTATION DURABLE

La réorientation des politiques vers un nouveau système alimentaire implique que les promoteurs d'une alimentation durable parviennent à influencer le système de croyance qui oriente les actions des décideurs publics, plus particulièrement locaux (Sadler, Arku et Gilliland, 2014, p. 15). Ceux-ci demeurent en effet encore peu sensibilisés aux enjeux de l'alimentation. Ils ne la considèrent généralement pas comme un problème public en tant que tel (Perrin, 2014, p. 130), d'autant plus qu'elle ne correspond pas à une compétence clairement définie et établie. Ils ne perçoivent pas non plus son caractère multidimensionnel. Si les incitations institutionnelles, issues de dispositifs législatifs notamment (Ex : Projets alimentaires territoriaux, Programme National de l'alimentation), participent tout de même à ce changement, elles demeurent

3. Cette définition est inspirée de la définition de la gouvernance territoriale comme « un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour d'enjeux territorialisés » (Chia et al. 2010, p. 4). Mais aussi de cette définition de Terres en villes : « la gouvernance alimentaire territoriale désigne un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire » (Terres en villes, sd).

encore largement perçues comme des démarches verticales et descendantes. La prise de conscience des décideurs est donc un enjeu essentiel de la mise à l'agenda de la question alimentaire.

Face à cette nécessité de faire évoluer ces perceptions, les expériences menées dans certaines villes pionnières sont porteuses de leçons. Les cas de Bristol et Toronto soulignent, par exemple, l'importance du temps passé à sensibiliser les élus au sujet de l'alimentation durable, et notamment à le poser comme une question transversale touchant au développement économique, à la santé, à l'environnement et à l'intégration sociale (IUFN, 2015a, p. 24). Ainsi, c'est grâce au « portage politique fort de sa vice-présidence à la politique agricole » que la Communauté d'agglomération du Douaisis a pu « replacer l'agriculture et l'alimentation au cœur d'un projet global de développement du territoire, comme supports de développement économique, social et environnemental (...) et la renforcer récemment d'un volet sur la santé » (Fiche initiative innovante n°4 – IRG Projet GouTer).

L'existence et la valorisation d'initiatives citoyennes constituent ici un atout pour souligner la pertinence et la faisabilité d'une politique d'alimentation durable. À Toronto, par exemple, la mise en avant des expériences positives a été un facteur important du plaidoyer auprès des collectivités territoriales en permettant de positionner l'alimentation comme « un vecteur de solutions et non comme une problématique additionnelle » (IUFN, 2015a, p. 24).

3M : une démarche de recherche-action et d'expérimentation en partenariat avec la communauté scientifique

La Métropole Montpellier Méditerranée bénéficie de la forte présence d'une communauté scientifique (Agropolis) autour des sujets liés à l'alimentation, l'agriculture, l'environnement et la biodiversité. Elle a su s'entourer de l'accompagnement d'un collectif pluridisciplinaire de chercheurs dès l'étape de définition de la politique agricole et alimentaire sur son territoire. Les débats organisés autour de la présentation d'un portait agricole et alimentaire du territoire, ainsi que d'expériences pionnières a ainsi permis de construire un vocabulaire commun et une vision partagée. Ils ont fait émerger des réflexions et pistes d'actions possibles pour une future politique agro-écologique et alimentaire.

De l'élaboration, au suivi en passant par l'expérimentation, un partenariat a été établi avec

cette communauté scientifique (Agropolis international l'INRA, Montpellier Sup Agro, le CIRAD, la Chaire Unesco Alimentations du Monde...) sur trois défis majeurs : l'approvisionnement local de l'aire urbaine, l'innovation agricole et agroalimentaire, et la gouvernance collaborative. Un doctorant est d'ailleurs en thèse CIFRE au sein de la Métropole, en partenariat avec l'INRA, sur le sujet clé de la participation des agriculteurs à la politique publique. En outre, le lien avec des temps de colloques et d'Assises à portée nationale et internationale permet de faire rayonner l'initiative montpelliéraine et surtout, de l'enrichir d'une mise en débat et d'une réflexivité qu'elle peut ensuite remobiliser au sein de son action.

Source : Fiche initiative innovante n° 3 – IRG (Projet GouTer)

La sensibilisation des décideurs passe aussi très largement par la production de connaissances sur le système alimentaire local et sur son potentiel impact plus large pour la collectivité territoriale. C'est là une faiblesse de la plupart des collectivités qui manque d'informations et d'études transversales, par exemple, sur les parties prenantes en présence et leur mode d'interaction, ou sur la production et la distribution des denrées alimentaires (Jégou et Carey, 2015, p. 71). Faute de ces diagnostics globaux, il leur est difficile de décider de façon pertinente quelles actions mettre en place, mais aussi comment suivre les effets de leur mise en œuvre. Certaines expériences, comme celle de la métropole de Montpellier (voir encadré) soulignent ainsi l'importance de travailler plus étroitement avec le monde universitaire qui, de manière objective, peut apporter des données utiles sur le territoire ainsi que des éclairages sur des initiatives inspirantes menées dans d'autres contextes. L'INRA y a ainsi animé une réflexion pour aider les élus et les agents des services à construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole (Soulard, 2015).

La prise de conscience des décideurs politiques n'est pas suffisante à elle seule. Elle doit également s'accompagner de celle de tous les acteurs du système alimentaire, et notamment des citoyens qui sont aujourd'hui vecteurs d'une pression qui contribue à faire changer les rapports de force dans le domaine. Les actions de sensibilisation du grand public, telles que l'organisation d'événements festifs et conviviaux, ou la création de jardins partagés, permettent ainsi de consolider et de donner de l'ampleur à une dynamique citoyenne particulièrement active dans le domaine de l'alimentation durable. Cette conscientisation des citoyens, et les revendications qu'elle engendre

à l'égard des décideurs, est un facteur important de la mise à l'agenda politique des questions alimentaires.

2.2. RENFORCER LES INITIATIVES CITOYENNES

La faible attention portée aux enjeux alimentaires par les décideurs publics n'est pas un indicateur de sa prise en compte au sein de la société (Wittaker et Raja, 2015, p. 1). L'alimentation, de par sa résonance au plus profond des différentes cultures, constitue en effet un vecteur particulièrement puissant de mobilisation des citoyens et de leur implication dans les affaires publiques (Jennings et al., 2015, p. 42). C'est ce dont témoigne la multitude d'initiatives citoyennes et associatives qui se développent dans des domaines variés : production (agroécologie au sens large), transformation, emballages, valorisation de co-produits (bio-énergie et bio-matériaux), lutte contre les gaspillages, nouvelles formes d'organisation (entreprises de l'économie sociale et solidaire) et consommation (à domicile et hors domicile) (Rastoin, 2015, p.12).

Le recensement de ce type d'initiatives, réalisé par l'association RESOLIS, témoigne de l'inventivité de certains acteurs locaux pour œuvrer en faveur d'une alimentation responsable et durable (RESOLIS, 2015). Le plus souvent en marge des institutions publiques (Wittaker et Raja, 2015), ces initiatives territoriales favorisent notamment le développement d'une « citoyenneté alimentaire ». Celle-ci se caractérise par un rôle plus actif et responsable des consommateurs (qui deviennent des « consom'acteurs » ou des « citoyens-consommateurs » (Johnston, 2007) et le renouvellement du lien qu'ils entretiennent avec les producteurs (par le biais de circuits de proximité par exemple).

La multiplication et le développement de ces initiatives sont donc « des clés pour la transition vers une ou des alimentations plus responsables et plus durables et pour l'émergence de systèmes alimentaires territorialisés » (RESOLIS, 2015, p. 15). Cependant, leur périmètre d'action demeure limité. En outre, leur grand nombre et leur éparpillement induit « une difficulté de coordination et d'atteinte de taille critique » (Rastoin, 2015, p.12). Le fait qu'elles n'ont par ailleurs « pas toujours l'habitude de se concerter et de travailler ensemble » représente une difficulté pour les démarches de dialogue pluri-acteurs sur l'alimentation (Ex : Communauté d'agglomération du Douaisis – France).

Pour peser sur la gouvernance locale et

notamment favoriser la mise à l'agenda de la question alimentaire, certaines de ces initiatives se sont structurées en « réseaux alimentaires alternatifs » ou en « réseaux civiques alimentaires » (Renting, 2012). C'est dans cet objectif que s'est créé par exemple le partenariat alimentaire de Brighton et Hove. Initié par des individus convaincus du besoin d'une plus grande coordination, il a permis de mettre en synergie différents types d'acteurs impliqués dans des activités liées à l'alimentation sur le territoire – notamment dans les domaines de la production d'aliments, la cuisine, la nutrition, la distribution alimentaire aux plus démunis, l'éducation ou encore la recherche (Durrant, 2015). Dans la même logique, le réseau alimentaire de Bristol a été créé à l'initiative de la société civile en 2009 et a incité le conseil municipal à élaborer une charte alimentaire en dix points, document qui est devenu une stratégie alimentaire officielle pour favoriser notamment les appels d'offre alimentaires durables dans le secteur public (Reed et Keech, 2015, p. 27). De façon plus réduite, c'est aussi le sens de la démarche de l'Association Mont'Plateau qui fédère des acteurs locaux pour un approvisionnement de proximité dans la restauration collective et hors domicile dans le Montmorillanais (Voir Fiche initiative innovante n°11- IRG Projet GouTer).

Buffalo : faire émerger une politique alimentaire « par le bas »

Parti initialement d'actions éparpillées visant à reconstruire par la base le système alimentaire fracturé de leur ville, un groupe de militants de Buffalo a progressivement cherché à tisser des alliances avec d'autres organisations engagées dans les questions alimentaires. Ils sont ainsi parvenus à amplifier leurs ressources et à renforcer une action collective alternative. A travers une stratégie pragmatique, mêlée d'opposition et de collaboration, ils sont ainsi parvenus à ce que la municipalité prenne en compte la question alimentaire dans ses politiques.

Source : (Whittaker et Raja, 2015).

De nombreux exemples similaires, comme dans la ville de Buffalo (voir encadré), témoignent de l'importance des mobilisations citoyennes pour favoriser l'inscription de la question alimentaire dans les politiques publiques des collectivités territoriales. Il convient cependant de noter que bien souvent, cette mise à l'agenda s'effectue dans le cadre de partenariats avec les institutions publiques (Whittaker et Raja, 2015). Ainsi par exemple, l'Association Mont'Plateau conclut qu'un



« projet ascendant ne peut fonctionner s'il n'y a pas de relais politique, de dispositifs/moyens mobilisables. Les soutiens régionaux voire nationaux ne peuvent remplacer l'indispensable soutien politique local. » (Fiche initiative innovante n°11 - IRG Projet GouTer). Par ailleurs, la commune de Grande-Synthe, dont l'ambition est de s'inscrire dans le mouvement « Transition down » de Rob Hopkins et ainsi de contribuer à un système alimentaire plus résilient et durable, « accompagne l'émergence et la réalisation de tout projet et initiative associative ou d'habitants (jardins en pied d'immeuble, jardins partagés, « forêt comestible », poulailler communautaire, banque partagée de semences potagères, atelier de cuisine alternative ». L'Université populaire de la Ville, « dédiée à l'éducation populaire, accompagne et crée des projets avec et pour les habitants ». La ville de Grande Synthe conclut d'ailleurs que si l'acteur public « est le moteur de la dynamique territoriale (...). Il est nécessaire cependant de définir un cadre de travail et de coopération suffisamment large et accessible à tous afin de permettre aux initiatives citoyennes ou associatives de prendre pleinement part et de contribuer directement au projet » (Fiche initiative innovante n°10 - IRG Projet GouTer).

2.3. CONSTRUIRE DES COALITIONS PLURI-ACTEURS

La mobilisation citoyenne, si elle est souvent un facteur déclencheur, est une condition nécessaire mais non suffisante à la mise à l'agenda de la question alimentaire. Les organisations de la société civile ont en effet besoin des institutions publiques pour partager « l'effort de réforme » (Morgan, 2014, p. 12). Inversement, les décideurs locaux doivent s'appuyer sur les connaissances et le dynamisme de la société civile et du secteur privé pour refonder leurs politiques publiques. C'est donc avant tout la mise en synergie et la construction d'alliances entre des familles d'acteurs aux ressources différentes (institutions publiques, société civile et secteur privé) qui, dans une logique de complémentarité, permettra de mettre en place un système alimentaire durable sur un territoire (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013). Le développement de ces alliances est en outre une condition d'un changement d'échelle d'une nouvelle approche de l'alimentation (Jennings et al., 2015, p.2).

Un enjeu est dès lors celui de la connexion des multiples initiatives citoyennes avec les collectivités territoriales. Tirant des leçons d'expériences concrètes, certains auteurs soulignent ici l'importance que les organisations de

la société civile évoluent progressivement d'une posture « alternative », essentiellement fondée sur l'opposition et la contestation aux institutions locales, vers une logique de collaboration dans le cadre d'alliances avec certains décideurs locaux (Morgan, 2014, p. 12).

L'administration des collectivités territoriales n'est en effet pas monolithique et il existe en son sein des alliés potentiels pour faire avancer la question de l'alimentation durable. À Bristol par exemple, les équipes municipales en charge du développement durable ont été un relais actif de l'initiative de la société civile (IUFN, 2015a). Pour ces alliés de l'intérieur, les coalitions pluri-acteurs peuvent aussi permettre de renforcer des actions de plaidoyer au sein même de l'administration locale et, comme à Brighton et Hove par exemple, d'obtenir l'approbation des services financiers ou légaux compétents (Durrant, 2015).

La construction de coalitions pluri-acteurs sur l'alimentation s'effectue de manière différente selon les contextes. Dans certains cas, comme à Malmö ou Tukums en Lettonie, c'est avant tout une approche par le haut qui a prévalu au départ, avec un rôle pivot joué par les autorités locales. Dans d'autres, comme à Bristol, ou à Todmorden dans le nord de l'Angleterre, c'est l'existence de réseaux d'organisations de la société civile qui en est à l'origine (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 7). De même, la porte d'entrée la plus pertinente pour initier ces coalitions et la mise à l'agenda de la question alimentaire n'est pas nécessairement celle de la production agricole : à Bristol, c'est l'enjeu de santé publique a permis d'initier le mouvement (Reed et Keech, 2015). Les dynamiques locales en faveur d'un système alimentaire durable sont donc très diverses. Elles dépendent étroitement des spécificités économiques et culturelles des territoires, de leur mode d'organisation politique et de l'histoire des relations qui y prévalent entre les différentes parties prenantes.

Un des moteurs de la mise à l'agenda des questions alimentaires est l'existence de « champions locaux » qui ont fait progresser le sujet (Morargues- Morgan, 2015). Issus de la société civile mais aussi des institutions publiques, ces acteurs de changement jouent un rôle de leader et d'inspirateur pour faire bouger les lignes dans l'objectif de transformer le système alimentaire. Dans des contextes où prévaut une forte suspicion entre décideurs publics et organisations de la société civile, ces acteurs permettent de construire de l'interconnaissance, du respect et de la confiance, ciment du travail en



commun. À travers leurs actions de médiation, ces individus « trait d'union » témoignent du fait que le changement, au-delà des lois et des textes réglementaires, est très largement le résultat de la construction de relations entre personnes (Harper et al., 2009, p. 14). Cette mise en interaction est un des effets majeurs des coalitions pluri-acteurs, notamment en permettant de faire évoluer les perceptions et les pratiques. Elle est fondamentale pour développer une compréhension partagée des problèmes et consolider et entretenir une narration autour des enjeux de l'alimentation durable. Elle est une condition, et le ciment, de l'élaboration d'une vision commune sur laquelle pourra se construire le dispositif de gouvernance indispensable à la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée.

3. CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE

La mise à l'agenda de la transition alimentaire ne garantit pas pour autant qu'elle soit traitée de manière effective dans l'action publique locale. La transformation du système alimentaire nécessite en effet la mise en place d'un cadre de décision efficace pour élaborer et mettre en œuvre des politiques alimentaires durables sur les territoires (Sonnino et Spayde, 2014, p. 189). Assoir la légitimité de la question alimentaire en tant qu'objet à part entière des politiques locales nécessite de construire un mode de gouvernance plus démocratique, qui permette d'élargir et de lier les différentes parties prenantes, et notamment d'intégrer les acteurs de la société civile.

La démocratie alimentaire

Ce concept a été introduit dans les années 1990 par Tim Lang en réponse à la faible participation des consommateurs dans le système alimentaire et à son contrôle croissant par les grandes entreprises. Lang plaide pour une nécessaire démocratisation du système alimentaire à travers le renforcement du rôle des citoyens.

Source: (Renting et al, 2012)

Un enjeu de la transformation du pilotage des questions alimentaires est donc celui de son ouverture au-delà des acteurs habituels. Il s'agit de poser les bases d'une véritable « démocratie alimentaire » (voir encadré) qui favorise la participation citoyenne à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques alimentaires. La réalisation de cette ambition devra répondre à deux principaux défis : (i) ouvrir le système de

décision à l'ensemble des parties prenantes, dans une logique inclusive ; (ii) mettre en dialogue des acteurs aux cultures différentes et aux intérêts parfois contradictoires. Le développement des conseils de politique alimentaire constitue une réponse opérationnelle à ces défis (iii).

3.1. LE DÉFI DE L'INCLUSIVITÉ

Le mode de gouvernement qui prévaut actuellement au sein des collectivités, mais aussi au niveau national, se caractérise par une logique de pouvoir « corporatiste » et descendante. Il est fondé sur les institutions représentatives et limite la participation aux organisations professionnelles et aux groupes d'intérêts du secteur de l'agro-alimentaire. Le rôle de la société civile y est restreint à celui de consommateur de produits alimentaires (Renting, 2010, p. 1905). La mise en place d'un système de décision plus inclusif implique une double ouverture.

Tout d'abord, afin de refléter la nouvelle conception multidimensionnelle de l'alimentation, il s'agit dorénavant d'élargir le cercle des acteurs impliqués, et d'y inclure notamment les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'environnement ou du changement climatique.

La démocratie alimentaire implique également d'associer des catégories d'acteurs qui étaient jusque-là exclues de la gouvernance du système alimentaire, notamment les jeunes et les plus précaires. Olivier de Schutter écrit ainsi que « la participation des groupes en situation d'insécurité alimentaire aux politiques qui les concernent devrait devenir un élément crucial de toute politique de sécurité alimentaire, de sa conception à l'évaluation de ses résultats » (De Schutter, 2010, p. 18). Dans cette optique, la ville de Flint a adopté un mode de décision basé sur le consensus qui a permis de garantir la prise en compte des populations minoritaires et marginalisées (voir encadré).

La décision par consensus : un facteur d'inclusivité

Dans la ville de Flint, aux Etats-Unis, le réseau local sur l'alimentation a adopté un mode de décision par consensus. Contrastant avec le système de décision basé sur le vote, ce modèle met l'accent sur le développement de relations interpersonnelles, sur l'expression et la résolution des différences. Il oblige en effet à ce que toutes les voix soient considérées. A Flint, il a permis à la minorité noire de se faire entendre et d'élargir ainsi le cercle de la décision au-delà du « bastion d'un

groupe de professionnels éduqués ». *Source : (Sadler, Arku et Gilliland, 2014)*

3.2. LE DÉFI DE LA MISE EN DIALOGUE

Le système alimentaire est fortement marqué par une pluralité de secteurs, aux logiques et aux cultures spécifiques, dont les acteurs se connaissent peu et peinent souvent à échanger et travailler ensemble : « médecins et nutritionnistes dans le sous champ de la santé, travailleurs sociaux et associations solidaires dans celui du social, agriculteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs pour l'économique, militants et associations pour l'environnement » (Terres en villes, sd).

Cette diversité d'acteurs impose tout d'abord d'identifier ceux qui sont présents sur un territoire et de mieux les connaître. Il importe donc de systématiser les diagnostics de gouvernance et les cartographies d'acteurs, des exercices essentiels pour mieux comprendre l'implication potentielle des acteurs et les possibilités de coopération entre eux.

Accroître la participation des parties prenantes au niveau municipal à travers le dialogue politique et, le cas échéant, la nomination d'un conseiller en politique alimentaire et/ou la création d'une plateforme multipartenaires ou d'un conseil de l'alimentation, ainsi qu'à travers l'éducation et la sensibilisation.

Pacte de Milan

Il est ensuite essentiel de créer des passerelles entre ces acteurs, de les faire échanger et de renforcer leurs interconnaissances. Pour cela, différentes modalités ont été expérimentées pour instaurer cet indispensable processus de dialogue, fondé sur une approche véritablement partenariale (Jégou et Carey, 2015, p. 23). Dans la métropole de Turin, une série de trois séminaires a permis de réunir toutes les parties prenantes autour de la définition d'un agenda pour améliorer la qualité de l'alimentation quotidienne. Ces séminaires ont réuni 140 personnes issus de différentes familles (décideurs publics, producteurs, transformateurs, distributeurs, restaurateurs, mais aussi consommateurs et organisations de la société civile) (Forster et al., 2015). Ils ont notamment été l'occasion d'une présentation des initiatives locales dans le domaine de l'alimentation durable. Une initiative similaire a été menée par la Région Nord-Pas de Calais entre 2012 et 2014. Le débat public

alors mis en place sur l'alimentation a permis aux parties prenantes d'échanger autour de la non durabilité du système alimentaire régional (voir encadré). On notera malgré tout la difficulté de ces initiatives d'alimentation responsable et durable à parvenir à associer les acteurs de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution. Parfois par choix, souvent parce que de façon sous-jacente des visions de l'alimentation sont en opposition. Ces mêmes résistances sont également observables dans le rapport aux représentants agricoles. L'initiative en Nord Pas de Calais témoigne par exemple « d'un processus de négociation chaotique avec les représentants agricoles » (Fiche initiative innovante n°1 – IRG Projet GouTer). Enfin, on notera également la difficulté réitérée de ces expériences « à mobiliser les citoyens lors des instances de concertation en dehors des convaincus » (Fiche initiative innovante n°9 – IRG Projet GouTer).

Ces expériences permettent de rassembler les parties prenantes, de créer des réseaux et d'établir des relations constructives entre les acteurs. Afin que ce dialogue puisse œuvrer à un changement structurel de long terme, il est vital de l'inscrire dans la durée (Spear, 2013). Dans certains contextes, il s'est ainsi formalisé dans des espaces spécifiques. À Edinbourg, le séminaire pluriacteurs organisé en 2012 pour discuter du futur de la ville à l'horizon 2020 a donné naissance à un groupe de pilotage réunissant, autour des questions de l'alimentation durable, des représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013). A Brighton et Hove, le partenariat pour l'alimentation regroupe, dans le cadre d'une association à but non lucratif, des organisations de la société civile, des institutions publiques, des entreprises locales et des résidents de la ville (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013). En Région PACA, sous l'impulsion d'une délégation régionale « Santé-Alimentation », des rencontres organisées en 2010 sur la thématique des circuits courts « ont préfiguré les contours de la politique régionale de développement des circuits et de l'Observatoire régional des circuits courts et de proximité (ORCC). Cet observatoire a notamment pour objectif d'impulser la mise en place d'une gouvernance alimentaire régionale » (Fiche initiative innovante n°2 – IRG Projet GouTer). Pour le Pays de Combraille en Marche, c'est à partir d'une demande de débat formulée en 2012 par des cuisinier-e-s afin de redonner du sens à leur métier, qu'une Université Rurale sur les circuits courts et la valorisation des ressources locales a donné lieu à des ateliers, puis des initiatives ponctuelles jusqu'à l'élaboration d'une Charte de

pays et l'adoption d'une stratégie « Haut Débit Alimentaire » en 2016. Désormais, un « groupe de gouvernance alimentaire composé d'une quinzaine de personnes » (collectivités, responsables scolaires, centre hospitalier, producteurs, cuisinier-e-s, chambres consulaires, DRAAF) s'organise pour mettre en œuvre cette stratégie avec l'accompagnement d'une équipe externe pluridisciplinaire (Fiche initiative innovante n°8 – IRG Projet GouTer).

Dialogue pluri-acteurs sur l'alimentation : l'expérience pionnière du Nord Pas de Calais

En 2012, la Région Nord-Pas de Calais a initié un débat public pour favoriser la prise en compte des enjeux de durabilité sociale, économique et environnementale dans le système alimentaire régional. Rassemblant les parties prenantes (de la production à la consommation), ce débat a été animé en 2 phases.

La première a eu pour objectif de recueillir, d'abord entre pairs, les positions des différents groupes d'acteurs constitués, et ainsi de réaliser un diagnostic du système alimentaire régional. La seconde phase visait à ouvrir le débat au grand public.

Ce processus de participation, pionnier en France sur la question alimentaire, s'est progressivement essoufflé, essentiellement par manque de ressources et faute d'un portage politique suffisamment fort dans la durée. Il a néanmoins permis de mettre en réseau les acteurs régionaux, d'identifier de nouveaux acteurs, de valoriser des démarches exemplaires et de multiplier la mise en œuvre des projets alimentaires sur le territoire. *Source : (Poisnel, 2017)*

Pour assurer la pérennisation de ce dialogue pluri-acteurs, il importe avant tout de consolider, collectivement, son portage politique et la légitimité de ses modalités de fonctionnement. Par ailleurs, « s'inscrire dans une démarche d'apprentissage commun, autoriser le droit à l'erreur avant de changer d'échelle » est une façon de concevoir la mise en dialogue et la co-construction de politiques alimentaires tout aussi fondamentale. Ainsi, par exemple, le Pays de Haute Provence a adopté cette démarche d'essai-erreur dans la mise en place de son « Réseau de Gouvernance alimentaire locale (RÉGAL) destiné au développement d'une alimentation de proximité et de qualité en restauration scolaire en s'appuyant sur une agriculture durable et locale ». Pour ce

faire, ils ont ainsi mis en place des « marchés test » pour voir comment « l'offre et la demande pouvaient se rapprocher en favorisant la collaboration et la co-construction » (Fiche initiative innovante n°9 – IRG Projet GouTer).

3.3. LES CONSEILS DE POLITIQUE ALIMENTAIRE

Dans de nombreux cas, ces espaces de dialogue ont pris la forme de Conseils de politique alimentaire (Food policy councils – voir encadré). Le premier d'entre eux est né à Knoxville, dans le Tennessee en 1982. Depuis, des conseils de politique alimentaire se sont développés sur le continent américain et plus récemment en Europe.

Si à l'origine, ils furent créés à l'initiative d'institutions publiques locales (comme à Knoxville, Toronto, ou Hartford), nombre de ceux qui ont émergé ensuite ont pris le statut d'organisations à but non lucratif (Schiff, 2008, p. 213). Les conseils peuvent donc prendre des formes différentes selon les contextes. Certains, comme le Maryland Food Systems Group n'ont pas explicitement le terme de politique dans leur intitulé et agissent indépendamment du gouvernement (Harper et al., 2009, p. 16). Si la majorité de ces conseils a émergé au niveau des municipalités, il en existe aussi à des échelles plus larges (Californie, Massachusetts par exemple).

Conseils de politique alimentaire

Un conseil de politique alimentaire est un groupe de parties prenantes qui veulent changer le système alimentaire d'une collectivité. De manière générale, il rassemble des représentants du secteur public (élu, fonctionnaires), de la société civile et du secteur privé et constitue une arène de discussion entre ces acteurs aux intérêts variés.

Son objectif principal est d'identifier et de proposer des solutions innovantes pour améliorer le système alimentaire en le rendant plus juste et durable. Il a quatre principales fonctions :

- servir de forum de discussion sur le système alimentaire
- promouvoir la coordination entre les secteurs du système alimentaire
- évaluer et influencer les politiques
- lancer ou soutenir des programmes et des services qui répondent aux besoins locaux

Source : (Harper et al., 2009)

La plupart des conseils a été fondée suite à une mobilisation de la société civile (Harper et al.,

2009, p. 25). Á Bristol, par exemple, la société civile locale a été très largement à l'initiative du processus de réforme de l'alimentation urbaine qui a donné naissance au conseil alimentaire de la ville (Sonnino et Spayde, 2014, p. 190). Á Cardiff, c'est sous l'impulsion d'une entreprise sociale œuvrant dans l'alimentation locale qu'un groupe de parties prenantes a enclenché un processus qui a donné naissance à une charte alimentaire, puis à la mise en place d'un conseil de politique alimentaire (Deakin et al. 2015, p. 32). Cette prévalence des organisations de la société civile dans la création des conseils de politique alimentaire découle très largement de la réticence qu'elles peuvent avoir, dans certains cas, à s'associer formellement avec les collectivités locales, de crainte que leur capacité à proposer des changements dans le mode de gouvernance et dans les politiques locales s'en trouve restreint. Elles perçoivent alors comme difficile « d'opérer au sein d'un système et dans le même temps de proposer des alternatives à ce système » (Cité in Sonnino et Spayde, 2014, p. 189). Néanmoins, une fois établis, les conseils créés par des organisations de la société civile afin de promouvoir une politique alimentaire alternative tendent, comme à Utrecht par exemple, à s'ouvrir progressivement aux acteurs institutionnels, incontournables pour transformer les politiques alimentaires (Sonnino et Spayde, 2014, p. 190).

territoires pilotes dans la mise en place d'une politique alimentaire territorialisée et co-construite avec tous les acteurs du système alimentaire local - que le Conseil des élus et le Conseil de développement du Pays Basque ont mis en place un conseil de gouvernance alimentaire (CGA), avec l'accompagnement de l'IUFN, pour répondre aux enjeux d'alimentation et d'agriculture sur le territoire. En outre, depuis la labellisation du Pays Basque en Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV), la gouvernance alimentaire est inscrite comme l'une des priorités de ce dernier, ce qui en renforce l'action. Le CGA est aujourd'hui « perçu par les acteurs comme un outil indispensable permettant de faire le lien entre les ateliers, les acteurs, la structure publique et les élus, il est la cheville ouvrière de la dynamique. » (Fiche initiative innovante n°7 - IRG Projet GouTer).

S'il n'existe pas de recette qui puisse garantir la réussite d'un conseil de politique alimentaire, certains auteurs avancent cependant qu'ils « donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils se constituent à partir d'une dynamique de groupe déjà existante au sein d'un territoire, lorsqu'ils traitent d'enjeux pour lesquels le besoin de changement a déjà été identifié, et quand ils donnent naissance à des politiques et des programmes ancrés localement » (Harper et al., 2009).

Un enjeu important de la réussite de ces conseils est celui des ressources dont ils disposent. Dans leur étude, Harper et al. soulignent que la grande majorité des conseils ne disposent pas de financements ni de personnel en propre et qu'ils recourent au bénévolat ou à du personnel à temps partiel mis à disposition par des institutions publiques (Harper et al., 2009, p. 23). Or, la question du financement de l'animation et de l'accompagnement est cruciale dans la réussite de ces conseils de gouvernance alimentaire. En outre, le volontariat contribue à une mobilisation plus aléatoire et une difficulté à obtenir une participation sur des temps de préparation de réunions notamment (Fiche initiative innovante n°7 - IRG Projet GouTer). Plus largement, se pose la question de la pérennisation de ces espaces de dialogue qui sont souvent étroitement dépendant de l'action de « champions de l'alimentation » (Moragues- Morgan, 2015, p. 1569). Il importe de les faire vivre et de les consolider dans la durée, notamment à travers des actions tangibles pouvant mobiliser les acteurs. Car c'est sur la base de l'engagement actif de toutes les parties prenantes que le système alimentaire pourra être réformé (Jégou et Carey, 2015). D'où, ici encore,

Établir un conseil de politique alimentaire ?

Á partir d'une analyse transversale, des chercheurs ont identifié quelques possibles premiers pas pour la création d'un conseil de politique alimentaire, notamment afin d'asseoir sa légitimité au sein de la population. La mise en œuvre des projets suivants peut par exemple s'avérer bénéfique :

- Conduire un diagnostic du système alimentaire afin d'en identifier les lacunes et les opportunités (de nombreux conseils sont nés de telles initiatives)
- Produire une Charte alimentaire afin de projeter les acteurs d'un territoire dans un objectif d'alimentation durable.

C'est cependant avant tout le contexte local, et les enjeux qu'il recouvre, qui permettront d'identifier des projets pouvant servir de point d'appui à l'établissement d'un conseil de politique alimentaire.

Source : (Harper et al., 2009)

Au Pays Basque en revanche, le Conseil de gouvernance alimentaire a été mis en place sous l'impulsion d'une expérimentation initiée par une instance régionale déconcentrée de l'Etat. C'est en effet à l'occasion d'un chantier régional piloté par la DREAL Aquitaine - afin d'accompagner des

l'importance de la consolidation du portage politique de cette gouvernance alimentaire démocratique et donc de sa légitimation en tant que modalité de réponse aux enjeux du territoire.

Un autre risque auquel sont confrontés les conseils de politique alimentaire, tout comme les autres espaces de dialogue, est celui de la conflictualité inhérente à la pluralité des acteurs impliqués. Un défi de la démocratie alimentaire est donc de parvenir à créer de la confiance entre des acteurs divers, aux visions et aux attentes variées, et aux intérêts parfois contradictoires. Pour autant, le défi reste souvent de parvenir à associer des acteurs issus de l'industrie agroalimentaire ou de la grande distribution dans des espaces de dialogue sur l'alimentation durable et territorialisée. Ainsi, par exemple, le Conseil de gouvernance alimentaire du Pays Basque déplore un déficit de mobilisation de cette catégorie d'acteurs en particulier (Fiche initiative innovante n°7 - IRG Projet GouTer).

Un point particulier est ici celui de la conciliation du temps politique des élus et de l'action publique avec le temps plus opérationnel d'acteurs de la société civile, pris dans des logiques économiques fragiles et qui peinent souvent à dégager des ressources pour participer aux instances de concertation. En parallèle à la construction collective d'une vision à long terme et d'une politique alimentaire globale, il importe donc de créer des incitations (types financements, appels à projets) qui permettent d'entretenir la mobilisation des acteurs de la société civile en leur permettant d'obtenir des « bénéfiques » de court terme.

Le processus de construction de la confiance s'inscrit dans la durée et se matérialise à travers le développement et la consolidation des interconnexions entre acteurs. Il est donc indispensable de créer des modalités de fonctionnement qui permette aux individus de communiquer leurs idées et de se parler les uns les autres (Schiff, 2008, p. 216). Ainsi, dans l'initiative de l'Observatoire régional des circuits courts et de proximité (ORCC) conduite en Région PACA, et alors que les tensions idéologiques étaient fortes, le processus de construction de la confiance s'est fait en veillant à la clarté et à la définition du rôle de chaque acteur. Il a également encouragé l'investissement libre de chacun. Enfin, « instaurer la co-animation a permis de responsabiliser les acteurs » et « travailler sur la base d'une approche technique a permis de réunir des structures avec des visions opposées (...) permettant des rapprochements entre techniciens qui perdurent aujourd'hui ». (Fiche initiative innovante n°2 - IRG Projet GouTer).

Alors, comme c'est souvent le cas dans les arènes pluriacteurs, les positions de chacun tendent à évoluer. Un des principaux résultats de ces espaces de dialogue est de faciliter, entre leurs membres, un apprentissage collectif qui contribue à modifier les perspectives traditionnelles sur l'alimentation au profit de conceptions plus intégrées en termes de systèmes alimentaires durables (Schiff, 2008, p. 220). L'approche participative prend donc ici toute son importance comme facteur de réduction des risques de conflits autour des enjeux complexes et souvent politiquement sensibles de l'alimentation au niveau local (Jennings et al., 2015, p. 3).

Il convient de noter aussi que cet apprentissage collectif se diffuse également en dehors des seuls participants au dialogue. Les membres des conseils de politique alimentaire, en acquérant de nouvelles connaissances et en renforçant leurs réseaux, communiquent en effet leurs idées et leurs projets à d'autres acteurs et permettent ainsi d'élargir la sphère d'influence d'une vision alternative des systèmes alimentaires (Schiff, 2008, p. 222).

Aussi, même lorsqu'ils manquent de ressources et de pouvoir, ces espaces de dialogue sont porteurs de transformations des perceptions et plus largement d'une reconfiguration de la manière dont sont pensées, débattues et mises en œuvre les questions d'alimentation (Moragues et Morgan, 2015, p. 1569). Leur impact sur les cadres de référence cognitifs des acteurs, et particulièrement des décideurs, contribue à réorienter les activités existantes dans la perspective d'un système alimentaire durable et territorialisé.

Cet ajustement progressif des positions facilite également le travail en commun. À Brighton et Hove par exemple, le Partenariat pour l'alimentation a permis un retournement complet des relations conflictuelles qui existaient entre le conseil municipal et la communauté alimentaire locale. La municipalité peut ainsi désormais mener des initiatives avec des acteurs de la société civile qui auraient auparavant refusé de travailler avec elle (Durrant, 2015).

Cette dynamique collective est cimentée par l'ancrage territorial de ces espaces de dialogue. Selon la Communauté de communes du Val de Drôme en BioVallée, « l'approche territoriale permet d'aborder la question de l'alimentation avec un regard lié à la recherche d'une forme d'intérêt général qui dépasse le corporatisme et décroïssonne les secteurs d'activités. Il ne s'agit pas de faire à la place de [partenaires du projet] mais de faire avec.

Il s'agit de faire du lien entre tous, c'est le rôle des collectivités territoriales » (in Landrot, Rouillé d'Orfeuill, et Vuletic, 2016, p. 14).

L'objectif partagé de la gestion commune d'un territoire permet ainsi de donner du sens au dialogue pluriacteurs et il favorise ainsi le dépassement des clivages et des positions de principes.

Facteur de démocratisation, ces espaces de dialogue pluri-acteurs permettent également d'appréhender la question alimentaire dans son caractère multidimensionnel. Ils sont aussi porteurs de transversalité.

4. CRÉER DE LA TRANSVERSALITÉ POUR DES POLITIQUES ALIMENTAIRES INTÉGRÉES

Compte tenu de la complexité du système alimentaire, des solutions durables ne pourront être trouvées qu'à travers des approches pluridisciplinaires et multidimensionnelles (Sonnino et Spayde, 2014, p. 194). Or, la plupart des questions agricoles et alimentaires sont abordées de manière cloisonnée, en silos, sans suffisamment prendre en considération leurs effets sur les autres enjeux du système alimentaire (Muller et al., 2009, p. 231).

Le constat de ce manque de coordination entre les services et entre les différents acteurs est ainsi résumé par le réseau Terres en villes ; « *les actions en faveur de l'alimentation sont morcelées entre communes et intercommunalités, entre les différents champs thématiques et leurs systèmes d'acteurs, et entre procédures publiques.[...] Le risque est donc grand de construire une politique pour chaque catégorie d'acteur, c'est-à-dire des politiques sans grande cohérence mais évitant soigneusement les conflits* » (Terres en villes, 2013a).

Dès lors, la profusion d'initiatives locales et sectorielles (circuits de proximité, approvisionnements locaux des cantines scolaires, etc.) peine à se traduire dans une politique alimentaire transversale qui les mette en cohérence (IUFN, 2012). Les actions des collectivités territoriales françaises demeurent encore « partielles et cloisonnées dans cinq champs thématiques peu mis en relation – accès social, nutrition-santé, culture-identité gastronomique, productions agricoles et circuits courts et agro-alimentaire et distribution » (IUFN, 2012, p. 9). Ce constat est illustré, par exemple, par

l'agglomération de Perpignan où l'existence d'initiatives pionnières autour de l'agriculture et de l'alimentation ne s'est pour autant pas traduite par la définition d'une politique intégrée, notamment en raison de l'absence d'acteur fédérateur, du poids des acteurs privés et de la division politico-administrative de la gouvernance territoriale (Perrin, 2014).

Face à l'insuffisance des instruments existants pour construire une politique alimentaire intégrée, plusieurs domaines d'action complémentaires sont nécessaires : (i) la construction d'une vision et d'une stratégie qui permettent de donner du sens et d'orienter les actions des différentes parties prenantes vers un système alimentaire durable ; (ii) la réorganisation des services, afin de renforcer leur coordination et de concrétiser le caractère multidimensionnel de l'alimentation ; (iii) la mise en cohérence des niveaux d'intervention.

4.1. L'INSUFFISANCE DES INSTRUMENTS EXISTANTS

Les collectivités territoriales disposent de plusieurs instruments de politique pour influencer le système alimentaire. Le plus puissant d'entre eux est probablement celui des achats publics, particulièrement efficace et pertinent pour l'approvisionnement en nourriture des écoles, des hôpitaux et des prisons - à la fois en raison du nombre de personnes impliquées et de leur résonance avec un public plus large (Morgan et Morley, 2014, p. 84). Il convient de noter ici que les régulations européennes en matière **d'achats publics** peuvent être interprétées de manières radicalement différentes, y compris au sein d'un même pays, en fonction des contextes culturels et de la volonté politique des élus (Morgan et Morley, 2014, p. 85). En France, le guide « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective »⁴ publié par le Ministère de l'Agriculture souligne qu'il est juridiquement possible d'utiliser les achats publics comme levier d'une transformation du système alimentaire local. C'est donc avant tout le changement de pratiques des différents acteurs (administratifs et politiques, mais aussi cuisiniers et producteurs) qui permettra de donner de l'ampleur aux achats responsables.

Un autre instrument est celui de la **planification**. Pour promouvoir un approvisionnement alimentaire de proximité et soutenir les circuits courts par exemple, elle permet aux collectivités d'utiliser la ressource du foncier afin d'affecter des terres à l'agriculture urbaine et périurbaine, de prévoir la création de lieux de distribution des produits locaux et l'implantation des

infrastructures nécessaires (abattoirs, stockage par exemple) (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 9).

L'utilisation de ces instruments n'implique pas cependant l'existence d'une politique globale et coordonnée relative à l'alimentation. Or, il importe qu'ils s'inscrivent dans une logique transversale, en tant que déclinaison opérationnelle d'une stratégie alimentaire (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 17).

En l'absence de stratégie dédiée, ou en complément à celle-ci, la transversalité nécessaire aux politiques alimentaires peut aussi être créée grâce à des instruments déjà existants, notamment ceux des politiques de développement durable. En France, comme le montre une étude de Terres en villes, l'Agenda 21, et dans une moindre mesure du Plan Climat-Énergie Territorial (PCET), peut jouer un rôle important pour traiter davantage la question alimentaire dans sa transversalité (Terres en villes, 2013). À Mouans-Sartoux par exemple, l'adjoint au maire souligne que l'Agenda 21 permet d'articuler diverses actions relatives à l'alimentation : « Cet enjeu figure dans l'agenda 21 de la commune en prévoyant un volet éducation, un volet urbanisme avec préservation d'espaces de production dans le Plan local d'urbanisme (PLU), un volet aide à l'installation d'agriculteurs. L'objectif final est l'autosuffisance alimentaire sur le territoire » (Landrot, Rouillé d'Orfeuille, et Vuletic, 2016, p. 11). C'est également par la porte d'entrée de l'Agenda 21 que le département de la Gironde a travaillé sur la problématique alimentaire via une approche transversale au sein de l'institution et une gouvernance territoriale multi-acteurs innovante et participative, outillée par la méthode SPIRAL (Fiche initiative innovante n°6 – IRG Projet GouTer). À Perpignan, la question alimentaire a été prise en compte à travers des politiques transversales de développement durable comme le Grenelle de l'environnement, l'Agenda 21 et le PCET.

Si la question alimentaire est davantage prise en compte grâce à ces instruments transversaux, elle reste néanmoins, en France, « encore peu présente dans les grandes procédures ou outils de l'aménagement du territoire : projet d'agglomération, SCoT, schéma de développement commercial » (Terres en villes, sd). Elle est également peu visible en tant que telle dans les lignes budgétaires des collectivités. Une innovation pourrait ici être la mise en place de fonds dédiés à l'alimentation, à l'image du dispositif instauré par la province de l'Ontario (voir encadré).

Le fonds local pour l'alimentation de l'Ontario

En novembre 2013, par le biais d'une loi sur l'alimentation locale (« the Local Food Act »), la Province canadienne de l'Ontario a créé un fonds local pour l'alimentation (« a Local Food Fund ») doté de 30 millions de dollars canadiens sur trois ans. L'objectif de ce fonds était de soutenir le développement de systèmes alimentaires locaux et de sensibiliser les acteurs du territoire à l'importance de consommer les produits de ces systèmes.

Source : Pour la solidarité

Il convient également de souligner l'émergence des Projets alimentaires territoriaux (PAT), prévus dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (2014) afin de répondre à l'enjeu de l'ancrage territorial de l'alimentation. Ce nouvel instrument est porteur de transversalité autour de la question de l'alimentation qu'il considère dans ses dimensions économique, environnementale et sociale. Il prévoit désormais des critères de labellisation permettant une reconnaissance institutionnelle, un recensement de ces démarches et leur mise en visibilité aux niveaux régional et national. Ces critères encouragent une certaine transversalité des PAT en liant les thématiques alimentaires à celles de la justice sociale, de l'éducation alimentaire de la jeunesse et de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ils visent « à améliorer les impacts économiques, socio-culturels, environnementaux et de santé de l'alimentation » (Dispositif de reconnaissance, Annexe 3, 1er mars 2017, MAAF). Enfin, ils encouragent les démarches territorialisées, pluri-acteurs et de durabilité autour de la qualité de l'alimentation. Ces PAT ne pourront néanmoins répondre à ces attentes que s'ils s'appuient sur un mode de gouvernance qui permette réellement cette transversalité et qui établisse un dialogue constructif entre toutes les parties prenantes.

4.2. CONSTRUIRE UNE VISION ET UNE STRATÉGIE PARTAGÉES

La construction d'une politique alimentaire intégrée passe tout d'abord par la définition d'une vision globale qui permette d'explicitier l'objectif à atteindre et de donner un sens à une action collective en faveur d'un système alimentaire alternatif.

Un des instruments les plus utilisés pour porter cette vision est la charte alimentaire (*food charter*, voir encadré). Document non contraignant, la charte alimentaire établit des principes et des

objectifs autour d'une vision pour un futur système alimentaire local et vise à créer un nouveau cadre de référence pour orienter les politiques relatives à l'alimentation (May Jaquith, 2011). De telles chartes ont été élaborées dans de nombreuses municipalités comme à Toronto, Vancouver, Bristol, Londres, ou encore Birmingham, pour n'en citer que quelques-unes. Des chartes alimentaires ont également été produites au niveau provincial et régional (Province de Manitoba, Région de Durham au Canada ; Iowa, Michigan, Oregon, West Virginia et Minnesota aux Etats-Unis) (May Jaquith, 2011). La plupart des chartes sont élaborées à l'initiative d'organisations de la société civile et reprises ensuite plus largement par les institutions publiques. Elles émanent très souvent de préoccupations liées à la santé et plus largement à la sécurité alimentaire, et s'inscrivent dans la perspective de systèmes alimentaires durables.

étudiées à l'occasion du projet GouTer (Voir fiches initiatives innovantes en annexe), nombreuses sont celles qui ont adoptées des chartes comme socle d'une vision, d'objectifs ou de référentiels communs, voire de critères et indicateurs de progrès : Charte d'engagement du mieux manger au lycée - Région PACA, Charte de la transition agroécologique et alimentaire - Montpellier Métropole, Charte du RÉGAL - Pays de Haute Provence, Charte de Pays - Pays de Combraille en Marche, Charte de la « Terre à la table » - Communauté d'agglomération du Douaisis. Ces chartes présentent les référentiels communs, les visions et objectifs, voire les critères et indicateurs de progrès.

Au-delà de la charte, la vision d'une politique alimentaire intégrée se manifeste dans certaines municipalités pionnières (le plus souvent des villes) par l'élaboration d'une stratégie et de plans d'action dans le domaine. Ces stratégies alimentaires urbaines sont une traduction concrète et opérationnelle d'une approche politique intégrée du système alimentaire. Elles peuvent se définir ainsi : « *un processus relatif à la manière dont une ville envisage le changement dans son système alimentaire et comment elle compte parvenir à ce changement* » (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 6). Elles permettent ainsi de mieux définir les modalités concrètes de financement et de mise en œuvre d'une politique alimentaire pour la collectivité. Néanmoins, la forme de ces stratégies diffère selon les municipalités. Certaines d'entre elles, à l'image de Londres, développent des documents de stratégie détaillés et opérationnels ; d'autres, comme Plymouth, se limitent à un plan d'action court et très concret ; enfin, pour d'autres, la stratégie reste implicite et ne donne lieu à aucun document transversal (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 9).

Une des caractéristiques principales de ces visions et stratégies est le fait qu'elles abordent la question alimentaire d'une manière multidimensionnelle. À Brighton par exemple, une des villes pionnières sur la prise en compte politique de l'alimentation, la vision globale met l'accent sur les relations étroites que le système alimentaire entretient avec « l'équité sociale, la prospérité économique, la soutenabilité environnementale, le commerce équitable international et la santé et le bien-être de tous les résidents » (Sonnino et Spayde, 2014, p. 192).

Toutes ces expériences visant à développer une vision et une stratégie transversales soulignent l'importance de les définir dans le cadre d'un

Qu'est-ce qu'une charte alimentaire ?

Si le contenu des chartes alimentaires varie d'une collectivité à l'autre, elles sont généralement composées des éléments suivants : une présentation du contexte et de leur raison d'être, l'affirmation d'une vision, d'objectifs opérationnels et de principes clés.

Ces principes s'inscrivent dans une perspective globale et sont le plus souvent relatifs à la sécurité alimentaire, au soutien à un système alimentaire territorialisé, à la justice sociale, à la nutrition et à la santé.

Il faut noter que ces chartes existent essentiellement dans les pays anglo-saxons, où elles sont très souvent un des premiers outils mis en place par les conseils de politique alimentaire. Ailleurs, cet outil demeure encore peu utilisé, à l'exception par exemple de quelques initiatives pionnières telles que le réseau des acteurs wallons pour une alimentation durable (Rawad), en Belgique, qui s'est doté d'une charte déclinant, de manière transversale, sa vision de l'alimentation durable⁵.

En France, les chartes alimentaires existantes n'ont généralement pas de dimension transversale et sont essentiellement relatives à une composante spécifique de l'alimentation durable. Une Charte circuits alimentaires de proximité et de qualité a ainsi été élaborée par la Région Pays de la Loire ; la ville de Mayenne a, quant à elle, mis en place une charte alimentaire relative à son service de restauration collective. Toutefois, parmi les initiatives innovantes de gouvernance alimentaire

dialogue pluriacteurs : « Plus la vision et les objectifs seront appropriés par les différentes parties prenantes, plus elles auront de force, plus elles seront soutenues, et plus elles pourront résister aux changements des configurations politiques municipales. En conséquence, la participation et la négociation sont primordiales dans le processus de développement de cette vision et de ces objectifs » (Morargues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 20). Dans cette optique, les conseils de politique alimentaire permettent de faciliter la construction d'une vision systémique de l'alimentation (Lacourt, 2015).

4.3. RÉORGANISER LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

L'existence d'un organe trans-sectoriel au sein d'une collectivité est un élément fondamental de la mise en place d'une approche durable de l'alimentation. Cet organe permet en effet d'héberger et d'orienter l'agenda relatif à l'alimentation. Il est le lieu où cet enjeu multisectoriel devient visible et où pourront légitimement être traitées toutes les questions qui y sont liées (Sustainable Food Cities, sd). Or, à de rares exceptions, il n'existe pas de structures pertinentes pour permettre un traitement multidimensionnel de l'alimentation (Jennings et al., 2015). Comment, dès lors, construire un cadre institutionnel adapté à la mise en œuvre d'une politique alimentaire globale ?

Faciliter la collaboration entre différents services et organismes municipaux et rechercher la cohérence des politiques et programmes sectoriels qui influent sur le système alimentaire à différents niveaux administratifs, en mettant en œuvre une approche fondée sur les droits ; parmi les actions possibles figurent la désignation de personnel municipal permanent, la révision des tâches et des procédures et la réaffectation des ressources.
Pacte de Milan

Cet enjeu, identifié par le Pacte de Milan (voir encadré), a donné lieu à diverses expérimentations visant à réorganiser le mode de fonctionnement des services. À Ghent par exemple, un groupe de travail interne a été mis en place au sein de l'administration municipale afin de mettre en cohérence les actions d'une quinzaine de services concernés par les questions alimentaires (Forster et al., 2015). Un dispositif similaire a également été institué dans la Région Nord-Pas de Calais avec la création d'une équipe projet « gouvernance alimentaire » réunissant des chargés de mission de

plusieurs directions régionales. Malgré les contraintes inhérentes à un manque de moyens, cette équipe a notamment permis de « favoriser la transmission des informations entre les services et de coordonner les réponses aux interlocuteurs externes, qu'ils soient porteurs de projets ou financeurs » (Poisnel, 2017). Le Département du Gard fait lui aussi figure d'exemple en la matière avec la mise en place d'une Délégation et d'une Mission Qualité alimentaire rattachée à la Direction générale adjointe développement et cadre de vie du département (voir encadré).

Dans la même logique de transversalité, la Région avait également élargi les compétences de son département de l'agriculture pour englober l'alimentation (Poisnel, 2017). Un autre exemple est celui de Belo Horizonte, au Brésil, où l'établissement d'un dispositif administratif spécifique a été un facteur clé dans la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée (voir encadré). En France, la politique nationale en faveur des projets alimentaires territoriaux pourrait avoir un effet incitatif sur la restructuration des services municipaux vers davantage de transversalité.

L'intersectorialité et la territorialité au cœur de la politique alimentaire départementale du Gard

Héritée d'une tradition d'intervention auprès du monde agricole et de la mobilisation des agriculteurs face aux enjeux de société soulevés par les citoyens (santé, développement équilibré du territoire et respectueux de l'environnement, etc.), la politique départementale alimentaire du Gard fait figure d'exemple en France en termes de transversalité et de territorialité.

Elle est portée par une forte volonté politique au plus haut niveau de l'exécutif départemental (présidence et vice présidence). Pour répondre à l'enjeu d'intersectorialité, le département a opéré de nombreux changements tant dans son environnement et son rôle institutionnels que dans son fonctionnement interne. La politique transversale est organisée autour d'une Délégation et d'une Mission à la qualité alimentaire rattachée à la Direction générale adjointe développement et cadre de vie du département. Cela permet une plus forte transversalité interne, notamment en coordination les services relevant d'autres directions générales adjointes (l'urbanisme, l'éducation, la restauration, l'environnement, l'insertion et l'accompagnement social, etc.) et par conséquent, une meilleure information et

association d'acteurs aux rôles très différents. Des instances de travail, de dialogues internes, politiques et techniques, ainsi que des instances partenariales, à l'échelle du département et déclinées par territoires, ont été mises en place. La politique alimentaire a permis de faire émerger plusieurs Projets Alimentaires Territoriaux, portés par différents acteurs. Cela permet de poursuivre l'objectif du Département d'assurer une territorialisation horizontale (plusieurs échelles de collectivités sur un même territoire) et verticale (maillage de l'ensemble du territoire).

Source : Fiche initiative innovante n°5 – IRG (Projet GouTer)

Ce dispositif a bénéficié de l'environnement politique national et particulièrement d'un plan d'action qui a favorisé son soutien budgétaire et a contribué à guider son action autour du principe du droit à l'alimentation.

Source : Jennings et al., p. 46.

Enfin, comme cela a été rappelé dans l'initiative régionale du Nord Pas de Calais, l'existence d'un portage politique transversal, dans la durée et au-delà des alternances électorales, est indispensable pour le développement d'une politique alimentaire intégrée (Poisnel, 2017, Fiche initiative innovante n°1 – IRG Projet GouTer).

4.4. METTRE EN COHÉRENCE LES NIVEAUX D'INTERVENTION

La cohérence de la gouvernance alimentaire territoriale découle aussi des relations qui se tissent, ou non, entre les collectivités. Se pose ici la question de la pertinence du niveau d'intervention et de mise en œuvre des politiques alimentaires. Celles-ci ne peuvent en effet se limiter aux seules frontières administratives d'une collectivité et il importe que les collectivités, et particulièrement les villes, rétablissent des relations plus étroites avec leurs territoires environnants (Sonnino et Spayde, 2014, p. 193). C'est là un facteur essentiel de reconexion et d'intégration du système alimentaire territorial (Moragues, Morgan, Moschitz et al., 2013, p. 17), et notamment du lien urbain-rural, dont une condition est la création de structures de gouvernance inclusives et intégrées (Jennings et al., 2015, p. 30). Derrière cette gouvernance, se joue également un nouveau rapport villes-campagnes, dans lequel le niveau rural n'est plus exclusivement cantonné à répondre aux besoins des villes, mais également en capacité de construire son propre développement alimentaire territorial en devenant force de proposition et de mobilisation des partenaires urbains. Quant à la question du niveau pertinent d'intervention, le département du Gard répond quant à lui « qu'il n'y a pas de 'territoire de prédilection', ni d'échelle géographique ou institutionnelle idéale pour porter un Projet alimentaire territorial. Il s'agit avant tout d'une volonté politique, d'une dynamique d'acteurs associatifs et/ou professionnels, d'un engagement citoyen », pour cela, « l'ambition de transformer une action ponctuelle ou un ensemble d'actions diffuses en projet de territoire est indispensable » (Fiche initiative innovante n°5 – IRG Projet GouTer).

Pourtant, la situation actuelle témoigne plutôt de l'insuffisance des relations entre les collectivités.

Néanmoins, il convient de noter que ces initiatives se heurtent souvent aux cultures administratives de services habitués à fonctionner en silos, mais surtout aux logiques politiques des élus et de leurs mandats sectoriels. A ce titre, l'expérimentation par la Métropole Montpellier Méditerranéenne de nouvelles modalités de travail via des outils collaboratifs tels que « les espaces de co-écriture (<http://pad.coop-tic.eu>) et les techniques d'animation coopératives (voir <http://www.multibao.org/> ou www.gamestorming.com) ou encore le wiki <http://site-coop.net/Mtp> », montrent combien « ces techniques (dites innovantes) sont en définitives surtout fédératrices, efficaces et, en prime, souvent ludiques ! » pour réorganiser les services autour de cette ambition de transversalité. (Voir Fiche initiative innovante n°3).

Une organisation spécifique pour une politique alimentaire intégrée : le cas de Belo Horizonte

Quatrième ville du Brésil, Belo Horizonte a mis en place une politique alimentaire intégrée dont la réussite tient largement au dispositif de gouvernance adopté.

Une structure administrative indépendante, dotée d'un budget propre, a été créée spécifiquement pour dépasser les frontières existantes entre services et développer une approche transversale de la question alimentaire au sein de la municipalité. Parallèlement, un comité consultatif de 20 membres (représentants de l'administration locale, des syndicats, des producteurs et distributeurs, ainsi que des consommateurs et des ONG) était chargé de donner des avis sur les orientations générales et sur des projets plus spécifiques.

Cela est actuellement renforcé dans le contexte français de reconfiguration institutionnelle territoriale législative (Ex : Loi de Nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe), ce qui entraîne « pour les partenaires, des difficultés majeures de mobilisation des ressources dans des cadres d'intervention encore flous » (Fiche initiative innovante n° 5 – IRG Projet GouTer). En outre, la concurrence entre les différents niveaux de collectivités locales en France, notamment dans le cadre de la métropolisation, explique en partie cette résistance à travailler ensemble. La question des compétences dévolues à chaque échelon d'autorité locale joue inévitablement lui aussi. À Perpignan par exemple, « l'agglomération et la ville se concentrent chacune sur leurs compétences propres, freinant la transversalité des actions ». En outre, les oppositions politiques y font aussi obstacle à des véritables alliances (Perrin, 2014, p. 132). Un défi est dès lors de parvenir à créer une gouvernance territoriale plus inclusive dans laquelle les municipalités, les régions et les autres niveaux de gouvernement puissent travailler ensemble de manière constructive en faveur de solutions bénéfiques à tous (Jennings et al., 2015, p. 46).

La mise en cohérence de la gouvernance alimentaire passe aussi par une meilleure articulation avec les autres échelons de gouvernement, à commencer par l'international. L'Union européenne et les organisations internationales (OMS, FAO, OMC, Banque mondiale), de par leur capacité à réguler la production et la distribution, sont en effet des acteurs prépondérants du système alimentaire (Terres en villes, sd). La communication de la Commission européenne « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir » témoigne d'un inflexionnement de la politique européenne. Elle annonce en effet « *que la future politique agricole commune (PAC) devrait améliorer les conditions d'exploitation des petites structures agricoles et développer les marchés locaux, dans le cadre de la recherche de la diversité structurelle des systèmes agricoles et d'un développement territorial équilibré des zones rurales* » (Jouen et Lorenzi, 2014). Un des enjeux majeurs de la transition vers des systèmes alimentaires durables en Europe sera dès lors la capacité des acteurs à construire un système de gouvernance faisant dialoguer les différentes échelles de décision (Bureau, p 11). D'où l'importance de la mise en place d'un cadre européen qui « *permettrait d'améliorer les actions entreprises dans chacun des États membres en partageant les bonnes pratiques et en mettant en*

synergies les acteurs à même de mener à bien la transition vers des systèmes alimentaires durables » (Bureau, p 15).

Les actions menées par les collectivités dans le domaine de l'alimentation s'inscrivent très largement dans le cadre des régulations nationales. Les politiques étatiques constituent en effet des vecteurs centraux de la régulation alimentaire, que ce soit en termes de méthode de production et de transformation, de réglementation et de contrôle (Terres en villes, sd). Les politiques alimentaires locales sont donc très largement une déclinaison des politiques nationales. C'est le cas par exemple des actions relatives à l'approvisionnement en produits biologiques dans la restauration collective publique, qui résulte très largement de l'injonction nationale fixée par le Grenelle de l'environnement. Mais aussi des mesures en matière de nutrition qui transposent les objectifs du Programme national nutrition santé (Terres en villes, 2013b). Plus largement, les normes internationales et les politiques nationales exercent une forte influence sur le développement des politiques alimentaires locales, que ce soit en termes de contraintes ou d'opportunités. En 2012, la publication d'un rapport des Nations unies sur le droit à l'alimentation au Canada avait, par exemple, ouvert une fenêtre d'opportunité pour les acteurs locaux souhaitant agir en la matière (Bureau et Huchet, 2015, p. 7).

De leur côté, les Régions ont un rôle d'animation et de mise en cohérence de leur territoire qui nécessite une plus grande coordination avec les collectivités locales. Il est donc essentiel de renforcer la mise en cohérence verticale entre les échelons territoriaux. C'est là un des objectifs du dispositif de contractualisation mis en place dans la région Nord-Pas de Calais : CAAP Agglo (voir encadré). La communauté d'agglomération du Douaisis qui en a été bénéficiaire témoigne à ce titre que ce contrat expérimental CAAP' Agglo lui « *a donné des moyens financiers, techniques et une animation indispensables à la mise en œuvre de sa politique agricole locale* » (Fiche initiative innovante n°4 – IRG Projet GouTer).

Le Contrat d'agriculture et d'alimentation périurbaines (CAAP' Agglo)

Le Conseil régional a initié depuis 2012 une contractualisation avec trois agglomérations (communautés d'agglomération du Douaisis et de l'Artois et Lille Métropole Communauté urbaine), à titre expérimental, sur la thématique de l'alimentation. Le Contrat d'agriculture et d'alimentation périurbaines (CAAP' Agglo) ainsi signé incite chaque territoire à engager une approche globale de l'enjeu alimentaire et de sa gouvernance : réalisation d'un diagnostic, élaboration d'une stratégie agricole et alimentaire et mise en œuvre de projets concrets.

Un programme d'actions, négocié, s'attache à engager des initiatives autour des circuits alimentaires de proximité, de la réduction du gaspillage alimentaire, de la préservation des espaces alimentaires et agricoles, de la mise en place de ceinture verte et maraîchère.

Ces CAAP'Agglo visent à créer, dans les zones périurbaines, une dynamique partenariale entre les différents acteurs d'un territoire au sein d'un pôle de gouvernance alimentaire, avec pour finalité de reconsidérer localement le système alimentaire. *Source : J.-L. Robillard, Fondation Jaurès*

Il importe que les relations entre niveaux de gouvernement ne soient pas uniquement descendantes. Les structures de gouvernance supra-locales doivent ainsi faciliter et soutenir le changement impulsé par les collectivités en faveur d'un système alimentaire durable (Sonnino 2014, p. 1). Ainsi, la ville de New York par exemple, demande pour accompagner sa politique locale que le gouvernement fédéral réoriente ses subventions agricoles au profit de la production de produits meilleurs pour la santé (fruits et légumes frais). De même, la ville de Philadelphie, a appelé son gouvernement régional à introduire une nouvelle imposition qui incite à la production de produits frais pour les marchés locaux (Sonnino et Beynon, 2015).

Au-delà de leurs actions individuelles, c'est par leur mise en réseau que les collectivités peuvent renforcer leur plaidoyer à l'égard des politiques régionales et nationales. Au Royaume-Uni, le réseau des villes sur l'alimentation durable (*Sustainable Food Cities Network*) permet notamment de renforcer la capacité des villes à faire pression sur le gouvernement national pour faire changer les politiques et obtenir les financements nécessaires pour la mise en œuvre

de systèmes alimentaires durables (Sonnino et Spayde, 2014, p. 201).

Le décloisonnement et la transversalité indispensables à la mise en œuvre de politiques alimentaires intégrées nécessitent d'opérer, collectivement, un changement d'approche. Les initiatives pionnières en matière de gouvernance alimentaire soulignent en effet que pour construire des politiques adaptées à la complexité du système alimentaire, il convient de considérer chaque acteur comme une partie de la solution et de créer entre eux des synergies. Que ce soit entre les collectivités et les acteurs de leur territoire, au sein des collectivités ou entre les collectivités, c'est en revisitant les modes de coopération (CERDD, 2015) que de nouvelles dynamiques pourront voir le jour en faveur d'une alimentation plus juste et durable.

CONCLUSION

S'il est impossible et contreproductif de définir un modèle de gouvernance alimentaire territoriale, certains éléments communs aux expériences innovantes de gouvernance alimentaire peuvent néanmoins être dégagés de cette étude. Ils constituent des conditions et des ressorts pour favoriser l'invention de modalités de gouvernance alimentaire adaptées à chaque territoire.

UN MOTEUR : L'ACTION COLLECTIVE

La plupart des expériences évoquées dans cette étude soulignent l'importance des mobilisations citoyennes comme facteur déclencheur des initiatives pour une alimentation durable. Un exemple particulièrement édifiant est ici celui de la ville américaine de Buffalo où des activistes locaux sont parvenus à inscrire la question alimentaire à l'agenda de la ville et à transformer certaines politiques locales (Whittaker et Raja, 2015). Cet exemple souligne également l'importance de la construction de réseaux alternatifs et de coalitions pluri-acteurs pour faire bouger les rapports de force. Les collectivités territoriales et les organisations de la société civile ont ici un rôle pivot à jouer pour faire émerger ces coalitions et créer les bases d'une large mobilisation en faveur d'un autre modèle d'alimentation (Jennings et al., 2015, p. 3). La construction et la pérennisation de ces coalitions pluri-acteurs constitue un élément essentiel de la responsabilisation du système alimentaire et une condition fondamentale de la mise en place d'une démocratie alimentaire.

UNE MÉTHODE : LA COPRODUCTION

Les modalités innovantes de gouvernance alimentaire mettent en avant la nécessité de faire travailler ensemble toutes les parties prenantes. Que ce soit par la démocratisation ou par la transversalité dont elles sont porteuses, elles s'inscrivent dans une logique d'apprentissage collectif qui s'appuie sur le dialogue et la coopération. Cette approche partenariale traduit une rupture avec le productivisme compétitif qui est au cœur du système alimentaire dominant (Anderson et al, 2014). Plutôt que de s'inscrire dans la confrontation, elle vise plutôt à faire bouger ce système de l'intérieur, en renforçant les interactions constructives avec lui (Maye, 2014, p. 385). Les coalitions pluri-acteurs alternatives s'inscrivent en effet fortement dans l'échange de pratiques et de savoirs. Elles sont porteuses d'une gouvernance réflexive⁶ fondée sur la coproduction entre des acteurs pluriels et l'adaptation à l'évolution des contextes et de leurs enjeux. Dans cette logique, la gouvernance alimentaire constitue un moyen de traiter collectivement la complexité des enjeux du système alimentaire. De par leur transversalité et le dialogue pluri-acteurs dont elles sont porteuses, les structures participatives du type des conseils de politique alimentaire ont ici un rôle d'orchestration particulièrement important à jouer (Muller et al., 2009, p.238).

se rassembler et de former un front commun, respectueux des différences de chacun, pour défendre une alimentation saine et durable (Morgan, 2014, p. 10).

Le changement d'échelle indispensable pour faire évoluer le système alimentaire actuel nécessitera à la fois cet ancrage au sein des territoires et cette mise en cohérence globale. Il requiert avant tout un portage politique à tous les niveaux et ancré dans la durée.

La coalition pour la sécurité alimentaire des communautés

Cette coalition regroupe près de 300 organisations d'Amérique du Nord et œuvre pour des systèmes alimentaires sains, durables, justes et démocratiques. Elle fournit une assistance technique et des formations et soutien des programmes d'action. Elle vise à construire une voix collective pour mener des plaidoyers au niveau des politiques alimentaires.

<http://www.foodsecurity.org>

Pourtant, malgré les transformations qu'elles permettent, ces innovations dans la gouvernance alimentaire territoriale demeurent encore fragiles. Il importe donc de les institutionnaliser et de les pérenniser sur les territoires. Parallèlement, il importe aussi de mettre en synergie les initiatives territoriales existantes, qui demeurent encore éparses et trop fragmentées. Pour cela, un exemple inspirant pourrait être la coalition pour la sécurité alimentaire des communautés (*Community Food Security Coalition*, voir encadré) créé en Amérique du Nord et qui a permis à de nombreux acteurs de

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, C., Brushett, L., Gray, T. and Renting, H. (2014) 'Working together to build cooperative food systems', *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, pp. 3–9.

Bureau, A. and Huchet, E. (2015) *Quelle politique alimentaire pour l'union européenne ? Pour la Solidarité.*

Carey, J. (2015) *The Bristol Method : How to become a sustainable food city.*

CERDD (2015) *Système alimentaire et coopérations entre acteurs du territoire.*

Chia, E., Mathe, S., Rey Valette, H., Michel, L., Soulard, C. and al. (2010) *Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture.*

Cohen, N. and Ilieva, R.T. (2015) 'Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17, pp. 199–217.

Dau, E. (2014) 'Gouvernance', in Kada, N. and Mathieu, M. (eds.) *Dictionnaire d'administration publique*, PUG.

De Schutter, O. (2010) *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*, United Nations General Assembly, Human Rights Council.

Durrant, R. (2015) *How can local initiatives help accelerate progress to sustainability in a socially inclusive manner? A case study of the Brighton and Hove Food Partnership*, University of Sussex.

Forster, T., Egal, F., Renting, H., Dubbeling, M. and Getz Escudero, A. (eds.) (2015) *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities.* Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Gourlot, N. and Manola, T. (2010) 'Le(s) territoire(s) des habitants : quels enjeux pour l'action ?', Passerelle. *Mobilité des savoirs, La lettre du Lab'Urba*, n°10.

Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A. and Lambrick, F. (2009) *Food Policy Councils: Lessons learned.* Institute for Food and Development Policy.

IPES-Food (2015) *The new science of sustainable food systems: Overcoming Barriers to Food Systems Reform.*

IUFN (2012) *Nourrir nos villes : Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines.*

IUFN (2015a) *Mesurer l'impact de l'approche territoriale de l'alimentation ? : Etude sur l'impact des Systèmes alimentaires territorialisés.*

IUFN (2015b) *Nourrir les territoires de demain : Portrait des enjeux français.*

Jégou, F. and Carey, J. (2015) *Creating space for sustainable food systems in urban communities : Practical approaches and examples for cities.* Handbook: Strategic Design Scenarios Publishing.

Jennings, S., Cottee, J., Curtis, T. and Miller, S. (2015) *Food in an urbanised world: the role of city region food systems in resilience and sustainable development.* The Prince's Charities, 3Keel.

Johnston, J. (2007) 'The citizen-consumer hybrid: Ideological tensions and the case of whole foods market', *Theory and Society*, 37(3).

Jouen M. et Lorenzi F. (2014), « dimension territoriale et politique des circuits courts alimentaires : représentations et enjeux dans le débat européen sur la politique agricole commune », *Sciences Eaux & Territoires*, n°13.

Lacourt, I. and Mariani, M. (2015) *City Food Policies - five levers of action to foster the necessary paradigm shift in our food system.* CITEGO.

Landrot, C., Rouillé d'Orfeuil, H. and Vuletic, S. (2016) *Etat des lieux des initiatives des collectivités françaises en faveur de la transition agricole et alimentaire.* Etude de l'Association RESOLIS pour la Fondation Daniel et Nina Carasso.

Malassis, L. (1994) *Nourrir les hommes.* Paris: Flammarion.

Marsden, T. and Morley, A. (2014) 'Current food questions and their scholarly challenges: creating and framing a sustainable food paradigm', in Marsden, T. and Morley, A. (eds.) *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm.* New York: Routledge, pp. 1–29.

Martinez S. et al. (2010), *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

May Jaquith, M. (2011) 'An Assessment of Canadian Food Charters'.

Maye, D. (2014) 'Moving alternative food networks beyond the niche', *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 20(3), pp. 383–389.

Metzger, M.E. and Aurini, J. (no date) *Investigating the role of food charters in the Canadian food justice movement: A case study of Waterloo, Ontario*. Available at: http://www.wrfoodsystem.ca/files/www/Investigating_the_Role_of_Food_Charters.pdf (Accessed: 21 February 2017).

Moragues, A., Morgan, K., Moschitz, H. and al. (2013) *Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems*.

Moragues-Faus, A. et Morgan, K. (2015) 'Reframing the foodscape: The emergent world of urban food policy', *Environment and Planning A*, 47(7).

Morgan, K. (2014) *The New Urban Foodscape: Planning, Politics and Power*. Cardiff University.

Morgan, K. and Morley, A. (2014) 'The public plate: harnessing the power of purchase', in Marsden, T. and Morley, A. (eds.) *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm*. New York: Routledge, pp. 84–102.

Muller, M., Tagtow, A., Roberts, S.L. and MacDougall, E. (2009) 'Aligning food systems policies to advance public health', *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 4(3-4), pp. 225–240.

Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan 2015.

Perrin, C. and Soulard, C.-T. (2014) 'Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan', *Géocarrefour*, (89/1-2).

Poisnel, E. (2017) *Gouvernance alimentaire dans le Nord-Pas de Calais : Retour sur une expérience de dialogue pluri-acteurs (2010 – 2015)*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance.

Rastoin, J.-L. (2006) 'Le système alimentaire mondial est-il soluble dans le développement durable ?', MOISA, *Working paper n°5*, .

Rastoin, J.-L. (2015) 'Les systèmes alimentaires territorialisés : le cadre conceptuel', in RESOLIS (ed.) *Systèmes alimentaires territorialisés en France, 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable*. Journal

RESOLIS, n°4: , pp. 11–13.

Reed, M. et Keech, D. (2015) 'Building a Bristol Food City Region from the Grass Roots up: Food strategies, action plans and food policy councils', *Urban Agriculture magazine*, 29.

Renting, H. and Wiskerke, H. (2010) 'New emerging roles for public institutions and civil society in the promotion of sustainable local Agro-Food systems changing agri-food paradigms & geographies'.

Renting, H., Schermer, M. and Rossi, A. (2012) 'Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship'.

RESOLIS (2015) *Systèmes alimentaires territorialisés en France : 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable*, Journal Résolis 4.

RESOLIS (2016) *Les systèmes alimentaires territorialisés en méditerranée Initiatives pour une alimentation responsable et durable*. Journal Résolis 12.

Rey-Valette, H., Pinto, M., Maurel, P., Chia, E., Guihéneuf, P.-Y. et al. (2011) *Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1.

Robillard, J.-L. (2014) *Gouvernance alimentaire : le Nord-Pas-de- Calais joue la proximité*. Fondation Jean Jaurès.

Sadler, R.C., Arku, G. et Gilliland, J.A. (2014) 'Local food networks as catalysts for food policy change to improve health and build the economy', *Local Environment*, 20(9).

Schiff, R. (2008) 'The role of food policy councils in developing sustainable food systems', *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 3(2-3).

Sonnino, R. et Spayde, J.J. (2014) 'The "new frontier"? Urban strategies for food security and sustainability', in Marsden, T. and Morley, A. (eds.) *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm*. New York: Routledge, pp. 186–205.

Sonnino, R., Lozano Torres, C. et Schneider, S. (2014) 'Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil', *Journal of Rural Studies*, 36.

Sonnino, R., et Beynon B. (2015) *Rethinking Food Governance: Urban Innovations*, in Deakin, M., Diamantini, D. et Borrelli (eds.), N., *The Governance of City Food Systems*.

Soulard, C. (2015) *Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier : Etude de préfiguration*. INRA.

Spear, G. (2013) 'Democratizing the food system-the food policy council movement', *Kaleidoscope*, 11.

Sustainable food cities (sans date) *Setting up a governance body*. Available at: http://sustainablefoodcities.org/Portals/4/Documents/SFC_Setting%20up%20a%20governance%20body_Aug2013.pdf (Accessed: 22 February 2017).

Terres en villes (2013a) *Contribution au débat Relier politique agricole et politique alimentaire dans les agglomérations et métropoles françaises*.

Terres en villes (2013b) *La gouvernance alimentaire des agglomérations du réseau: Complément d'analyse*.

Terres en Villes (sd) *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*.

Whittaker, J. et Raja, S. (2015) 'How Food Policy Emerges: Research Suggests Community- Led Practice Shapes Policy', *Translating Research for Policy Series*. Growing Food Connections Project.

ACRONYMES

3M	Montpellier Métropole Méditerranée
ADEAR	Association pour le développement agricole et rural
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ARDEAR	Association régionale pour le développement agricole et rural
ARPE	Agence régionale pour l'environnement
ARS	Agence régionale de santé
CAD	Communauté d'agglomération du Douaisis
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CERDD	Centre ressource du développement durable
CGET Massif Central	Commissariat général à l'égalité des territoires
CAAP Agglo	Contrat d'agriculture et d'alimentation périurbaine de la Communauté d'agglomération du Douaisis
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIVAM	Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
COP 21	21ème Conférence des parties à la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (Paris - 2015)
CRET	Contrats d'équilibre territoriaux
DD	Développement durable
DDSCPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction Régionale Environnement Aménagement Logement
EHPAD	Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
DGS	Direction générale des services
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FRGEDA	Fédération régionale des groupes d'études et de développement agricole
FRIAA	Fédération régionale des industries agro-alimentaires

- GABNOR** Groupements d'agriculteurs bio en Nord-Pas-de-Calais
- GOUTER** Gouvernance territoriale des systèmes alimentaires
- INPACT** Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale
- INRA** Institut national de recherche agronomique
- INTERREG** Programme européen de coopération interrégionale
 - IRG** Institut de recherche et débat sur la gouvernance
 - IUFN** International Urban Food Network
- LEADER** Programme européen de liaison entre actions de développement de l'économie rurale
- Loi NOTRe** Loi de Nouvelle organisation territoriale de la République (2014)
 - MIN** Marché d'intérêt national
 - NPDC** Nord Pas de Calais
 - ORCC** Observatoire régional des circuits courts
 - P2A** Politique agroécologique et alimentaire de Montpellier Métropole Méditerranée
 - PACA** Région Provence Alpes Côte d'Azur
 - PAT** Projet alimentaire territorial
 - PCEAT** Plan climat air énergie territorial
 - PLH** Plan local de l'habitat
- PLU et PLUi** Plan local d'urbanisme et Plan local d'urbanisme intercommunal
 - PNA** Programme national pour l'alimentation
 - PNR** Parc naturel régional
 - RC** Restauration collective
 - RÉGAL** Réseau de gouvernance alimentaire locale (RÉGAL) du Pays de Haute-Provence
- RESOLIS** Réseau de recherche et d'évaluation de solutions innovantes et sociales
 - RF** Régions de France
 - RHD** Restauration hors domicile
- RUAF Foundation** Resource center on Urban Agriculture and Food Security Foundation
- SAFER** Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
- SCOP** Société coopérative ouvrière de production
- SCOT** Schéma de cohérence territoriale
- TEPCV** Territoire à énergie positive pour la croissance verte

ANNEXES

Résumés : 11 initiatives innovantes de gouvernance alimentaire territoriale (France)

Fiche n°1 : La gouvernance alimentaire en Région Nord-Pas-de-Calais

La gouvernance alimentaire est à la fois le nom d'une politique menée par le Conseil régional Nord-Pas de Calais entre 2010 et 2015 et le processus de coordination qui visait à rassembler les parties prenantes (de la production à la consommation) pour favoriser la prise en compte des enjeux de durabilité sociale, économique et environnementale dans le système alimentaire régional.

Il s'agissait concrètement de mettre en cohérence les différentes politiques internes au Conseil régional en lien avec l'alimentation (agriculture, santé, environnement, citoyenneté, gaspillage alimentaire, développement économique...); de faire le lien avec les politiques des autres institutions agissant sur le territoire (en particulier : collectivités infra-régionales, agences et directions de l'Etat) ; et enfin de mettre en réseau les acteurs régionaux impliqués sur des projets alimentaires, qu'ils soient publics ou privés.

Fiche n°2 : L'Observatoire régional des circuits-courts (ORCC) en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

L'observatoire régional des circuits-courts (ORCC) est un outil de mise en réseau des acteurs qui œuvrent au développement des circuits-courts en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). C'est un espace d'échange d'expériences, de réflexion, de production et de diffusion d'outils.

Initié par une collectivité territoriale, le Conseil régional PACA (démarche descendante), il a été organisé de façon participative, mettant en œuvre une forme de « gouvernance partagée ».

L'ORCC s'est organisé autour de 3 groupes de travail :

- Modalités des circuits courts et de proximité
- Restauration Hors Domicile de Proximité
- Systèmes alimentaires territoriaux

Fiche n°3: La gouvernance agroécologique et alimentaire à Montpellier Méditerranée

Métropole : une élaboration progressive et territorialisée

Depuis 2015, Montpellier Méditerranée Métropole (3M) impulse son projet de métropole autour de sept piliers : santé, numérique, transports et mobilités, développement économique tourisme et industrie, agroécologie et alimentation, culture patrimoine et université, commerce et artisanat. Ce sont ces sept piliers que la Métropole s'engage à structurer, développer et valoriser. Dans cet objectif, 3M s'attache en particulier à mobiliser les écosystèmes, avec pour finalité la construction d'une vision commune et de plans d'actions partagés avec les acteurs publics et privés du territoire. C'est ainsi que depuis 2014, la Métropole a engagé une démarche collaborative d'élaboration d'une politique agroécologique et alimentaire métropolitaine, dont la mise en œuvre progressive a débuté mi 2015.

Fiche n°4: Agriculture et alimentation au cœur du projet global de développement de la Communauté d'agglomération du Douaisis

La Communauté d'Agglomération du Douaisis (CAD) a souhaité replacer l'agriculture et l'alimentation au cœur d'un projet global de développement du territoire, comme supports de développement économique, social et environnemental. Elle a investi la question des circuits courts puis élargi son champs d'action avec un programme d'actions agricoles et alimentaires (contractualisé en 2013 avec la Région : le CAAP'Agglo).

Plus récemment, cette politique s'est renforcée en se dotant de nouvelles ambitions : faire de l'alimentation un levier du mieux-vivre des habitants du territoire, notamment en développant le volet « santé » de la programmation, et en déclinant ce Projet Alimentaire Territorial à l'échelle micro-locale.

Ces politiques se traduisent par 3 programmes d'actions pluriannuels et multipartenariaux, issus de processus de concertation avec les acteurs locaux volontaires. Au total, plus de 20 partenaires participent à la quarantaine d'actions concrètes de cette politique territoriale.

La CAD se positionne en animateur d'une démarche qu'elle souhaite ascendante en créant les conditions d'un réel dialogue indispensable à l'élaboration d'un projet commun partagé.

Fiche n°5: L'intersectorialité et la territorialité au cœur de la politique alimentaire du département du Gard

La Politique Alimentaire Départementale du Gard reflète l'évolution progressive de l'intervention de la collectivité départementale au regard des enjeux de société, évolution qui s'est traduite par le passage d'une intervention sectorielle agricole à une intervention globale et transversale pour la cohésion sociale et la solidarité territoriale dans l'objectif de « développer une agriculture durable au service de l'alimentation de qualité des Gardois ». Le Département a engagé cette évolution dès 2012 et s'est vu soutenu et reconnu pour sa Politique Alimentaire par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt dès 2014 dans le cadre de l'Appel à projet du Programme National pour l'Alimentation. A ce jour, cette politique présente deux caractéristiques principales : l'intersectorialité et la territorialité.

Fiche n°6: Le département de la Gironde : une gouvernance territoriale innovante et participative au service du développement durable

Lancé en 2004, l'Agenda 21 du conseil général de la Gironde, et ses programmes successifs, se sont construits sur la concertation et la co-construction avec les habitants. La démarche participative est au cœur du processus d'évaluation et d'évolution qui conduit à l'adoption de nouveaux outils tels la méthode SPIRAL qui place au cœur la question du bien-être et la notion de co-responsabilité sociétale territoriale.

L'Agenda 21 de la Gironde repose sur une transversalité au sein de l'institution et une gouvernance territoriale multi-acteurs innovante et participative au service du développement durable et notamment de la problématique alimentaire.

Fiche n°7: Le Conseil de gouvernance alimentaire du Pays Basque

En tant que territoire pilote d'un chantier régional sur la gouvernance alimentaire, le Pays Basque, via le Conseil des Elus (CEPB) et en lien avec le Conseil de Développement (CDPB), a mis en place, sur 2015 et 2016, des ateliers thématiques et installé un Conseil de Gouvernance Alimentaire (CGA) pour traiter des enjeux d'alimentation et d'agriculture sur le territoire.

La méthode adoptée repose sur la concertation avec les acteurs du territoire et leur implication dans l'identification et la co-construction des actions à proposer aux décideurs politiques.

Fiche n°8: Le Pays de Combraille en Marche : vers le « haut débit alimentaire local »

Après avoir expérimenté quelques tests en matière d'approvisionnement local sur le territoire, le Pays lance en janvier 2016 la démarche « tendre vers le haut débit alimentaire local » dont l'objectif est que chaque établissement public ayant une restauration collective travaille avec au moins un producteur local d'ici 2025 (potentiel de plus de 40 établissements).

Cette ambition d'une meilleure « couverture alimentaire » du local dans la restauration collective, notamment portée par les cuisinier-e-s, repose sur la concertation et co-construction avec les acteurs de terrain (groupe de gouvernance alimentaire et groupe opérationnel).

Fiche n°9: Le Réseau de gouvernance alimentaire locale (RÉGAL) du Pays de Haute-Provence

RÉGAL « Réseau de Gouvernance Alimentaire Locale » est un réseau qui fédère les acteurs d'un territoire (entreprises agricoles et agroalimentaires, établissements scolaires, collectivités, citoyens) avec pour objectif le développement d'une alimentation de proximité et de qualité en restauration scolaire en s'appuyant sur une agriculture durable et locale.

La démarche est fondée sur la recherche de relations équilibrées, constructives et transparentes qui apportent des garanties réciproques entre partenaires en matière de traçabilité, de prix, de méthodes de culture et d'élevages.

- RÉGAL se décline en 2 axes: l'approvisionnement de la restauration collective en produits de proximité avec la mise en place d'un schéma d'approvisionnement territorialisé
- L'accompagnement des partenaires (producteurs et gestionnaires/chefs de cuisine)

Cette brique « restauration scolaire » au sein de RÉGAL peut constituer la première étape de l'élaboration d'un PAT.

Fiche n°10: La commune de Grande-Synthe en transition vers un système alimentaire territorialisé, résilient et durable

Depuis 2011, en référence au mouvement « Transition town » initié en Angleterre par Rob Hopkins, la commune s'est engagée dans une démarche de transition « globale » vers un développement durable. Dans ce cadre, l'une des ambitions est de contribuer à mettre en œuvre un système alimentaire (production, distribution, consommation) à la fois plus ancré dans le territoire, plus résilient et durable. La volonté est de développer l'agriculture biologique pour permettre notamment l'approvisionnement de la restauration collective de la commune en produits biologiques locaux et également renforcer le développement des circuits courts alimentaires en produits biologiques locaux.

Par ailleurs, la Ville de Grande-Synthe accompagne l'émergence et la réalisation de tout projet et initiative associative ou d'habitants en faveur d'un système alimentaire local et durable : jardins en pied d'immeuble, jardins partagés, « forêt comestible », poulailler communautaire, banque partagée de semences potagères, atelier de cuisine alternative.

Fiche n°11: La démarche ascendante de l'association Mont'Plateau

L'objectif de l'association Mont'Plateau, constituée en 2016, est de fédérer les acteurs du territoire motivés pour améliorer l'approvisionnement de proximité dans la restauration collective et hors domicile. L'objectif poursuivi étant que l'approvisionnement local (distance de 80km maximum) représente 50% du budget alimentaire de la restauration collective.

Cet objectif participe d'une démarche systémique et comprend d'autres dimensions telles que l'éducation au goût, la justice sociale et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

C'est une démarche complètement ascendante menées par les acteurs de terrain.