



HAL
open science

La gouvernance alimentaire à l'échelle d'une agglomération : enjeux et première méthode d'approche.

Catherine Darrot, Luc Bodiguel, Julien Noel, Thomas Coutolleau

► To cite this version:

Catherine Darrot, Luc Bodiguel, Julien Noel, Thomas Coutolleau. La gouvernance alimentaire à l'échelle d'une agglomération : enjeux et première méthode d'approche.. TORRE A., WALLET F., NGUYEN BA S. Territoires en transition. Construire des partenariats des connaissances et des pratiques innovantes, 2019. hal-02422270

HAL Id: hal-02422270

<https://hal.science/hal-02422270v1>

Submitted on 21 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gouvernance alimentaire à l'échelle d'une agglomération : enjeux et première méthode d'approche

L'apport du projet FRUGAL (Formes Urbaines et Gouvernance Alimentaire)

- Catherine Darrot (*auteur principal, communicante*) –UMR CNRS 6590 ESO
 - Luc Bodiguel – UMR CNRS 6297 Droit et changement social
 - Julien Noël - UMR CNRS 6590 ESO
 - Thomas Coutolleau – Agrocampus Ovest

Les activités du VR2 « Acteurs et gouvernance » du projet FRUGAL « visent la description et l'analyse des dispositifs actuels de l'action publique territoriale, tout en ciblant des études de cas innovants dans la perspective d'identifier leurs caractéristiques et les conditions de leur transférabilité. Ce VR envisage aussi les enjeux de démocratie / justice alimentaire i.e. les conditions économiques, politiques et sociales permettant l'accès de toutes les catégories de population à une alimentation saine localisée et de qualité¹ ». Les premières étapes conceptuelles et méthodologiques initiées en Grand Ouest ont eu pour objectif d'amorcer un panorama de définitions de la notion même de gouvernance, puis de s'appuyer sur ces éléments pour brosser les contours d'une méthode d'approche empirique.

« 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 oeuvre 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, 2002). Même s'il convoque un ensemble d'acteurs volontairement hétérogène de manière à garantir le principe d'implication et de concertation territoriale, le terme de gouvernance est centré sur les modalités de l'action publique. Plus, il n'est en général convoqué que pour mieux rechercher les termes de la « bonne gouvernance », autrement dit de politiques publiques évaluées comme aussi réussies que possible. L'institut de recherche et de débat sur la gouvernance insiste sur l'égalité des participants qui légitime le processus et les règles qui en résultent : « Elles seront d'autant plus légitimes que, loin d'être imposées « d'en haut », elles résulteront d'un processus d'élaboration collective, guidé par la recherche de réponses aux défis communs, conformément à des valeurs explicitées et partagées » (Theys, 2002).

Dans le domaine alimentaire, les acteurs impliqués seront ainsi par les communes et les intercommunalités, les chambres consulaires, les agriculteurs, les transformateurs et artisans, la société civile et les associations, les consommateurs, et des secteurs particuliers de structuration des activités tels que le tourisme ou le secteur social (Bonney et Brand, 2014). Ces acteurs sont mobilisés autour de l'« arène commune qu'est l'enjeu alimentaire ». Les objets abordés sont explicitement ceux de la politique publique à l'échelle locale (échelle locale, politiques urbaines et alimentaire, gestion, modes d'action, acteurs) e vocabulaire associé à ce terme récent de gouvernance est en général celui de la démocratie participative, traçant ainsi les contours et les objectifs normatifs de la « bonne »

¹ Extrait du dossier scientifique du projet FRUGAL

gouvernance : « concertation, implication, mutualisation, co-construction, expérimentation, pérennisation » par exemple.

Pour autant, les voies de réussite d'un tel projet collaboratif et participatif de mise en œuvre des politiques alimentaires locales ne sont pas écrites d'avance : au contraire, une forte attente publique demeure quant à l'identification de marches à suivre possibles pour la réussite d'un tel projet, comme en témoignent des publications récentes (Chia et al., 2008 ; Perrin & Soulard, 2014 ; Bonnefoy et Brand, 2014 ; Faucher, 2014), ainsi que les attentes exprimées par les acteurs présents lors des premières rencontres acteurs-chercheurs du projet FRUGAL².

Dans ce contexte, travailler à l'échelle d'études de cas permet de décrire des itinéraires de projets et de chercher, par effets de cumul et de comparaisons de cas, à identifier des régularités en termes de processus de gouvernance, de freins et de leviers progressivement systématisables.

Afin d'y contribuer, les travaux du VR2 FRUGAL-GO ont d'abord proposé la définition d'un cadre analytique de la gouvernance, bâti sur le socle des principaux éléments de définition de cette notion (Coutolleau, 2016). Schématiquement, il est proposé d'abord d'identifier, de manière diachronique, la succession des « points nodaux », étapes-clés de cristallisation d'accords jalonnant la progression du projet. Les composantes de chaque point nodal sont ensuite détaillées : acteurs en présence, forme et structuration du réseau à ce moment-clé, acteurs structurants, puis valeurs, missions, et stratégies justifiant l'engagement de chacun dans le point nodal, puis supports de construction de l'accord (leviers, actions, formes), puis, enfin, les modalités de mise en œuvre de cet accord. L'approche n'est pas statique : ces étapes de description visent moins à décrire les conditions de l'accord qu'à mieux identifier les étapes de progression d'un projet.

Appliquée au cas d'une épicerie sociale située dans le Pays de Rennes (Liffré), cette approche a permis de caractériser les étapes de sa progression :

- **Une amorce locale et informelle**, un collectif « hybride » fédéré par des valeurs communes : l'initiative est d'abord née d'un noyau très local d'acteurs publics à l'échelle communale (collectivités territoriales et EPCI), fédérant à titre secondaire des acteurs de la société civile.
- **Une formalisation du collectif porteur** : A l'initiative de ces porteurs initiaux, mobilisés autour de valeurs et de projets liés à la solidarité alimentaire, se fédère un comité consultatif « hybride », composé d'acteurs publics et privés.
- **Un enrôlement simultané d'acteurs « experts » extra-territoriaux et de soutiens matériels, financiers, moraux et de gestion** : Cette nouvelle instance construit progressivement le projet d'épicerie solidaire en enrôlant des acteurs extra-territoriaux « experts » : une autre épicerie sociale déjà en activité et dont le modèle va inspirer le comité consultatif, le réseau national des épiceries sociales (ANDES), les Restos du Cœur : acteurs eux-mêmes déjà constitués en réseau autour de valeurs semblables au comité consultatif local porteur du projet d'épicerie, ce qui permet de consolider rapidement l'initiative locale. Au-delà de ce réseau porteur, des soutiens et partenariats publics et privés sont sollicités hors du territoire, au cours de la même étape, pour fournir aliments, financements ou conseils. La municipalité se porte

² Lyon, 9 et 10 décembre 2015 – Rennes, 2 septembre 2016 – Lyon, 5 septembre 2016

progressivement garante de la démarche du comité consultatif, renforçant la position initialement informelle de cette instance.

- **La stabilisation d'une architecture fonctionnelle de l'initiative articulant acteurs locaux et soutiens méta-territoriaux**, avec un réseau local structuré et coordonné assurant les différentes fonctions du projet : l'épicerie est désormais gérée par la commune. Elle est soutenue par un réseau de fournisseurs, de conseils et de financeurs méta-territoriaux apportant à la fois une indispensable consolidation au projet et un tissu d'expériences. L'échelle d'action ainsi que les registres d'action des acteurs mobilisés autour du bon fonctionnement de l'épicerie atteignent leur maximum de diversification. Parallèlement, **l'initiative locale s'encastre plus formellement dans un programme national** de solidarité alimentaire territoriale articulant producteurs et épiceries sociales, le programme Uniterres, avec **des effets de renforcements réciproques**.

Sur le plan des idées et des processus, les éléments-clés de la progression de cette initiative sont les suivants : un contexte politique local porteur, la création d'une instance locale mixant les catégories d'acteurs, le partage de valeurs communes (ici de très fortes valeurs civiques et morales), le rôle d'intermédiation et de renforcement joué par une structure fédératrice nationale (le réseau Uniterres ici).

Ces premières observations appellent des réflexions méthodologiques sur les conditions d'émergence d'observations à portée plus générale. Deux types de comparaisons sont possibles à partir d'une telle étude de cas : fixer la modalité comme invariant (ici l'épicerie sociale et les initiatives de solidarité alimentaire territoriale) en comparant les trajectoires de tels projets dans divers territoires informera sur la contribution des réseaux territoriaux (forme, histoire, structuration, partenariats, valeurs...) à la réussite de ces projets. Fixer le territoire comme invariant (ici le Pays de Rennes par exemple) en faisant varier les modalités informera sur les caractéristiques du territoire contribuant à toutes les formes de relocalisation alimentaire, en particulier sur les effets de synergie interréseau, avec une connaissance plus fine des caractéristiques de la gouvernance territoriale.

Des comparaisons de ces deux types ont été amorcées ici : la trajectoire de cette épicerie sociale de Liffré (35) a été comparée d'une part avec celle d'une de ses homologues à Bouguenais (44), d'autre part avec la trajectoire d'un projet de plate-forme d'approvisionnement bio pour la restauration collective situé, comme Liffré, dans le Pays de Rennes (35).

La première comparaison montre des étapes très semblables de mise en place des deux initiatives, renforçant le caractère général des premières observations.

La seconde comparaison révèle des valeurs motrices différentes dans les collectifs fondateurs des deux projets. La comparaison révèle cependant que les deux projets ont tous deux été **amorcés par des groupes de réflexion informels très liés aux acteurs publics** avec une forte présence de la municipalité. De même ensuite, **la dimension de coordination à travers la création d'un collectif fédérant des acteurs hybrides** constitue une seconde étape-clé. Enfin, **les acteurs privés jouent dans les deux cas un rôle important pour l'approvisionnement alimentaire**.

Ces trois observations invitent à formuler une hypothèse de généralisation quant à la portée de ces facteurs de succès de l'initiative, que d'autres études de cas viendront enrichir et nuancer. D'autres éléments devront être approfondis, tels que la place et les modalités de

régulation des éléments de conflits, la forme et les conditions d'émergence d'outils de gestion, les enjeux multiscales autour de la justice alimentaire, et plus largement gouvernance alimentaire locale, ainsi que la simple question de la formalisation et de la reproductibilité des protocoles de définition et de conduite d'une « bonne gouvernance »

Bibliographie

- Serge Bonnefoy et Caroline Brand, « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour*, 89/1-2 | 2014, 95-103.
- Coline Perrin et Christophe-Toussaint Soulard, « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan », *Géocarrefour*, 89/1-2 | 2014, 125-134.
- Faucher, A, *Initier une gouvernance alimentaire territoriale, guide à l'attention des collectivités*, Mémoire de fin d'études Master ISAM-IPAD, Dir. Nicolas Bricas, Montpellier, 2014
- Coutolleau, T., *Quelles méthodes pour étudier la gouvernance alimentaire métropolitaine au travers de modalités de relocalisation alimentaire ?* Mémoire de fin d'études d'ingénieur, Dir. Darrot, C. et al, Agrocampus Ouest, Rennes, 2016
- Eduardo Chia, André Torre et Hélène Rey-Valette, « Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noréis*, 209 | 2008, 167-177.