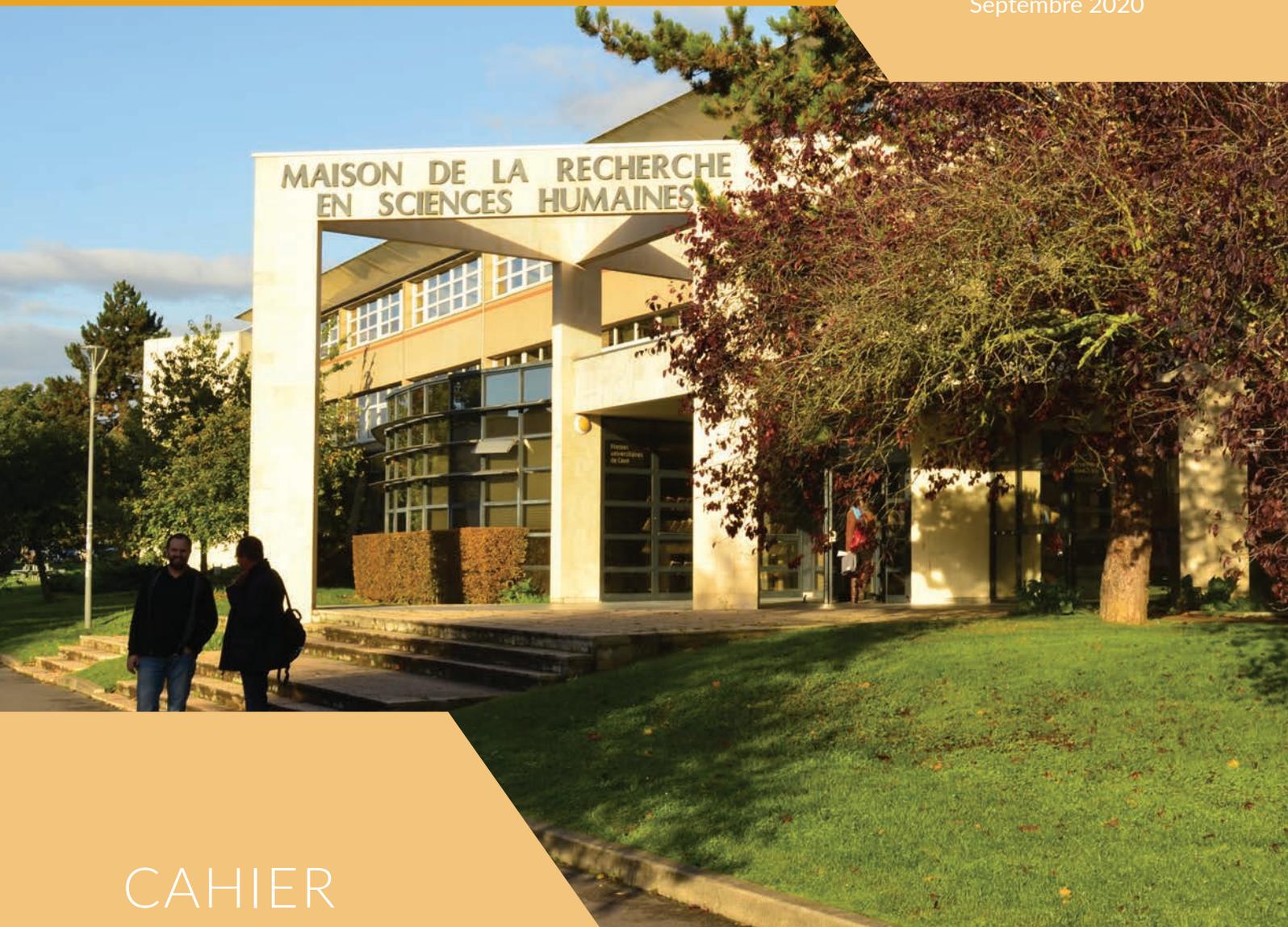


Septembre 2020



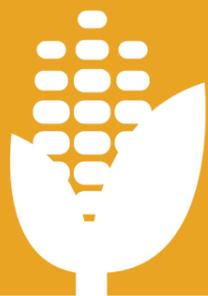
CAHIER  
D'ACTEURS

COMPRENDRE  
LA GOUVERNANCE  
DES SYSTÈMES  
ALIMENTAIRES URBAINS



Frugal research

Formes urbaines  
et gouvernance alimentaire



# TABLE DES MATIÈRES



<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>PROJET FRUGAL</b> .....	6
<b>CHAPITRE 1 - COMPRENDRE LA SINGULARITE DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DE SON TERRITOIRE GRACE A LA FRISE CHRONOLOGIQUE</b> .....	8
• Le cadre théorique .....	8
• La méthode proposée .....	10
• L'interprétation .....	11
• L'analyse comparative .....	12
• Les apports complémentaires de l'analyse chronologique de l'action publique territoriale .....	13
• Mobiliser la frise de la gouvernance alimentaire territoriale : conditions et points de vigilance .....	14
• Bibliographie .....	17
<b>CHAPITRE 2 - ARTICULER LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES POUR AGIR</b> .....	18
<b>2.1 - ARTICULER LES COMPETENCES LOCALES GRÂCE AU DROIT</b> .....	18
• La méthode .....	18
• La classification des champs d'action .....	19
• L'arborescence des compétences au regard du droit .....	20
<b>2.2 - COMPARER LES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX POUR MIEUX CO-CONSTRUIRE LE SIEN</b> .....	22
• Le cadre théorique et la méthode .....	23
• Les principaux enseignements .....	23
• Bibliographie .....	24
<b>CONCLUSION</b> .....	26



# introduction

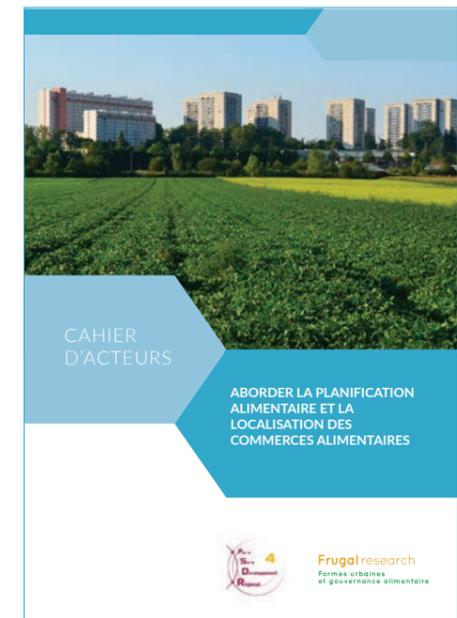
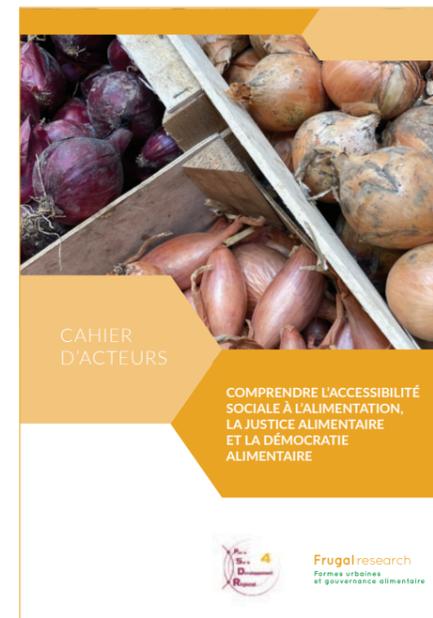
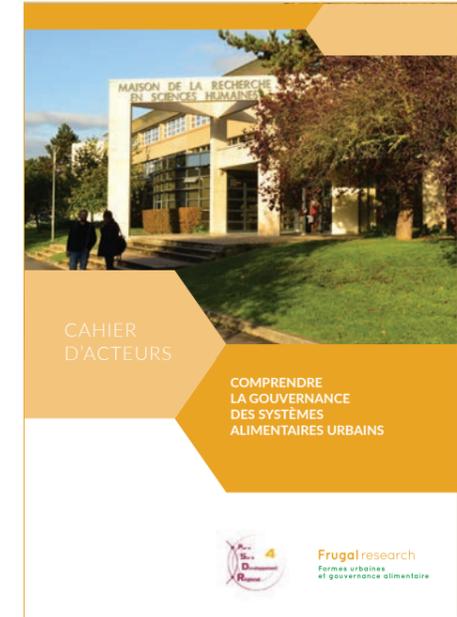
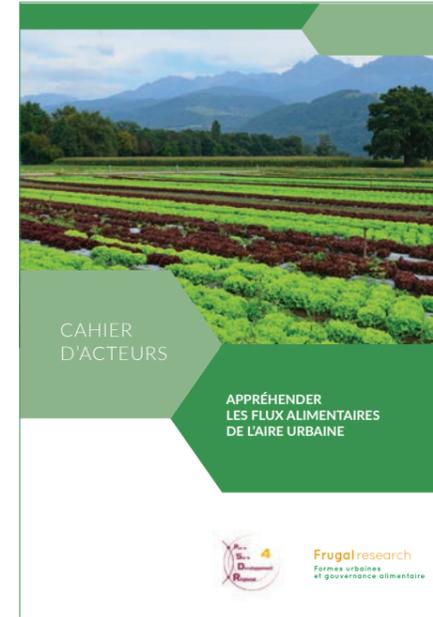
Les travaux du VR2 "Acteurs et modalités de gouvernance" de la recherche action Frugal ont traité deux grandes thématiques ; la gouvernance des systèmes alimentaires urbains et l'accessibilité sociale à l'alimentation au prisme de la justice alimentaire.

Ce présent cahier d'acteur, deuxième d'une série de quatre, est dédié à la gouvernance. Il a été rédigé sous la responsabilité de Terres en villes, référent acteur du projet par Serge Bonnefoy assisté de Marie-Amélie Creps, en partenariat avec les chercheurs concernés.

Les travaux des chercheurs ont privilégié deux axes. Tout d'abord ils ont construit et appliqué une méthode d'analyse de la chronologie de la gouvernance des systèmes alimentaires grâce à la production d'une frise alimentaire. Elle a été enrichie par des travaux complémentaires sur le rôle et l'historique détaillé de l'action publique territoriale. Les travaux ont montré que les dynamiques de transition alimentaires y sont très antérieures aux actuels Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). "Ces derniers ont plutôt cristallisé les dynamiques de longue durée à partir de l'agrégation des réseaux distincts mais déjà fédérés par d'autres actions. Les trajectoires des systèmes alimentaires des aires urbaines se révèlent très colorées par l'histoire et l'identité territoriale de long terme. Des régularités sont cependant observées." Livret de recherche Frugal, 2020.

Ensuite, comme les collectivités territoriales qui portent la très grande majorité des projets alimentaires territoriaux, sont devenues des acteurs structurants de la gouvernance alimentaire locale, les chercheurs ont analysé l'action des collectivités territoriales sous l'angle de leurs compétences juridiques en matière d'alimentation et à l'aune de leurs PAT.

Aussi avons-nous choisi d'organiser ce cahier pour répondre à deux préoccupations récurrentes des acteurs des stratégies alimentaires territoriales : comprendre la singularité de la gouvernance alimentaire de leur territoire, identifier les leviers de l'action publique alimentaire activables au bénéfice du territoire et de ses acteurs.



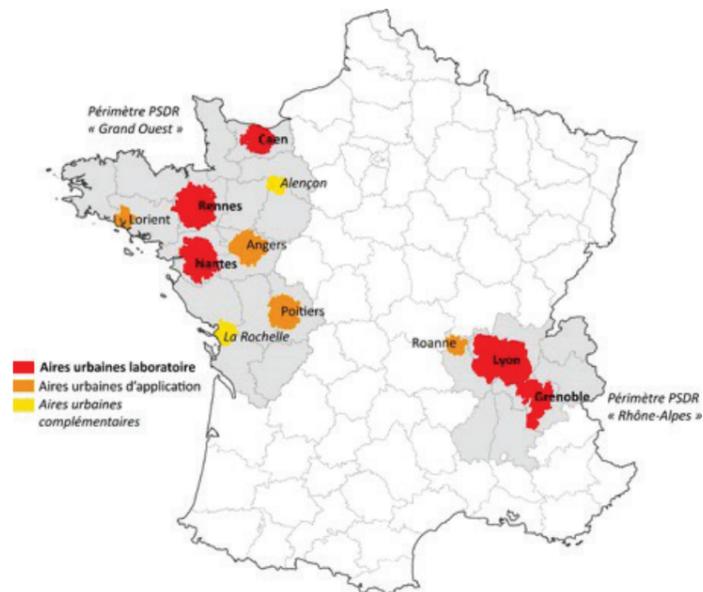


# projet FRUGAL

La recherche-action FRUGAL (FoRmes Urbaines et Gouvernances Alimentaire) est un des 33 projets de la quatrième édition du programme de recherche "Pour et Sur le Développement Régional" (PSDR), programme porté par l'INRAE en collaboration avec dix conseils régionaux.

Dans un contexte de crises agricoles et alimentaires qui a conduit à l'émergence de la question alimentaire sur les territoires et de la pandémie Covid 19 qui en exacerbe la mise à l'agenda, l'objectif de FRUGAL était d'analyser les systèmes alimentaires des agglomérations et de proposer des pistes pour co-construire, entre les acteurs des territoires, des systèmes alimentaires urbains durables. Son ambition est de produire des méthodes d'analyse, des données et des outils d'aide à la décision à destination des acteurs.

La définition du système alimentaire dans le projet Frugal est très proche de celle du food system que l'on rencontre dans la recherche anglo-saxonne, c'est-à-dire qu'elle couvre l'ensemble des processus qui concourent à l'alimentation d'une population dans un territoire précis et à une époque donnée (production, transformation, distribution et consommation). Cette définition inclut également les dimensions socio-politiques, institutionnelles et symboliques qui caractérisent l'organisation de ce système. L'amont de la production agricole (intrants) comme l'aval de la consommation finale (déchets) n'ont en revanche pas été pris en compte dans le projet. Les systèmes alimentaires sont dits urbains lorsque la population nourrie est urbaine ou périurbaine.



Carte 1 : Aires urbaines étudiées dans Frugal



La recherche-action a été structurée en quatre volets de recherche qui permettent une analyse systémique du fait alimentaire et qui correspondent à quatre volets de valorisation :

- Volet 1 - Les flux alimentaires métropolitains ;
- Volet 2 - Les acteurs et les modalités de la gouvernance alimentaire ;
- Volet 3 - Les formes urbaines et la gouvernance alimentaire ;
- Volet 4 - Les systèmes alimentaires urbains.

Deux référents chercheurs, le laboratoire (UMR) de sciences sociales Pacte de Grenoble et l'UMR ESO (Espaces et SOciétés) du Grand-Ouest, et un référent acteur, Terres en Villes, en ont assuré le copilotage. 11 territoires d'étude ont été définis (carte 1) sur les deux régions concernées.



# 1 - COMPRENDRE LA SINGULARITÉ DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DE SON TERRITOIRE GRACE A LA FRISE CHRONOLOGIQUE

La frise chronologique de la gouvernance alimentaire territoriale est un outil de diagnostic qui objective la situation locale : elle permet de faire ressortir les qualités et spécificités territoriales.

C'est aussi un outil de sensibilisation et d'animation précieux pour mobiliser les acteurs et les intégrer à la co-construction d'une stratégie alimentaire territoriale et de son PAT. Sous des formes plus rudimentaires, elle a été déjà mobilisée par le passé, par exemple pour l'analyse comparative de l'état zéro des territoires témoins du réseau RnPAT<sup>1</sup>. L'apport de Frugal réside dans son intégration dans un cadre théorique et dans la stabilisation d'une méthode rigoureuse.

## LE CADRE THEORIQUE

Il est fondé sur une définition de la gouvernance et les deux théories de la multi Level Perspective et de l'acteur réseau.

### La définition de la gouvernance

La recherche-action inscrit "le concept de gouvernance (...) dans la perspective plus générale de la démocratie participative". Livret de recherche Frugal, 2020.

Celui-ci s'applique à plusieurs niveaux, et pour plusieurs objectifs, dans un environnement marqué par des conflits d'intérêts, des situations d'incertitudes et d'asymétrie d'information. Il est particulièrement bien adapté à la gouvernance des villes puisqu'il est à même de rendre compte de la variété des acteurs investis dans la définition de l'action publique et de l'évolution des dynamiques des accords.

"La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir" (Theys, 2003)

Le terme désigne l'"ensemble des règles et des processus, formalisés ou non, par lequel tous les acteurs (publics et privés) concernés participent à la décision et à la mise en œuvre d'actions collectives autour d'un enjeu donné sur un territoire donné." (Bodiguel, 2017)



un outil de  
sensibilisation  
et d'animation  
précieux ...

## GOUVALIM ET TERRES EN VILLES

Le projet Gouvalim I (2008 - 2011) conduit par Terres en villes en partenariat avec l'APCA, la FnCivam, la FnCuma et Trame a retenu la définition de la gouvernance de Rey-Valette qui a également inspiré Frugal :

"Par ailleurs, la gouvernance territoriale peut être définie comme un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflit, 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 des enjeux territorialisés (i) visant la construction collective d'objectifs et d'actions en (ii) mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires" (Rey-Valette et al., 2010).

Gouvalim en tira la définition suivante de la gouvernance alimentaire :

"La gouvernance alimentaire territoriale désigne un nouvel ensemble de coopération entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire." Terres en Villes, 2011

C'est la réalisation du projet Gouvalim I qui a rendu possible quelques années plus tard (2017), la création du Réseau national des PAT (RnPAT) par des partenaires fort divers.

## Les analyses de la multi Level Perspective et de l'acteur réseau

Les chercheurs<sup>2</sup> Frugal qui ont conduit l'analyse comparative des frises alimentaires se réfèrent à deux théories.

La première, l'analyse **Multi Level Perspective**, Geels (2011), articule une approche chronologique des innovations sociotechniques à une lecture à plusieurs échelles des événements et des réseaux, du plus local et personnalisé au plus global.

Elle confronte un régime et son paysage sociotechnique aux niches d'innovations technologiques nées à l'échelle micro. Elle donne ainsi le cadre pour étudier la généralisation des innovations portées par les niches, plus adaptées aux besoins du moment. Elle souligne les interactions nécessaires entre paysages, régimes et niches pour qu'une transition ait lieu.

Pour les auteurs Frugal, les circuits courts sont une niche devenue dominante dans un système sociotechnique initialement agro-industriel.

<sup>1</sup>Fiche territoire témoin RnPAT Loire Layon Aubance réalisée par Lilian Gougeon lors de son stage à l'université de Nantes encadré par Christine Margetic, professeur de géographie.

<sup>2</sup>Catherine Darrot avec la mobilisation des travaux de Marion Diaz (Rennes), Antoine Cormery (Caen, Rennes), Marine Rol (Angers), Josselin Licari (Poitiers), Pierre Baurens-Tran (La Rochelle)



# 1 - COMPRENDRE LA SINGULARITÉ DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DE SON TERRITOIRE GRACE A LA FRISE CHRONOLOGIQUE

"Ici, nous avons choisi d'identifier comme niches les initiatives pionnières dans le domaine du système alimentaire urbain dit "durable" (durabilité sociale, écologique, économique, ainsi qu'avec des objectifs de gouvernance fondés sur la démocratie participative). Le système sociotechnique avant transition est le système agro-alimentaire industriel. Le paysage sociotechnique est composé des événements nationaux et internationaux du domaine de l'action publique alimentaire (acteurs politiques et acteurs sociaux organisés). Le cadre théorique de la MLP précise qu'il y a "ancrage" des niches dans le régime sociotechnique (Elzen, van Mierlo, & Leeuwis, 2012) lorsque les réseaux et les registres d'action du régime sociotechnique sont contraints d'évoluer, sous le triple effet des changements dans le paysage sociotechnique ; de la percée des niches qui s'organisent, se généralisent et diffusent ; et de dynamiques propres au régime lui-même." Catherine Darrot, livret de recherche Frugal, 2020

La seconde théorie, la sociologie de l'acteur-réseau (Akrich, Callon, M, & Latour, B, 2006) permet de mettre en évidence des facteurs sociaux qui entrent en jeu dans le succès d'une innovation sociotechnique.

Les auteurs Frugal s'attache à la structuration à la fois technico-économique et socio-politique du système alimentaire territorial de l'aire urbaine : composition des réseaux d'acteurs portant l'innovation, stratégies et arguments développés, objets eux-mêmes appréhendés comme des composantes des dynamiques d'innovation (formes productives et pratiques techniques associées, aliments, commerces alimentaires).

La méthode a pour but dans Frugal de saisir le rythme et les évolutions saillantes des actions publiques menées autour de l'alimentation dans les agglomérations étudiées et de comparer les villes entre elles pour chercher à comprendre l'origine de leurs spécificités respectives.

## LA METHODE PROPOSÉE

Pour réaliser la frise, on mobilise neuf catégories d'acteurs afin de recueillir leurs connaissances sur l'historique du territoire en matière de démarches alimentaires dans six domaines : le foncier agricole, les circuits courts producteur-consommateur, l'agriculture urbaine et les jardins, l'action sociale auprès des publics moins nantis, la restauration collective, le secteur alimentaire privé.

Les neuf catégories d'acteurs sont: les organisations citoyennes, les agriculteurs alternatifs et bio, les agriculteurs conventionnels, les chambres d'agriculture, les chercheurs, les acteurs économiques d'aval, la ville et l'agglomération, les conseils départementaux et régionaux, l'Etat et l'Europe.

La méthode propose de réaliser la frise en cinq étapes

1. Réaliser des entretiens avec les acteurs-clés "personnes de mémoire" de toutes sphères. Avant tout, il convient de présenter chaque champ, leurs acteurs et dispositifs associés en s'appuyant sur les fiches recherche relatives à la gastronomie, à l'accessibilité, à la planification, au foncier, aux commerces.

2. Conduire des recherches bibliographiques ; textes cadres, presse locale, ressources scientifiques disponibles
3. Etablir la ligne "contexte" de la Multi Level Perspective ; identification et définition des dispositifs cadre sur l'alimentation à toutes échelles "supra" (au-dessus du territoire de projet)
4. Etablir une seconde ligne "Historique de la gouvernance alimentaire du territoire" : discours, dispositifs et acteurs qui les portent
5. Réaliser la frise de la gouvernance alimentaire territoriale

## L'INTERPRATION

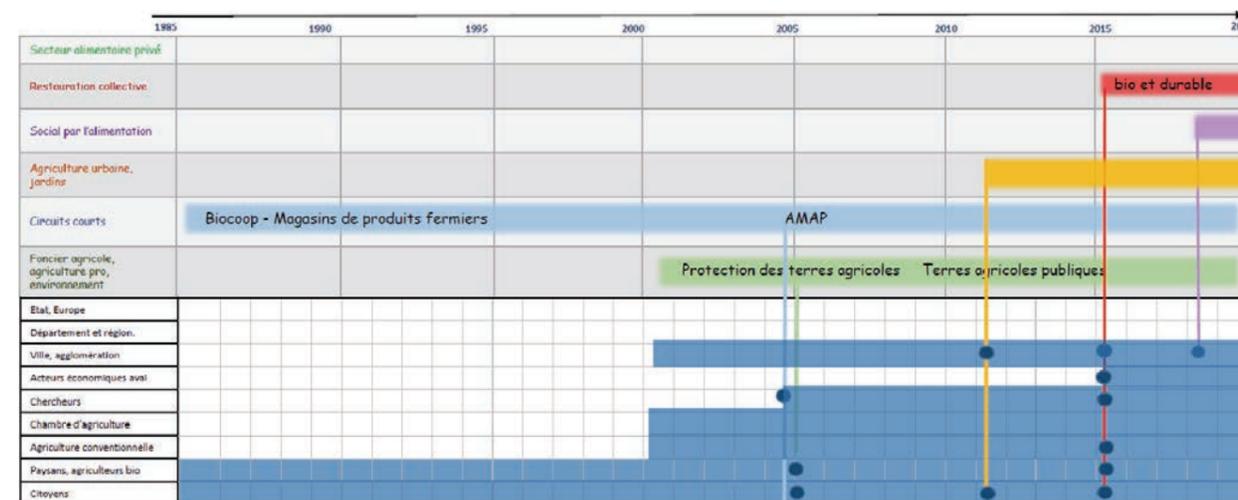


Figure 1 : frise chronologique de la gouvernance alimentaire à Rennes

Selon les auteurs, les acteurs rennais situent l'amorce des réflexions sur l'agriculture et l'alimentation locale en 1983 à la signature du SDAU (schéma directeur d'aménagement urbain) centré sur la stratégie de "la ville archipel" : "ce modèle d'urbanisme unique en France a sculpté la trajectoire des niches autour de l'alimentation." Catherine Darrot, livret de recherche Frugal, 2020.

Les premières niches d'innovations tournent autour de la vente directe. La situation se tend durant la période 2000-2004 lors de l'élaboration de la charte de Pays. Deux modèles agricoles portés par deux réseaux s'affrontent : celui de la niche tournée vers l'agriculture durable et locale et celui de l'agriculture conventionnelle et du modèle agricole local dominant.



des objectifs de gouvernance fondés sur la démocratie participative...

# 1 - COMPRENDRE LA SINGULARITÉ DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DE SON TERRITOIRE GRACE A LA FRISE CHRONOLOGIQUE



La signature du Programme Local de l'Agriculture en 2008, étape principale de l'ancrage des niches, marque un virage dans la transition qui désormais fédère un réseau d'acteurs structuré, coordonné et ayant dépassé l'essentiel de ses conflits. "Les ouvertures dans le paysage socio-technique entre 2014 et 2018 offrent l'occasion d'une accélération de cette transition. La ville de Rennes signe son Plan Alimentaire Durable (PAD) en 2015. (...) Le PAT de Rennes Métropole est lui élaboré en 2018-2019. A Rennes se déroule aussi une expérience inédite<sup>4</sup>, Terres de Sources grâce à l'implication de la Collectivité des Eaux du Bassin Rennais (CEBR).

## L'ANALYSE COMPARATIVE

Une fois situés les effets de contexte les plus marquants<sup>5</sup>, les auteurs ont mis en évidence les points communs entre les dynamiques de gouvernance alimentaire de ces villes et les principales différences.

Au registre des points communs entre les dynamiques de gouvernance alimentaire de ces villes :

- Les initiatives pionnières de la transition reposent sur des binômes d'acteurs dont, dans les cinq villes, des organisations citoyennes mais aussi d'autres foyers secondaires de transition autour d'autres réseaux composés d'acteurs plus conventionnels et de thèmes différents. Ces initiatives précèdent les deux jalons nationaux, la loi d'orientation dite "loi d'avenir" 2014 qui a mis en place les PAT et la loi Egalim.
- Un entrecroisement de ces thématiques et de ces réseaux s'observe progressivement, les initiatives devenant peu à peu plus complexes.
- Les collectivités locales, en particulier la communauté d'agglomération jouent un rôle de pivot dans ces dynamiques fédératrices
- La période 2015-2017, à la suite de la mise en œuvre de la loi d'avenir et par conséquent des PAT marque une étape clé, avec l'ouverture d'une réflexion plus systémique sur l'alimentation des territoires urbains et la bascule des questions agricoles (foncier, soutiens sectoriels) vers les questions alimentaires.

Au registre des différences, la variété des thématiques investies est due à l'histoire sociale singulière de chaque ville et à celle des collectifs territoriaux et des thématiques locales.



## LES APPORTS COMPLEMENTAIRES DE L'ANALYSE CHRONOLOGIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Depuis une vingtaine d'années, les recherches sur la gouvernance alimentaire ont prioritairement étudié les initiatives citoyennes ainsi que les modalités de leur articulation avec une action publique finalement assez peu étudiée dans ses complexités, ses échelles et son histoire. Il en résulte une vision plutôt réductrice de l'action publique.

*L'histoire de la gouvernance de l'approvisionnement en lait de Lyon de la fin du 19ème siècle au milieu du vingtième siècle rappelle le rôle historique joué par les villes dans la gouvernance alimentaire territoriale.*

Elle met en exergue l'importance de recourir de manière rigoureuse aux sources historiques, notamment les délibérations du conseil municipal. Elle permet ensuite de décrypter les différentes configurations de ce jeu de pouvoirs entre ville, acteurs professionnels et Etat jusqu'aux années 60, date à laquelle "l'échelle urbaine n'est plus celle de la gestion et de l'intervention dans le domaine du lait. Elle est désormais réglementée à l'échelle nationale et même européenne avec l'organisation commune de marché du lait en 1972". Claire Delfosse, Livret de recherche Frugal, 2020. Elle fait entrevoir enfin la diversité des configurations de cette gouvernance au fil du temps selon les aliments et la construction des filières.

L'analyse des projets alimentaires territoriaux replace quant à elle, le PAT dans les trajectoires documentées des politiques agricoles et alimentaires de neuf agglomérations Frugal. Elle élargit le périmètre de la frise chronologique à l'ensemble des domaines d'action de la politique alimentaire ; elle dépasse ainsi le seul périmètre agri-alimentaire pour inclure des secteurs d'action publique souvent délaissés (santé) ou tout juste effleurés (planification) Et elle alerte les "fabricants" de frise sur trois points de vigilance à prendre en compte dans l'élaboration d'une frise :

- la reconnaissance de la diversité des formes de modernisation de l'agriculture, de la diversité de la place faite aux circuits courts et des controverses idéologiques locales.
- les articulations dialectiques entre la politique nationale de l'alimentation et les dispositifs et initiatives territoriales aux différentes échelles de collectivité. Le local est un territoire spécifique mais aussi un territoire de déclinaison particulière des politiques nationales.
- le double rôle des collectivités, organisateur et acteur socio-économique.

En s'appuyant sur le cadre théorique de l'instrumentation de la politique publique, elle met en garde contre une relecture a posteriori de la trajectoire qui ne tiendrait pas compte de la temporalité des référentiels existants (tant agricole, alimentaire que territorial) et des sentiers de dépendance de la construction des territoires politiques.



Elle est désormais réglementée à l'échelle nationale ...

<sup>4</sup>Catherine Darrot, livret de recherche Frugal, 2020

<sup>5</sup>Création des AMAP et évolution de la politique nationale



# 1 - COMPRENDRE LA SINGULARITÉ DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DE SON TERRITOIRE GRACE A LA FRISE CHRONOLOGIQUE

Ainsi la situation rennaise est-elle marquée dans les années 70/80 par la dualité entre une vision stratégique qui cherche à construire "la ville moderne" et laisse de côté l'agriculture et l'agro-alimentaire, et la nécessité de construire un territoire politique plus large d'aménagement pour la mettre en œuvre qui nécessite de réintégrer l'agriculture et la ruralité dans les accords politiques avec les communes voisines. Cette histoire particulière insère dans des enjeux plus globaux, la dualité de la politique agricole : "L'intercommunalité (...) essaie de conduire une politique à double face : d'une part une politique négociée avec la Chambre d'agriculture, de protection des espaces et d'évolution des pratiques en se gardant d'intervenir sur l'économie des filières et, d'autre part, une politique de promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture au service de la ville en accompagnant de petits projets et en s'appuyant sur les acteurs alternatifs." Serge Bonnefoy, livret de recherche Frugal, 2020

## MOBILISER LA FRISE DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE : CONDITIONS ET POINTS DE VIGILANCE

La frise alimentaire est à la fois un outil de diagnostic et un outil d'animation. La méthode est également transférable aux territoires ruraux.

### Outil de diagnostic

Elle permet de caractériser les relations entre acteurs (acteurs-clés, réseaux, points nodaux), les projets, les articulations aux cadres supra moyennant quelques points de vigilance et d'identifier les caractéristiques de la gouvernance locale à un moment donné.

Cet outil semble indispensable à tout diagnostic de PAT au même titre que le repérage des initiatives alimentaires sur le territoire puisqu'il est un des garants d'une inscription territoriale et évite les pièges du "hors sol" et du trop "formel". Il contribue à appréhender le(s) récit(s) alimentaire(s) local(ux).

Grâce à sa dimension chronologique, l'élaboration d'une frise favorise la prise de recul nécessaire pour résister de manière positive aux pressions exigeant "d'aller vite au concret". C'est aussi un bon garde-fou pour combattre le "manque de mémoire" de certains acteurs : la logique politique a tendance à mettre en lumière les ruptures avec les majorités passées plutôt que les tendances structurantes de la longue période. Quant aux acteurs, ils peinent souvent à dépasser leur "corporatisme".

La réalisation de la frise peut être soit inscrite dans le cahier des charges de la prestation attendue du bureau d'étude, soit effectuée en partenariat avec la recherche ou même en régie.



La frise alimentaire est un outil de diagnostic ...

L'analyse des travaux des étudiants associés au projet Frugal ou conduits dans d'autres recherches action comme<sup>6</sup> AProter relèvent les difficultés et angles morts à dépasser;

- une documentation locale et régionale hétérogène et notamment incomplète, notamment un recours faible aux sources historiques au profit d'entretiens semi-directifs et de la collecte de documents via les médias contemporains,
- des entretiens en nombre limité qui ne permettent pas toujours la prise de recul suffisante,
- une application trop hétérogène de la méthode en cas d'analyse comparative,
- une tendance à préférer s'investir dans l'analyse des innovations citoyennes plutôt que dans l'étude des évolutions institutionnelles ou celle des stratégies des grands acteurs économiques.

Aussi s'attachera-t'on à s'assurer de la diversité des sources consultées ainsi que d'organiser un recoupement des entretiens. Les conseils d'un historien ou encore mieux l'avis du Conseil scientifique territorial à différents temps de réalisation du diagnostic, seront les bienvenus.

## DES CONSEILS SCIENTIFIQUES POUR LES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX

Les porteurs de PAT font principalement appel aux disciplines de sciences humaines et sociales pour réaliser leurs diagnostics et les appuyer dans la mise en place de la gouvernance du PAT : géographie, sociologie, sciences politiques, sciences économiques et sciences de gestion, droit, sciences du paysage et de l'urbanisme. Mais d'autres sciences sont également invitées à la table comme l'agronomie ou la zootechnie, les sciences des aliments, les sciences médicales : les enjeux agro-écologiques et de santé publique de la transition alimentaire expliquent cela.

Aussi le compagnonnage entre acteurs et chercheurs a-t-il conduit certains porteurs de PAT à privilégier une collaboration régulière en installant un comité scientifique : c'est notamment le cas des PAT de la métropole Aix Marseille Provence, du Grand Clermont et Livradois Forez ainsi que le souhait de la métropole lilloise.

<sup>6</sup>La recherche AProter financé par l'ex Région Nord-Pas de Calais, qui n'avait pas souhaité rejoindre le programme PSDR4 et avait installé son propre programme de recherche "Systèmes Agricoles et environnement en Nord-Pas de Calais", est organisé en trois volets : VR 1 - Dynamiques agricoles et durabilité, VR 2 - Du vert à l'alimentaire : Trames vertes - trames nourricières, VR3 - projets collectifs et modalités de gouvernance. La gouvernance alimentaire de la métropole lilloise a été étudiée selon la méthode de la frise Frugal.



# 1 - COMPRENDRE LA SINGULARITÉ DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DE SON TERRITOIRE GRACE A LA FRISE CHRONOLOGIQUE

## Outil d'animation dans le cadre d'un PAT

A la manière de l'identification des initiatives alimentaires ou de la construction de scénarios, la frise de la gouvernance alimentaire est un outil d'animation pertinent pour les ateliers de co-construction d'une stratégie alimentaire dans le cadre d'un forum ouvert ou d'autres modalités.

Inscrite idéalement durant la phase du diagnostic initial, en amont de l'élaboration des orientations stratégiques, la réalisation de la frise se prêtera sous certaines conditions à un travail d'ateliers : représentativité des acteurs, présence de personnes ressource, animateur compétent, association de chercheurs...

Deux ateliers sont à organiser :

- le premier pour construire la frise
- le deuxième pour l'interpréter et envisager l'avenir

Deux chercheurs Frugal, Catherine Darrot et Hélène Bailleul, l'ont déjà expérimentée dans une agglomération de l'ouest.

## Ailleurs, l'outil d'animation d'un collectif d'acteurs

Le projet PSDR 4 SAGACITE dans la suite des travaux du PSDR 3 INGETER, a étudié la conduite du changement par l'intelligence collective territoriale dans six territoires; trois territoires laitiers de montagne soucieux de leur avenir, deux territoires de stratégie alimentaire et un territoire centré sur la problématique qualité de l'eau.

La frise, dénommée frise chrono-systémique, a été utilisée par les six collectifs territoriaux<sup>7</sup> pour connaître la trajectoire dans laquelle s'inscrit le collectif, mieux se situer, s'interroger et agir pour le futur. La frise est ici un outil d'animation au service du collectif, produit et interprété par le collectif.



Mette en relation la base de données avec les autres ressources ...



<sup>7</sup> Les chercheurs sont membres du collectif. Les collectifs sont divers : association d'AOP fromagères en Haute-Savoie, Vivre bio en Roannais...

<sup>8</sup> Bergeret, Emmanuelle George-Marcelpoil, Jean-Jacques Delannoy, Delphine Piazza-Morel. L'outil-frise : une expérimentation interdisciplinaire : Comment représenter des processus de changements en territoires de montagne ? 2015, les Carnets du Labex ITEM. fhal-01230027f

## LA FIN DE "L'OR BLANC" EN MONTAGNE

"Nous nous sommes appuyés sur une méthodologie mixte, croisant recherches historiques, données statistiques, enquêtes de terrain et rencontres dans le territoire. Six rencontres avec des producteurs et des conseillers agricoles ont eu lieu entre 2015 et 2017 pour échanger sur les filières laitières, mettre en place la démarche de travail, et discuter des avancées au fur et à mesure.

De là un atelier "frise" a été pensé comme un temps fort collectif, empruntant des méthodes et postures de la modélisation d'accompagnement et outil de facilitation du dialogue (Bergeret et al., 2015<sup>8</sup>). L'objectif était de construire collectivement une frise synthétique des dynamiques passées et présentes et un récit partagé, mettant en lumière des éléments de transformation des filières laitières du territoire, en rassemblant les connaissances des participants (7 agriculteurs, 2 techniciens, 3 chercheurs).

Des recherches bibliographiques complémentaires ont été réalisées afin d'approfondir, nuancer et enrichir la représentation. Une analyse des Recensements de l'Agriculture de 1979 à 2010 a été conduite, et d'autres données chiffrées ont été récupérées dans le corpus. Enfin 11 entretiens complémentaires ont été réalisés en 2017-2018"

La fin de «l'or blanc» en montagne ? Evolutions de l'économie laitière dans les territoires du Sud Isère par Sophie Madelrieux, Maud Hirczak, Agnès Bergeret et Françoise Alavoine-Mornas

## BIBLIOGRAPHIE

- Akrich, M., Callon, M., & Latour, B. (2006) - Sociologie de la traduction. Paris: Presses des Mines.
- Baurens-Tran Pierre (2020) - Le système alimentaire de La Rochelle, rapport de stage de césure, Bordeaux SupAgro, maîtres de stage : C. Darrot et M. Marie
- Bergeret, Emmanuelle George-Marcelpoil, Jean-Jacques Delannoy, Delphine Piazza-Morel (2015) - L'outil-frise: une expérimentation interdisciplinaire : Comment représenter des processus de changements en territoires de montagne ?, les Carnets du Labex ITEM. fhal-01230027f
- Bodiguel, L., (2017) - Compte-rendu du séminaire "gouvernance" de Frugal du 27 juin 2017
- Cormery A. (2017) - La restauration collective, quel outil pour la gouvernance alimentaire des villes ? Chronologie de la gouvernance alimentaire à Caen, Lorient et Rennes et approche de cette gouvernance par une étude systémique de la restauration collective, mémoire de fin d'étude Agrocampus-Ouest, maître de stage
- Elzen, B., van Mierlo, B., & Leeuwis, F. (2012) - Anchoring of innovations: assessing Dutch efforts to harvest energy from glasshouses. Environmental Innovation and Societal Transitions n°5, 1-18.
- Geels, F. (2011) - The multi-level perspective in sustainability transition: responses to seven criticisms. Environmental Innovation and Societal Transitions vol 1 (1), 24-40.
- Gougeon L. (2016) - Fiche territoire Loire Layon Aubance, Terres en villes UMR ESO
- Lardon S. et al. (2016). Inventons nos territoires de demain, Projet PSDR INVENTER, Région Auvergne Série Les 4 pages PSDR4
- Le Galès, P. (1995) - Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue française de science politique, Vol. 45, No. 1
- Licari Josselin (2017) - La connexion entre les zones rurales et urbaines à travers l'accessibilité alimentaire des populations défavorisées. Une approche par l'aide alimentaire : les épiceries solidaires dans 2 quartiers de Poitiers., mémoire de M1 Géographie, maître de stage : C. Hochedez
- Rol Marine (2017) - Historique de la gouvernance alimentaire dans l'agglomération d'Angers. Etude des dispositifs participant de la gouvernance alimentaire, Mémoire de M1 Agrocampus-Ouest, 38 p., maître de stage : P. Guillermin.
- Terres en villes (2009) - La gouvernance alimentaires des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles.
- Theys, J. (2003) - La Gouvernance, entre innovation et impuissance - Le cas de l'environnement, Développement durable et territoire, Dossier 2



## 2 - ARTICULER LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES POUR AGIR

Frugal propose une double lecture de l'articulation des compétences des collectivités en faveur de l'alimentation, une lecture par le droit, une lecture par l'étude du document politique qu'est le Projet Alimentaire Territorial. Les deux sont complémentaires.

### 2.1 - ARTICULER LES COMPETENCES LOCALES GRÂCE AU DROIT

La politique alimentaire (création du programme national de l'alimentation - PNA - en 2010) est récente en France tout comme sa mise à l'agenda politique des collectivités territoriales<sup>9</sup>. Beaucoup d'élus et de praticiens se sentent démunis devant l'ampleur de la question et se questionnent encore sur la légitimité de leur collectivité à intervenir en la matière. Quand ils le font à l'instar des intercommunalités et autres territoires de projets qui portent près de 90% des Projets Alimentaires Territoriaux<sup>10</sup>, beaucoup ont une vision encore partielle, en silo, des compétences qu'ils peuvent mobiliser.

Les travaux des juristes de Frugal ont montré, à l'analyse, que les collectivités territoriales bénéficient de compétences et de dispositifs nombreux leur permettant d'intervenir directement ou indirectement sur leurs territoires. Encore faut-il savoir les articuler pour construire et concrétiser les objectifs de la stratégie alimentaire territoriale.

#### LA METHODE

Luc Bodiguel, Gilles Maréchal et Chloé Rochard, la synthétise ainsi dans le livret recherche Frugal, 2020 ;

1. Inventaire et analyse des textes cadres (Constitution et lois applicables en France de source nationale et européenne UE) et de leurs déclinaisons réglementaires ainsi que des principes-clefs gouvernant l'action des collectivités locales ;
2. Synthèse des textes et principes ;
3. Regroupement thématique des champs d'intervention des CT communs aux différentes branches de droit afin d'établir une classification (ou nomenclature) juridique ;
4. Réalisation de schémas par domaine d'intervention présentant les compétences-cadre et les outils juridiques plus opérationnels au service des CT ;



### LA CLASSIFICATION DES CHAMPS D'ACTION

L'analyse des juristes a identifié selon les branches du droit, 12 champs d'actions des collectivités territoriales dans le domaine de l'alimentation locale qui relèvent de deux niveaux d'actions : orientation et planification, dispositifs opérationnels.

LES 12 CHAMPS D'ACTION DES COLLECTIVITÉ TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION LOCALE



1. Protéger, développer ou orienter l'utilisation du foncier agricole par la planification territoriale et l'aménagement foncier rural.
2. Favoriser l'implantation ou le maintien en ville de l'activité de production agricole, de transformation et de commercialisation de produits alimentaires.
3. Promouvoir l'approvisionnement local des restaurants collectifs par la commande publique.
4. Sensibiliser et transmettre des connaissances en matière d'alimentation durable, notamment via la formation initiale et des actions grand-public.
5. Intégrer la question de l'alimentation locale et durable dans la formation.
6. Garantir l'accès de tous, notamment des plus démunis, à une nourriture saine et de qualité.
7. Mobiliser des aides financières issues de la PAC ou de la politique économique pour favoriser des structures adaptées à une politique locale de l'alimentation.
8. Participer à l'élaboration de normes, règles ou prescriptions dont le but est de promouvoir la qualité et la durabilité des systèmes agricoles.
9. Sensibiliser aux différents enjeux liés aux pratiques alimentaires durables à l'occasion d'activités touristiques.
10. Organiser les transports pour favoriser un système alimentaire local intégré et favoriser la visibilité des structures par la gestion et l'entretien de la voirie.
11. Prévenir le gaspillage alimentaire, assurer la gestion, le traitement et la collecte des déchets.
12. Mettre en relation des acteurs, publics et privés, pour créer des synergies autour de l'alimentation locale.

Projets de recherche MICAAL (2019-2021) et FRUGAL (2017-2020) – Version : 30 septembre 2020



<sup>9</sup>Communes et leurs groupements intercommunaux, métropole de Lyon, départements et régions

<sup>10</sup>Chiffres PATnorama, OnPAT, traitement décembre 2020

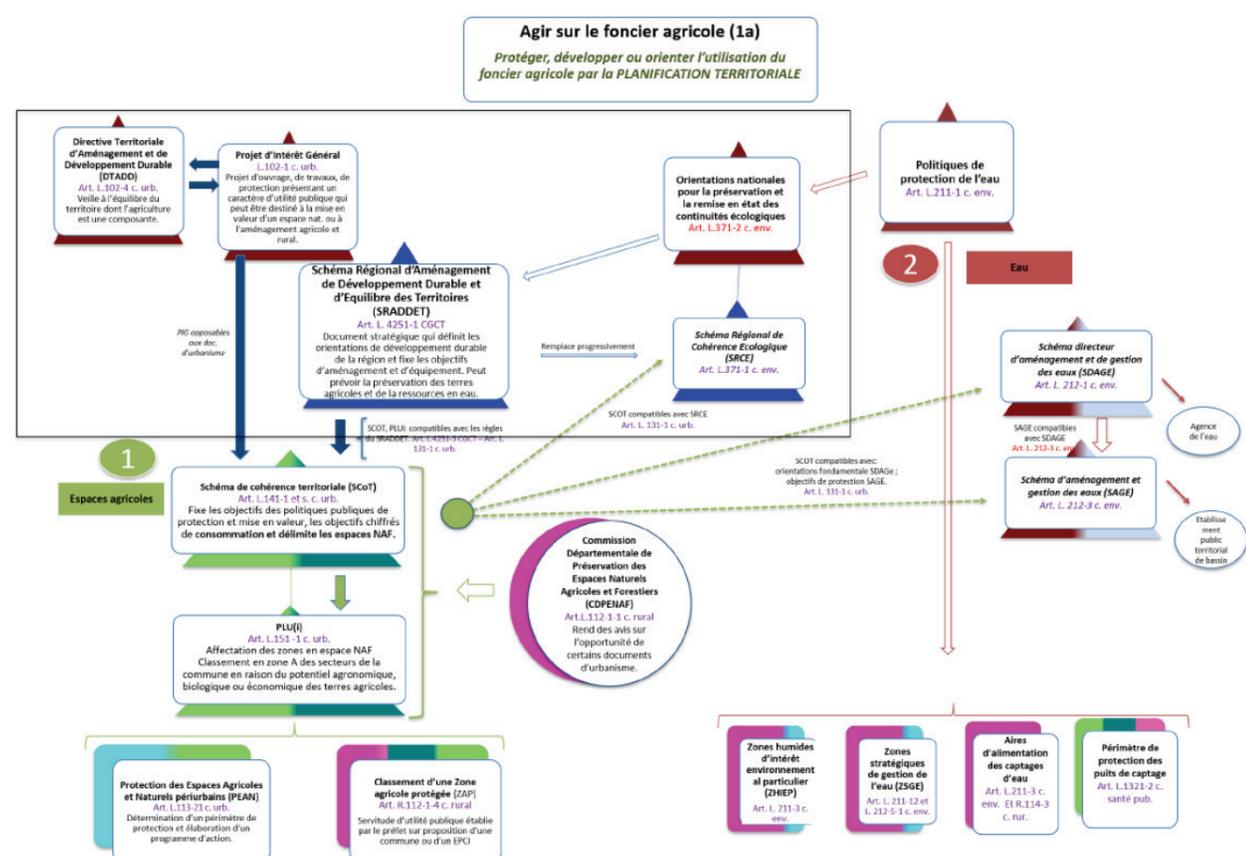
<sup>4</sup>La recherche AProter financé par l'ex Région Nord-Pas de Calais qui n'avait pas souhaité rejoindre le programme PSDR4 et avait installé son propre programme de recherche "Systèmes Agricoles et environnement en Nord-Pas de Calais" est organisé en trois volets : VR 1 - Dynamiques agricoles et durabilité, VR 2 - Du vert à l'alimentaire : Trames vertes – trames nourricières, VR3 - projets collectifs et modalités de gouvernance. La gouvernance alimentaire de la métropole lilloise a été étudiée selon la méthode de la frise Frugal.



## 2 - ARTICULER LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES POUR AGIR

### L'ARBORESCENCE DES COMPETENCES AU REGARD DU DROIT

Chaque champ d'action est représenté par "un schéma de synthèse qui offre également des indications sur les acteurs et les éventuels zonages"  
Luc Bodiguel et al, livret recherche Frugal, 2020



Projets de recherche MICAAL (2019-2021) et FRUGAL (2017-2020) – Version : 30 septembre 2020

La schématisation synthétique de ce champ d'action différencie ce qui relève de la planification territoriale au service de la protection et du développement de l'agriculture, de ce qui relève de l'aménagement foncier rural.

L'Etat est le premier artisan de la protection de l'agriculture par la planification alors que toutes les collectivités sont impliquées dans cette planification territoriale selon une hiérarchie spécifique des dispositifs. Elle se décline également au travers d'outils destinés à la protection des eaux. Dans le domaine de l'aménagement foncier rural, c'est à l'échelon régional qu'est élaboré le plan régional de l'agriculture durable (PRAD) et c'est sous la direction du conseil départemental que siègent les commissions d'aménagement foncier communales ou intercommunales, autre acteur clé. Le schéma présente également les outils opérationnels qui permettent d'acquiescer du foncier agricole et d'orienter son usage.

### PRENDRE COMPTE LES COMPETENCES DANS L'ACTION ALIMENTAIRE TERRITORIALE

L'intérêt suscité par le travail des juristes et les problèmes soulevés par certaines expériences à la solidité juridique problématique ont conduit le CNRS de Nantes et Terres en villes à construire un outil numérique d'accès gratuit qui :

1. Mette à disposition une base de données juridiques destinée prioritairement aux collectivités et aux acteurs publics pour vérifier les champs d'action offerts par la loi pour leurs politiques relatives à l'alimentation<sup>11</sup>.
2. Fournisse aux acteurs concernés par les PAT une base d'expériences et d'études qui renverra aux cadres réglementaires ou légaux de la base juridique de manière à faire le lien entre actions locales, champs de compétence et dispositifs juridiques<sup>12</sup>.
3. Mette en relation la base de données avec les autres ressources développées à l'intention des porteurs de Projets Alimentaires Territoriaux (boîte à outils des PAT), et particulièrement les travaux "Financez votre PAT" initiés par Terres en villes dans le cadre du RnPAT.



Construire un  
outil numérique  
d'accès gratuit ...



<sup>11</sup>Cette base facile d'emploi ne fournira pas de conseil qui relève de l'exercice de la profession d'avocat.

<sup>12</sup>Elle intégrera aussi des expériences dont la solidité juridique n'est pas totalement assurée, faute de texte ou de décision.



## 2 - ARTICULER LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES POUR AGIR

### LA SUITE ? LE PROJET MICAAL

Financé par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et l'ADEME dans le cadre de l'appel à projet du Programme National de l'Alimentation 2018/2019, le projet Micaal (Mobiliser toutes ses Compétences pour Agir sur l'Alimentation Locale) est en cours de réalisation. Il est copiloté par le CNRS de Nantes (chef de file) et Terres en villes.

L'outil numérique livré courant 2021 sera articulé à la boîte à outils du RnPAT.



### 2.2 - COMPARER LES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX POUR MIEUX CO-CONSTRUIRE LE SIEN

En décembre 2020, l'observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux recensait 194 PAT en élaboration ou en phase de mise en œuvre, c'est-à-dire des projets revendiqués publiquement comme PAT par le porteur de projet et conformes à l'esprit de la loi. 99,6% était conduits par des intercommunalités, communes et autres territoires de projet (pôle d'équilibre territorial et rural, pays, pôles métropolitains et parcs naturels régionaux). 35% l'étaient par des intercommunalités urbaines.

Et les neuf agglomérations Frugal d'origine avaient initié le processus, Rennes métropole en dernier. Huit d'entre elles étaient membres du réseau Terres en villes, souvent depuis plus d'une décennie. Leur action territoriale en faveur de l'agriculture et de l'alimentation était assez bien documentée. Il devenait alors pertinent de "replacer la mobilisation du dispositif du Projet Alimentaire Territorial (PAT) dans une période longue d'action intercommunale d'agglomération en faveur de l'agriculture et de vérifier l'hypothèse d'une forte corrélation entre le type de politique agricole périurbaine conduite préalablement et le type de politique alimentaire construite." Serge Bonnefoy, livret de recherche terres en villes, 2020. L'analyse a privilégié trois dimensions : le périmètre d'action, la gouvernance et le territoire.

### LE CADRE THEORIQUE ET LA METHODE

Les travaux se réfèrent au cadre théorique de l'analyse cognitive des politiques publiques (Mueller, 2009, Fouilleux et al., 2020), plus particulièrement de leur instrumentation (Lascoumes, 2007, Epstein, 2015) et de leur intégration (Loudiyi, 2020).

La méthode déductive a consisté d'abord à revisiter le fond documentaire existant sur la politique agricole des neuf agglomérations et leur typologie et mobiliser le travail documentaire sur le dispositif PAT. Ensuite ont été collectés des données sur les PAT des neuf agglomérations en mobilisant les entretiens semi-directifs et par entretiens complémentaires. Enfin l'analyse a été produite en confrontant la typologie des politiques agricoles périurbaines avec la typologie des PAT en vérifiant l'hypothèse pour mieux caractériser et expliciter les trois dimensions retenues.

### LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'analyse comparative de l'émergence des politiques alimentaires des agglomérations Frugal et des relations entre l'action publique alimentaire et action publique agricole vérifie l'hypothèse : "L'antériorité d'une politique agricole d'agglomération facilite la mise en place d'une politique alimentaire systémique." Serge Bonnefoy, livret de recherche Frugal, 2020.

D'abord, la politique alimentaire d'agglomération est liée à l'histoire des relations entre agriculture et ville et à l'histoire de la fabrique territoriale. Les types de modernisation agricole<sup>13</sup> et les types de politique agricole périurbaine conduits influent fortement sur les politiques alimentaires de la fin des années 2010. Mais agriculture et alimentation participent aussi à la construction sociopolitique du territoire : ce sont des objets de transaction pour assurer le leadership local et orienter le projet de territoire.



<sup>13</sup>Et la place consentie aux circuits courts dans cette modernisation.

<sup>14</sup>Le prisme agri-alimentaire dominant en France.



un outil de  
sensibilisation  
et d'animation  
précieux ...



## 2 - ARTICULER LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES POUR AGIR

Ensuite, l'émergence et la conduite des politiques agricoles et alimentaires sont le résultat d'une articulation multi-niveaux entre l'Etat, le territoire mais aussi à un degré moindre la région et même parfois le département. Autrement dit, le PAT n'est pas une affaire uniquement du territoire. C'est aussi un outil de la politique nationale de l'alimentation pour orienter à distance l'action territoriale par sa normalisation, son suivi, ses financements et sa procédure de labélisation.

Enfin, les politiques alimentaires des agglomérations Frugal se différencient des politiques agricoles préexistantes par leurs domaines d'action, leur gouvernance et leur territoire.

Elles cherchent à articuler des secteurs d'actions qui dépassent l'entrée agricole de la question alimentaire<sup>14</sup>, que ce soit dans la version conventionnelle ou la version alternative. A cette transectorialité correspond une gouvernance de PAT plus ouverte aux autres acteurs que celle de la politique agricole même si la prise de décision est encore peu partagée par les élus. Et elles fabriquent un territoire plus large que celui de la politique agricole, notamment par la coopération alimentaire entre territoires.

En agglomération et métropole, "l'alimenter" comme "l'habiter" paraît à même de revisiter l'action publique territoriale au-delà de ses référentiels actuels par silo et de ses controverses, et de participer à l'évolution de la politique nationale de l'alimentation, à l'intégration des politiques ainsi qu'à une autre articulation entre urbanisme et agronomie.

### BIBLIOGRAPHIE

- Bodiguel, L., Rochard, C. et Marechal, G., (2018) - L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation D'aliments locaux, hal
- Epstein, R. (2015) - La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat .La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires, PUF, vol. 65, 2015/2
- Fouilleux, E. (2008) - Chapitre 4 : les politiques agricoles et alimentaires. In politiques publiques 1; Presses de sciences po,
- Fouilleux, E. et Michel, L. (2020)- Quand l'alimentation se fait politique(s), 2020 éditions PUR
- Lascoumes, P. (2007) - Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations. De la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961 - 2006). In «les politiques publiques du risque» volume 26, n°2-3
- Loudiyi Culleron, S. (2020) - Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : acteurs, échelles et gouvernance, hdr soutenu en mai 2020
- Muller, P. (2009), Les politiques publiques, que sais-je ?





# CONCLUSION

Frugal propose aux acteurs des Projets Alimentaires Territoriaux et autres stratégies alimentaires territoriales, deux outils et plusieurs points de vigilance complémentaires de la boîte à outils dont on pourra consulter un intéressant condensé dans la banque de ressources du RnPAT (<https://rnpat.fr/ressources/la-banque-de-ressources/>).

Frugal a adapté spécifiquement la méthode de la frise à la gouvernance alimentaire territoriale. A la fois outil de diagnostic et outil d'animation, cette frise sera particulièrement utile pour tenter d'objectiver la trajectoire alimentaire du territoire mais aussi pour fabriquer le récit alimentaire commun qui sous-tendra la stratégie retenue. A la manière de son utilisation dans le PSRR Sagacité, elle peut être aussi un outil réflexif pour conforter ou réorienter le positionnement de tout collectif d'acteurs.

La base de compétences juridiques et sa future version en ligne Micaal participe principalement à combattre l'idée reçue d'un manque de compétences des collectivités territoriales en matière d'alimentation. Elles sensibiliseront les élus et techniciens aux leviers à leur disposition pour les convaincre de s'engager dans une politique alimentaire locale, ou pour les aider à élaborer et conduire leur PAT.

L'analyse comparative des PAT qui gagnerait à être reproduite régulièrement, identifie des points de vigilances stratégiques pour prendre en compte la transversalité et l'interterritorialité des PAT : elle contribuera ainsi à éviter de le construire ou de le conduire en restant dans une bulle locale qui ignore l'articulation multi niveaux de la politique alimentaire et ses contradictions.

Mais ces trois propositions prennent tout leurs sens quand elles sont liées aux autres outils Frugal proposés par les quatre cahiers d'acteurs et son digest sur le système d'indicateurs caractérisant les systèmes alimentaires urbains. Croiser d'ailleurs ce système d'indicateurs et les deux outils de gouvernance sera d'un grand apport.

Enfin ces propositions conduisent naturellement à évoquer l'évaluation des stratégies alimentaires. Plusieurs méthodes ont déjà été précisées. On se réfèrera avec bénéfice, aux travaux de synthèse conduits par le RnPAT en partenariat avec les acteurs concernés et la recherche, travaux qui connaîtront des développements importants en 2021 : <https://rnpat.fr/projets-alimentaires-territoriaux-pat/evalpat-presentation/>





Ce cahier d'acteurs a été réalisé et diffusé grâce à l'appui du RnPAT



[www.projetfrugal.fr](http://www.projetfrugal.fr)

**Frugal**research  
Formes urbaines  
et gouvernance alimentaire

TERRES EN VILLES  
22 rue Joubert  
75009 Paris

