

FICHE INITIATIVE INNOVANTE (FRANCE) DE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

rapport

septembre 2017



SOMMAIRE

GouTer – Gouvernance territoriale des systèmes
Alimentaires
Cartographie
Résumés des initiatives innovantes
Synthèse

Directeur de publication:



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

**GOUTER – GOUVERNANCE TERRITORIALE
DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES**

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.

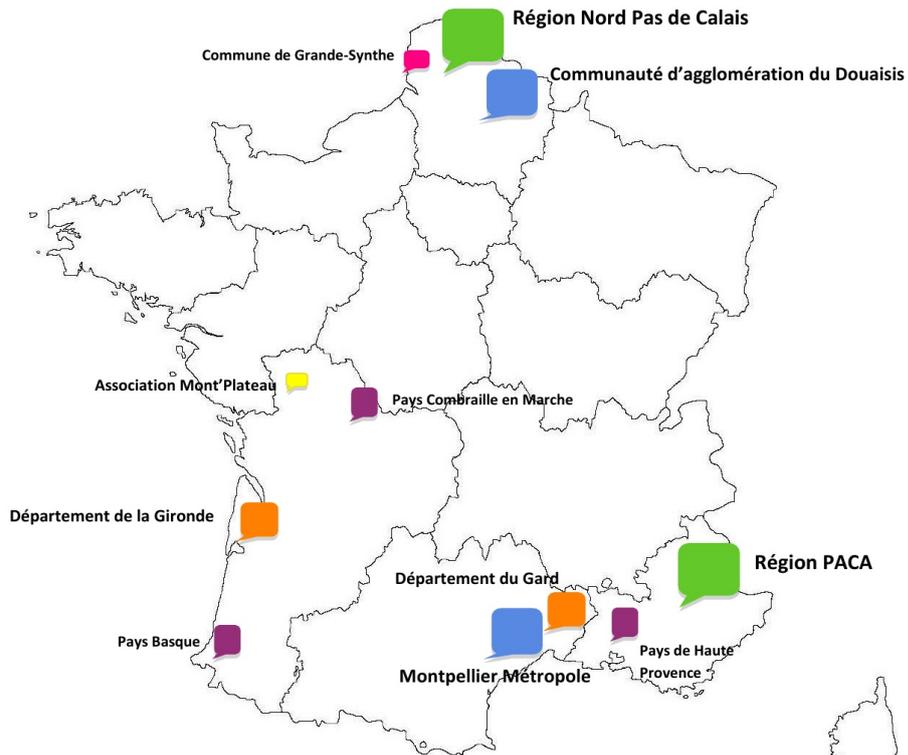
Le programme de travail s'organise en trois phases principales :

- 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.

IUFNinternational
urban
food
network**RUAF FOUNDATION**
RESOURCE CENTRES ON URBAN AGRICULTURE & FOOD SECURITY**RESOLIS**
RECHERCHE
ET ÉVALUATION
DE SOLUTIONS
INNOVANTES ET
SOCIALES**VILLE DE
LYON**

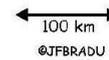
CARTOGRAPHIE

Initiatives innovantes de gouvernance alimentaire territoriale (France)



Légende :

-  Région
-  Métropole/Agglomération
-  Département
-  Pays
-  Commune
-  Association



RÉSUMÉS DES INITIATIVES INNOVANTES

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.



SYNTHÈSE

RÉSUMÉ

GouTer (Gouvernance territoriale des systèmes alimentaires) est un projet de recherche-action qui vise à promouvoir une alimentation responsable et durable à travers des méthodologies et outils de gouvernance alimentaire territoriale. À ce titre, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) a identifié et analysé un échantillon de 11 initiatives innovantes de gouvernance alimentaire en France, menées par différents échelons de territoires (Région, Métropole, Agglomération, Département, Pays, Commune) et impulsées par différents acteurs (Collectivités locales et association principalement).

Ces initiatives témoignent de la vitalité et de la force d'innovation des territoires en France afin de concrétiser le changement vers une alimentation de qualité, porteuse de développement et respectueuse de l'environnement et des générations futures. Elles démontrent qu'à partir d'une vision globale de l'alimentation (production, consommation, santé, développement durable, développement économique, solidarité, etc.) et d'une démarche territorialisée, les acteurs de nature et d'intérêts différents peuvent s'allier au service du développement et de la cohésion d'un territoire. Mise en réseau, partenariat, transversalité de la politique publique et de l'organisation entre acteurs, permettent d'améliorer très qualitativement l'alimentation entendue dans sa globalité. Tant les acteurs (du producteur au consommateur en passant par les agents publics ou les représentants associatifs), que les filières et les politiques publiques (jusque dans l'organisation administrative) en bénéficient. Pour ce faire, les formes et modalités de gouvernance (Réseau, observatoire, conseils locaux de gouvernance alimentaire, stratégie ou politique publique, etc.) s'inventent à mesure des caractéristiques et des contextes de chaque territoire. Il en ressort tout de même des traits communs quant aux principales contraintes (portage politique, prise de conscience, ressources, temps, changement de pratiques, contraintes administratives, postures idéologiques, etc.) et leviers rencontrés (portage politique, accompagnement, temps, reconnaissance, espace de dialogue, vivacité du tissu local, transversalité, démarche de progrès, etc.).

CONTEXTE DES FICHES INITIATIVES INNOVANTES

À l'occasion de la phase 1 du projet GouTer, l'IRG a identifié et analysé un échantillon de onze initiatives innovantes de gouvernance alimentaire en France, là où la RUAF Foundation opérait le même travail auprès d'initiatives en Europe et plus spécifiquement en Espagne.

Le présent document a vocation à présenter l'essentiel de ces initiatives et des enseignements transversaux que l'on peut en tirer.

Ces fiches font également l'objet d'une **publication individuelle** de chacune d'entre elles, afin que les personnes intéressées puissent retrouver de plus amples précisions, notamment sur le contexte qui a permis leur développement et sur les mesures qu'elles ont mises en place pour instaurer cette gouvernance alimentaire sur leur territoire.

Par ailleurs, ces fiches ont été établies en complémentarité avec un **rapport de l'IRG sur les enjeux de gouvernance alimentaire territoriale** dans le cadre du projet GouTer. Elles viennent ainsi en éclairer plus concrètement certains aspects.

OBJECTIFS

L'objectif de ces fiches est d'analyser des expériences innovantes de gouvernance alimentaire en France. Ces analyses permettront de constituer un référentiel de « bonnes pratiques » et de faire ressortir une diversité de régulations nouvelles (nouveaux acteurs, nouveaux modes d'organisation, innovations institutionnelles) adaptées au contexte français. Elles viennent ainsi nourrir le travail en commun avec les territoires pilotes du projet GouTer, mais ont également vocation à être utilisées plus largement par les acteurs qui souhaiteraient s'en saisir. Il ne s'agit bien évidemment pas de réfléchir à la réplication de ces « bonnes pratiques », ce qui, étant donnée la diversité des contextes territoriaux, semble peu pertinent, mais de les considérer comme des sources d'inspiration possibles. En effet, ces fiches participent avant tout d'un récit positif autour de la concrétisation d'une alimentation durable et responsable au plus près des territoires.



Principaux enseignements:

Si chacune de ces initiatives innovantes de gouvernance alimentaire n'a de sens qu'au regard du contexte spécifique dans lequel elle s'inscrit, à la lecture de ces différents cas concrets se dégagent tout de même quelques traits caractéristiques et/ou communs qu'il nous semble intéressant de faire ressortir ci-dessous.

FORMES

Toutes sont à l'initiative d'acteurs du territoire (collectivités locales, association, producteurs), conditionnées fortement par le portage d'une volonté politique explicite et, souvent, favorisées par des dispositifs institutionnels plus descendants (PAT, PNA, Contrats régionaux, Agenda 21, LEADER, etc.). Les dynamiques locales de gouvernance alimentaires empruntent alors des formes diversifiées selon les territoires : **Observatoire** (Ex : circuits courts), **stratégies ou politiques publiques** (Ex : alimentaire, agroécologique), **processus de coordination, organisation entre services de collectivités, conseils locaux de gouvernance alimentaire, programme d'action** (Ex : agricole et alimentaire), **réseau de gouvernance alimentaire**.

FACTEURS FAVORABLES

Au niveau du cadre institutionnel et politique

Un **portage politique fort** est un levier indispensable à l'initiation et la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire territorialisée. Le fait que d'autres **élus soient également sensibilisés** à la problématique de la gouvernance alimentaire permet d'en assurer une continuité et une meilleure assise sur le territoire.

Des **postures ouvertes et souples** au sein de la hiérarchie administrative, tout comme une **approche non partisane** de la part des élus ou encore le fort volontarisme des chargés de missions de différentes directions sectorielles, favorise ces démarches de gouvernance pluri-acteurs. Définir un **cadre de travail suffisamment large et accessible** à tous pour permettre aux acteurs citoyens et associatifs d'y contribuer garantit cette composante plurielle. **L'accompagnement** par des ressources extérieures, expertes ou universitaires et pluridisciplinaires vient sans conteste, enrichir et solidifier ces processus. **La participation à des groupes de**

réflexions interministériels ou nationaux sur l'alimentation et les PAT vient mutuellement enrichir et renforcer les dynamiques locales et nationales.

Le temps laissé à la définition de l'outil, à la construction d'une vision partagée avec les acteurs, d'un référentiel et d'un vocabulaire commun permet de consolider la base même du processus de gouvernance. Parfois, le choix inverse de consacrer un **temps court et séquencé** à l'étape de la préfiguration pour passer à l'action directement se justifie également.

Le **contexte socio-politique et culturel** (Ex : gastronomie, patrimoine local, solidarité) favorable et facilité par l'affirmation d'une politique alimentaire nationale contribue à renforcer ces dynamiques locales. Il en va de même de la **reconnaissance** de l'initiative par des soutiens, des partenariats ou l'obtention d'appels à propositions auprès d'acteurs institutionnels (Etat/PNA, Région, Département, DREAL, DRAAF, ARS, ADEME, etc.) ou consulaires (Chambre d'agriculture, etc.). La **légitimité locale** des personnes chargées de conduire ou d'animer cette politique locale (Ex : Mission Agenda 21) et le fait de pouvoir mobiliser des **têtes de réseau** sur le même territoire favorise l'ancrage territorial de la démarche et la fluidité des échanges.

La mise à disposition de **moyens financiers, techniques et humains** pour lancer et mettre en œuvre la politique agricole locale (TEPCV, Programme Leader, Fonds régionaux, PNA, etc.) est bien sûr une des conditions à la concrétisation de ces politiques alimentaires transversales.

Enfin, comme c'est le cas du Pays Basque ou du Département du Gard, la pérennité de cette dynamique peut s'inscrire dans une **continuité institutionnelle et politique** via la création d'une communauté d'agglomération, celle d'une délégation ou encore celle d'une mission (Ex : Transition écologique et énergétique, Qualité alimentaire), pour « mutualiser et assurer plus de cohérence, définir et porter plus collectivement un projet de territoire ».

Au niveau des principales parties prenantes et de leurs relations

La **vivacité, la structuration et les habitudes de mises en réseau** du milieu associatif local, des initiatives citoyennes ou des intercommunalités, parfois hérité d'un travail de précédentes mandatures, s'avèrent particulièrement bénéfiques à ces démarches de gouvernance alimentaire

locale. La **force de la communauté scientifique locale** ou encore celle de **l'effervescence citoyenne** sur ces problématiques alimentaires est un atout supplémentaire. **L'identification préalable des acteurs** clefs et intéressés, ou la mise en place en amont **d'action pilotes** permet aussi de situer les forces en présence.

Rassembler autour d'approches centrées sur l'humain et l'intérêt général, ou d'une vision innovante portée par un acteur, **donne du sens** à la démarche.

Les personnes chargées de **la coordination et de l'animation du processus** ont un rôle central. Elles peuvent être appuyées en cela par un accompagnateur. Cet **accompagnateur** représente un tiers extérieur, fédérateur et parfois même catalyseur. Il est souvent porteur de nouvelles manières de faire, qui contribuent à démontrer la faisabilité et donner envie.

Mettre en place des **espaces de dialogue et de concertation** et favoriser le **partage des responsabilités** dans la co-animation ou la co-programmation permet de responsabiliser les acteurs, dépasser les clivages idéologiques et neutraliser les oppositions politiques. Associer les professionnels de l'alimentation à ces démarches de concertation permet de dépasser les contraintes propres à chaque acteur et de favoriser une prise de conscience (producteurs, chefs de cuisine, cantiniers). Promouvoir une **démarche de progrès** permet de tenir compte des trajectoires de chacun et de rassembler autour d'une dynamique de mouvement.

Une autre approche peut consister à reconnaître à chaque acteur sa **propre légitimité, compétence et liberté à agir** dans son champ d'appartenance mais aussi dans le champ des autres, selon une **démarche d'horizontalité** (Mission Agenda 21).

Enfin, le **volontarisme, le professionnalisme (compétence), la continuité et la force de la mobilisation** des acteurs locaux (institutionnels, partenaires, associations locales, citoyens, acteurs marchands, etc.) déterminent la qualité et la pérennité de ces dispositifs de gouvernance et politiques alimentaires.

CONTRAINTES

Au niveau du cadre institutionnel et politique

La contrainte majeure (à la fois levier) pour la mise en place et la pérennité d'une gouvernance territoriale des systèmes alimentaires est celle de son **portage politique**. C'est en effet cette volonté politique, les décisions et les **ressources** (institutionnelles, matérielles, humaines, financières) qui vont en découlant qui conditionnent cette dynamique et ses impacts positifs dans la durée. La **dépendance** vis à vis des financements est entière. Elle y soumet la durabilité de ces politiques. Elle provoque également un **effet pervers quant à la motivation des acteurs** qui tendent à se positionner stratégiquement afin de se rapprocher de l'institution qui les subventionne. Ces **budgets, souvent contraints**, provoquent également la frustration des acteurs dont les idées et projets peinent ainsi à se concrétiser.

Le temps est lui aussi une contrainte car c'est bien sur le long terme que ces politiques alimentaires territorialisées produisent leurs effets. Or cela s'inscrit en contradiction avec le **temps des mandats politiques**, dont la durée et le jeu de l'alternance fragilisent considérablement ces processus. Par ailleurs, le **temps des processus de coopération** est lui aussi souvent en décalage avec celui des livrables opérationnels.

La difficulté de cette coopération, et donc de cette gouvernance, est d'autant plus forte que les politiques alimentaires locales nécessitent une **approche globale**, sur le **temps long** et engageant à une **transversalité de la politique publique**. Cela rend difficile **l'identification d'une porte d'entrée** pour se saisir de la question alimentaire. La transversalité entre secteurs, acteurs, enjeux, politiques, etc. contraint à des changements de pratiques et de rôles.

Le **changement de pratiques** conduit notamment à travailler avec de nouveaux partenaires, adopter de nouvelles méthodologies ou encore favoriser l'interconnaissance. Il rend **l'animation et l'accompagnement** de ces processus absolument central. Il est par ailleurs **chronophage**. L'ouverture de ces processus d'échange et de dialogue suscite également la **peur de certains élus** vis à vis de démarches qui favorisent le débat, la contradiction et la co-construction des politiques publiques. Car elle favorise une certaine complexité et s'adresse à de multiples cibles, la transversalité de cette politique rend par ailleurs difficile **sa mise en lisibilité et sa communication**.

Cette gouvernance pluri-acteurs est d'autant plus ardue à mettre en place avec des **organisations de la société civile nombreuses et dispersées**, voire concurrentes. Cette complexité est également renforcée par les **bouleversements institutionnels et administratifs** (Réforme territoriale, loi NOTRe, législation, etc.) qui impliquent des **réorganisations** administratives et politiques fortes sous le coup de fusions (Région, intercommunalité) voire de disparitions d'échelons territoriaux (Pays). Elles provoquent des **incertitudes et ralentissements** notoires des dynamiques alimentaires locales. Par ailleurs, les textes législatifs et réglementaires contenus dans le **code des marchés publics** sont présentés régulièrement comme une entrave à cette territorialisation d'une alimentation durable et responsable.

Plus globalement, on observe que la transversalité de cette politique publique vient se heurter à une **organisation et un fonctionnement sectoriel ou en métiers**. S'il n'existe pas de politique alimentaire locale en tant que telle, on comprend d'autant mieux la difficulté de son pilotage, là où elle requiert de la transversalité et de la coopération entre services internes à l'administration et acteurs sociaux, économiques et politiques pluriels. Elle exige donc une **redéfinition et une clarification des rôles et places** de chacun de ces acteurs entre portage politique, impulsion, animation, coordination, financement, décision, consultation, etc.

Au niveau des principales parties prenantes et de leurs relations

Le monde de l'alimentation et de l'agriculture regroupe une pluralité d'acteurs et donc de visions, opinions, idéologies, connaissances, pratiques, compétences, etc.

Les **postures idéologiques** demeurent assez clivées et provoquent des oppositions franches. On constate notamment des négociations parfois chaotiques entre des représentants agricoles et les collectivités locales ou autres parties prenantes d'une alimentation durable sur le territoire. A cela s'ajoute le constat d'un retrait progressif ou de **l'absence des acteurs de l'industrie agroalimentaire ou de la grande distribution** au tour de table.

Ces **écarts ou affrontements entre les visions** sont également observables entre le niveau politique et le niveau technique, mais aussi entre les coutumiers d'une approche sectorielle et les porteurs d'une approche systémique de l'alimentation, ou encore entre les tenants de la

production agricole et les partisans de la relocalisation et des circuits de proximité. En matière de restauration collective par exemple, les visions du producteur et du prescripteur en termes d'acceptabilité économique demandent régulièrement à s'ajuster autour d'un équilibre consenti.

On mesure donc la **difficulté à rassembler** autour de ces initiatives de gouvernance alimentaire locale, qui **impliquent de co-construire une vision partagée pour le territoire, autour d'objectifs et d'un vocabulaire communs**. On notera par ailleurs ici que le terme de « gouvernance » suscite une mauvaise compréhension de la plupart des acteurs qui y sous-entendent une logique descendante du pouvoir.

Le **déficit ou la faiblesse de mobilisation** est souvent constaté **en dehors du cercle des avertis ou convaincus**, à savoir : des citoyens, aux parents d'élèves, en passant par la grande distribution, les organismes consulaires ou encore plus fondamentalement les élus et les producteurs eux-mêmes. Comme cela est souvent le cas pour les processus participatifs, le **volontariat** de la mobilisation peut expliquer la difficulté de certains à s'y investir au delà de leurs temps personnels et professionnels déjà très contraints. Bien d'autres explications peuvent également venir en complément : l'absence de sensibilisation ou de prise de conscience des enjeux, la **peur de la récupération politique**, le fait que les **processus de participation demeurent abstraits**, etc. Cette mobilisation, et donc participation aléatoire ou marginale, complexifie par ailleurs **l'animation** des temps de dialogue ou de travail collectif. Elle nuit forcément à la dynamique de participation, sa continuité et rend difficile **l'équité de la prise de parole et de la représentation des acteurs**.

Plus matériellement, **l'absence d'infrastructures ou de moyens dédiés** accentue les contraintes logistiques, en matière de transformation, d'approvisionnement ou encore de mutualisation des livraisons pour la restauration collective par exemple.

Enfin, les **compétences** dévolues à chacune des collectivités impactent également sur leur capacité ou non à investir certains champs de l'alimentation plutôt que d'autres (Ex : social notamment).

Autres

Les **caractéristiques du territoire** dans lequel s'inscrivent les politiques alimentaires sont également susceptibles d'apporter un certain

nombre de contraintes. Ainsi, lorsqu'il s'agit de territoires très urbanisés, le manque de disponibilité du **foncier** peut limiter l'ambition des politiques alimentaires. La **faiblesse démographique** peut rendre difficile la constitution d'une clientèle plutôt peu nombreuse et dispersée.

Plus généralement, à la jonction entre les dispositifs institutionnels et les parties prenantes, se pose la question de la difficile **cohérence et continuité de l'action publique** en matière d'alimentation (au delà du temps des mandats politiques) et donc de la façon dont elle est intégrée et saisie dans les processus démocratique, administratif et institutionnel.

IMPACTS

L'instauration d'une gouvernance alimentaire territoriale, au profit d'une politique alimentaire durable et responsable, est souvent le fruit d'un travail hérité d'une dynamique locale, construite progressivement et dans le temps long, au fil des projets, des initiatives, des politiques et des acteurs.

On distingue en cela toute une série d'effets, d'incidences ou d'impacts, de nature et de force différente, parfois difficile à quantifier, que l'on peut énumérer ainsi :

IMPACTS sur le processus de gouvernance alimentaire (dialogue pluri-acteurs, réorganisation administrative, etc.)

Sur le dialogue pluri-acteurs :

- Favorise les **échanges** (espace de rencontre, de dialogue, de travail collectif, de partenariat) entre acteurs, autour de problématiques communes notamment (Ex : logistique), et ce, y compris hors des espaces de gouvernance mis en place.

- Développe le **dialogue territorial** avec une diversité d'acteurs, notamment avec les producteurs (Ex. 3M: lesquels représentent jusqu'à 72% des exploitants du territoire), les associations locales, les élus, le monde de la recherche et les citoyens, même si dans certains cas, le dialogue avec les représentants agricoles est demeuré très difficile (Ex : Région Nord pas de Calais) ou que celui avec les acheteurs est resté assez faible.

- Contribue à la **prise de conscience** de la diversité des acteurs concernés et impliqués, et de la richesse des actions menées sur le territoire.

- Génère un **travail partenarial** (conception, animation, mise en œuvre) d'implication forte et constante, y compris à vocation commerciale, et ouvert pour qu'il soit au reflet des parties prenantes locales du système alimentaire (Ex : acteurs économiques, santé, social, environnement, éducation).

- Permet la **mise en réseau** d'acteurs du territoire débouchant sur des projets collectifs ou des échanges d'expériences, voire le développement de réseaux plus vastes, notamment internationaux (Ex Département de Gironde: Réseau international des territoires de co-responsabilité).

- Contribue à l'accompagnement de la **structuration de filières locales** (Ex : élevage)

- Permet l'**identification d'acteurs nouveaux**, notamment associatifs ou ceux ne bénéficiant pas déjà de financements ou encore, ceux répertoriés comme étant des acteurs aux pratiques exemplaires en matière d'alimentation durable.

- Permet de « **renouer des liens parfois distendus** au niveau de l'agriculture et de l'alimentation avec les collectivités et les citoyens » (Ex : Département du Gard).

- Participe à la « **mise en synergie progressive des acteurs ou des actions** des différents organismes professionnels agricoles (Ex : Chambre d'Agriculture 34, INPACT, Sud et Bio), de la production et de la distribution alimentaires locales » (Ex : Métropole de Montpellier) et des associations.

- Engendre une **meilleure communication et information** entre collectivités territoriales et directions régionales, et plus largement entre acteurs « aux rôles très différents sur le territoire » (Ex : Département du Gard).

Sur la/les politique(s) publique(s) :

- Permet l'**élaboration d'une politique ou stratégie alimentaire** territorialisée, volontariste et ouverte à travers l'identification de priorités et l'adoption de critères qualitatifs (Ex : durabilité environnementale).

- Suscite des **effets d'entraînement** dans les différentes initiatives lancées.

- Aboutit à la **prise en compte** de la politique agricole et alimentaire **dans les autres politiques locales et leurs dispositifs** (PLU, PLH, CRET, contrats d'objectifs avec les PNR, etc.), ou à la mise

en cohérence de ces dispositifs locaux existants.

- Favorise une **meilleure communication et information** entre les différents dispositifs régionaux de financement de projets sur l'alimentation.
- Contribue à une **amélioration qualitative** sur le territoire par exemple, en termes de relocalisation de l'approvisionnement, de réduction du gaspillage alimentaire, d'apports nutritionnels, de qualité (plan de développement territorial de la bio), etc.
- Retient la **satisfaction des bénéficiaires** (Ex : enfants, parents, enseignants) et permet d'élargir le panel des bénéficiaires.
- Permet « d'atteindre une **efficacité satisfaisante dans le ciblage des dispositifs d'intervention** (adaptation aux besoins) et la **couverture territoriale des projets** en émergence » (Ex : Département du Gard).
- Conduit plus globalement à la **redéfinition du projet de territoire ou contrat de ville**.
- **Contribue au changement des mentalités** dans le domaine de la restauration collective.

Sur la réorganisation administrative, la méthodologie, les approches, les outils :

- Favorise le **passage de démarches sectorielles à une politique transversale ou intersectorielle**.
- Fait émerger de **nouveaux outils ou modalités de fonctionnement** de l'institution et ses politiques : évaluation au regard du développement durable, objectifs transversaux dans les outils de pilotage, auto-diagnostic, plan de concertation, guide de questionnement des projets, adaptation des pratiques de passation des marchés public (Ex : conditionnement revu), kit méthodologique pour les territoires souhaitant mettre en place un PAT en mode « labo », introduction d'exigences liées à la relocalisation de l'alimentation dans les conventions/contrat de partenariats avec les organismes agissant sur le territoire, intégration d'un volet participation au sein de services sectoriels, réunions informelles inter-services en interne à la collectivité locale, mise en place d'instances de travail et de dialogue interne politiques et techniques, d'instances partenariales, création d'une mission et d'une délégation spécifique dédiées à la qualité alimentaire (Ex : Département du Gard), etc.
- Contribue à la **reconnaissance des conseils de**

gouvernance alimentaire comme des outils de rapprochement entre les acteurs (acteurs, élus, structure publique).

- Débouche sur **l'élaboration de chartes** (Ex : Charte d'engagement du mieux manger au lycée-Région PACA, Charte de la transition agroécologique et alimentaire – 3M, Charte du RÉGAL Pays de Haute Provence, Charte de Pays – Pays de Combraille en Marche, Charte de la « Terre à la table » - CA du Douaisis) présentant les référentiels communs, les visions et objectifs, voire les critères et indicateurs de progrès.
 - Aboutit à **l'adaptation des dispositifs de financement** (Ex : Aide aux très petites exploitations agricoles avec bonification pour les installations en bio, dispositif CREER, soutien technique et financier aux démarches infra-régionales.etc.).
 - Permet de renforcer la **prise de conscience** des enjeux alimentaires et **bousculer les idées reçues** (notamment des habitants), à la faveur d'une **approche globale** (ensemble de la chaîne) et **transversale** au sein des politiques (notamment régionales).
 - Entraîne la création d'un **laboratoire d'innovation territoriale** pour « créer de nouveaux modes de conception des politiques publiques, co-construire des solutions innovantes, incubé et prototyper » (Ex : Département de Gironde).
 - Amène la **création d'un service régional** pour l'amélioration de la qualité des repas (Ex : Région PACA).
 - Permet de **passer de la protection/préservation à la multifonctionnalité agricole** (Ex : 3M).
- Sur la reconnaissance du territoire et/ou de sa politique/gouvernance alimentaire :*
- Amène de nombreux territoires à être **reconnus au niveau local, régional ou national**, pour leur démarche, leur gouvernance et politique alimentaire, et ainsi à pouvoir les **valoriser** via la remise de trophée, l'obtention d'appel à projets (Ex : PNA), le label « Projet alimentaire territorial » ou celui de « territoire pilote dans cadre chantier régional », Prix « courage des Victoires des cantines rebelles ».
 - Contribue à ce que le Département (Ex : Gironde) devienne un **acteur légitime**, reconnu et sollicité sur la question alimentaire.

- Favorise la **valorisation des démarches exemplaires et la multiplication des projets alimentaires**.

- Génère une **part croissante d'acteurs manifestant un intérêt** pour la démarche (Ex Pays de Combraille en Marche : 29 établissements impliqués sur 48).

Sur la professionnalisation des acteurs :

- Contribue à une **professionnalisation** de la plupart des acteurs associés à la gouvernance alimentaire locale (chargés de mission, techniciens, partenaires, professionnels de l'alimentation).

- Permet plus globalement une **montée en compétences** de l'ensemble des parties prenantes de la gouvernance alimentaire par une meilleure maîtrise des enjeux globaux de l'alimentation et de la complexité de l'action publique.

Sur la réflexion

- Développe une **démarche de réflexion** (Ex : sur les enjeux d'une relocalisation de l'alimentation), de **prospective** (Ex : prospective alimentaire grand public de la Métropole de Montpellier) et **d'exploration** (Ex : démarche exploratoire de prospective participative Grande Synthèse en Transition ou **d'innovation** (Ex : création laboratoire d'innovation territorial pour créer de nouveaux modes de conception des politiques publiques).

IMPACTS sur la territorialisation du système alimentaire

Si la plupart de ces constats viennent compléter les impacts précédemment identifiés, il ne faut pas non plus manquer de rappeler que pour certains, il reste difficile de « quantifier l'impact sur le territoire, de suivre l'émergence et la mise en place de projets ou de politiques alimentaires ».

L'adoption d'une approche globale de l'alimentation et de démarches de transversalité ou d'intersectorialité, tend à favoriser également une double territorialisation, comme c'est le cas du Département du Gard par exemple : « une **territorialisation horizontale** (plusieurs échelles de collectivités sur un même territoire) et **verticale** (maillage sur l'ensemble du territoire).

Ainsi, la gouvernance territoriale des systèmes alimentaires :

- Contribue au **développement des démarches alimentaires sur le territoire via d'autres territoires institutionnels, de projet**, par exemple : émergence de projets de SAT dans une quinzaine de CRET et dans des PNR, inclusion d'un axe sur le développement des circuits courts et la territorialisation de l'alimentation dans les territoires LEADER, développement d'un projet de coopération inter-GAL sur les SAT, mobilisation des mesures FEADER relatives aux circuits courts dans les territoires appuyés par le Réseau Rural PACA ; l'ajout de 2 pays à la démarche RéGAL.

- Favorise **l'engagement de communes ou de communautés de communes sur les problématiques alimentaires locales**; par exemple : 12 communes volontaires de PACA travaillent (Travaux de l'ARPE sur la commande publique dans la RHD) sur des thèmes liés à l'alimentation (gaspillage alimentaire, plateformes d'approvisionnement, règles sanitaires, foncier, SAT); l'engagement de la moitié des communes du territoire pour une introduction de produits bio et/ou locaux dans les menus de leurs restaurants collectifs (soit 6115 repas/jour pour les communes); 15 communes se sont portées volontaires pour s'impliquer dans la politique locale agricole et foncière; les Villes de Lacanau, Gujan Mestras et Saint Denis de Pile sont lauréates d'un appel à projet national pour innover en liant la démarche Agenda 21 et la méthode Spiral pour "mettre le bien-être au cœur des projets territoriaux de développement durable »; travail partenarial entre les territoires de la Communauté d'Agglomération du Grand Guéret et la Communauté de Communes des Portes de la Creuse en Marche, la Communauté de Communes de la Creuse Grand Sud et le Pays Combraille en Marche pour structurer les circuits courts en restauration collective, etc.

- Permet de **mieux relier la demande en restauration collective avec les productions locales**, par exemple : par l'introduction de pain bio dans les restaurants scolaires de la Ville de Montpellier, via le projet BouSol (soutien à l'installation d'une boulangerie d'insertion locale) et l'établissement d'une filière céréales bio locale en cours ; la connexion produit par produit entre la demande en restauration collective (RC) et l'offre locale, pour l'ensemble de la RC territoriale après une première phase de structuration des filières ; une convention du département (Creuse) avec la Chambre d'Agriculture pour quantifier les volumes en produits locaux pour les collèges afin de faire

coïncider l'offre et la demande, etc.

- Augmente le **nombre de bénéficiaires et acteurs** de la politique alimentaire et agricole locales, par exemple: environ 130 producteurs (soit 72%) du territoire sont bénéficiaires du projet agricole et alimentaire, 42 agriculteurs et 10 restaurateurs signataires de la Charte « De la terre à la table », l'aide à l'installation de 3 agriculteurs ; la mise en œuvre du projet agricole et alimentaire dans l'aménagement d'un éco-quartier (Le Raquet) avec un parc horticole et maraîcher (exploitation maraîchère gérée par l'APEI Les papillons Blancs, haies comestibles et jardins publics, jardins partagés).

- **Etend la démarche d'alimentation locale et responsable à d'autres dispositifs/échelons institutionnels**, par exemple : élaboration du Schéma directeur du Marché d'Intérêt National (MIN) de Montpellier en cours, pour une meilleure adéquation de cette place de marché aux enjeux de l'alimentation de demain ; Installation d'ateliers de transformation sur le MIN permettant la connexion entre offre et demande alimentaire locales ; territorialisation de l'indice de bien-être à l'échelle des SCOT de Gironde ; implication du Département.

fiche

septembre 2017
