

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

