



Caroline Brand, Nicolas Bricas, Damien Conaré, Benoit Daviron, Julie Debru, Laura Michel et Christophe-Toussaint Soulard (dir.)

Construire des politiques alimentaires urbaines Concepts et démarches

Éditions Quæ

Chapitre 6 - Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole

Laura Michel et Christophe-Toussaint Soulard

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2017
Date de mise en ligne : 10 mars 2021
Collection : Update Sciences & Technologie
ISBN électronique : 9782759231416



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

MICHEL, Laura ; SOULARD, Christophe-Toussaint. *Chapitre 6 - Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole* In : *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2017 (généré le 11 mars 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/30642>>. ISBN : 9782759231416.

Chapitre 6

Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole

Laura MICHEL, Christophe-Toussaint SOULARD

Avec la contribution de : Montpellier Méditerranée Métropole

Alors que la question de l'alimentation avait quasiment disparu de l'agenda des villes du Nord après la Seconde Guerre mondiale, elle est aujourd'hui saisie par un nombre croissant de villes, au Nord comme au Sud (chapitre 3). Ce renouveau est stimulé par les discours produits sur l'alimentation qui s'attachent à promouvoir une politique urbaine durable. L'alimentation est placée au cœur d'une nouvelle catégorie de l'action publique urbaine — le développement durable — qui s'impose largement dans l'action publique locale (Béal *et al.*, 2011).

Toutefois, il apparaît que les politiques sont très variables selon les villes considérées. Certaines politiques privilégient des instruments d'action centrés sur le lien alimentation-santé, comme à Toronto, d'autres encore envisagent le cycle alimentaire et ciblent la gestion des déchets, comme à San Francisco (ville « Zéro déchet »). En France, la prise en charge par les villes des questions alimentaires est un phénomène très récent (Perrin et Soulard, 2014). Si quelques villes pionnières se sont lancées dans des politiques alimentaires, souvent agricoles au départ, ce n'est que récemment que l'appareil législatif français a promu ce niveau territorial, à travers les projets alimentaires territoriaux issus de la loi d'orientation de 2014²².

En retraçant l'expérience de la métropole de Montpellier qui vient d'élaborer une politique agricole et alimentaire en 2015, ce chapitre explore les cheminements qu'emprunte l'émergence de la question alimentaire d'une ville. Comment la question alimentaire émerge-t-elle dans l'agenda politique urbain ? Comment est-elle construite en tant que problème public ? En d'autres termes, comment le fait social alimentaire devient-il

22. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

un « objet de préoccupation et de débat, éventuellement d'action publique » (Neveu, 2015) ? Quel cadrage de l'enjeu alimentaire est finalement institutionnalisé sous la forme d'une politique alimentaire ? Quels effets cela produit en retour localement ?

Pour répondre à ces questions, nous formulerons trois hypothèses générales susceptibles de jouer sur la mise à l'agenda urbain de la question de l'alimentation et sur le cadrage de celle-ci. Notre première hypothèse est que, si les politiques alimentaires durables semblent nouvelles, elles s'inscrivent cependant dans des configurations institutionnelles existantes, qui pèsent à la fois sur les capacités d'émergence d'un nouveau problème dans l'agenda et sur le cadrage dont il va faire l'objet. D'autre part, la question alimentaire n'apparaît pas spontanément dans l'agenda politique. Elle suppose la mobilisation d'acteurs — d'entrepreneurs — pour la construire en tant que problème public urbain. La littérature sur les problèmes publics souligne ainsi le rôle des entrepreneurs de cause (Becker, 1963 ; Cobb et Elder, 1972) dans l'émergence de nouveaux problèmes dans l'espace public grâce à un travail cognitif de définition du problème et à un travail de mobilisation. Dans le domaine de l'alimentation ces entrepreneurs sont très divers : certains acteurs comme les États, l'Union européenne (UE), la FAO, la communauté scientifique, les mouvements sociaux ou les réseaux de villes, sont ainsi à l'origine de modèles d'action dans le domaine alimentaire qui circulent dans et entre les espaces urbains. Ces modèles présentent une offre innovante qui peut susciter un débat public sur la question alimentaire, tout en proposant certains cadrages pour la traiter. Mais encore faut-il qu'ils soient saisis et traduits localement, par des acteurs qui permettent la connexion entre les processus de mobilisation sur des problèmes et leur prise en charge par des politiques publiques. Ces acteurs sont ainsi qualifiés d'entrepreneurs de problème public ou *policy entrepreneur* (Kingdon, 1984 ; Guiliani, 1999). Dans certains cas, le mouvement alimentaire local joue un rôle central dans ce processus de traduction. À l'inverse, notre hypothèse est que, à Montpellier, l'action des services de l'État, de certains acteurs des collectivités et de la communauté scientifique, a été déterminante. Enfin, les transformations des configurations institutionnelles existantes peuvent offrir une fenêtre d'opportunité propice à l'inscription à l'agenda politique d'un nouveau problème comme l'alimentation (Kingdon, 1984). La recomposition territoriale du rôle de l'État entraîne une délégation vers les gouvernements urbains (mais aussi un captage par ceux-ci) de ces nouvelles questions. De même les changements institutionnels ou le renouvellement des coalitions politiques sont aussi des moments propices à l'adoption de politiques innovantes ou perçues comme telles. Notre troisième hypothèse est donc que l'émergence d'une nouvelle politique agricole et alimentaire s'inscrit dans des jeux de configurations institutionnelles et territoriales, avec comme particularité une reconfiguration des rapports sociopolitiques entre la ville et ses interstices de production agricole ou jardinière, et entre la ville-centre et ses périphéries rurales.

Retracer le processus d'élaboration d'une politique alimentaire à Montpellier permet de comprendre comment s'est opérée la mise à l'agenda de la question alimentaire par les villes dans le contexte français. En effet, la métropole de Montpellier a voté en 2015 le lancement d'une politique agroécologique et alimentaire mise en œuvre sur les 31 communes qui composent son territoire. Cette mise à l'agenda du problème alimentaire s'inscrit dans un contexte législatif, électoral et régional qu'il convient d'expliquer. La première partie nous permettra de comprendre les conditions qui ont permis qu'une ville s'empare de la question alimentaire. Nous pourrons alors expliquer dans la

deuxième partie comment cette élaboration s'est opérée, qui en ont été les protagonistes, moyennant quels effets de cadrage sur la proposition politique votée en 2015. Dans la troisième partie, nous nous interrogerons sur les effets induits par cette politique sur les configurations institutionnelles locales, sur les rapports entre les collectivités qui composent le territoire métropolitain, et sur les modes de gouvernance qui se profilent.

Mise à l'agenda politique du problème alimentaire : un prisme agricole

Gilles Pinson définit l'agenda politique urbain comme « l'ensemble des faits sociaux ayant un statut de problèmes publics, faisant l'objet de controverses et de débats à l'échelle d'une agglomération urbaine et appelant une intervention publique à cette même échelle » (Pinson, 2006 : 620). Dans le cas de Montpellier, le problème alimentaire n'émerge pas directement en tant que tel. Dans un contexte de crise viticole des années 1990-2000, c'est d'abord la question agricole qui est saisie par les acteurs publics locaux comme devant faire l'objet d'une action publique. Celle-ci concerne d'abord le soutien à la production viticole locale puis, dans un contexte de développement de l'agglomération montpelliéraine, la protection foncière agricole. La question alimentaire proprement dite apparaît dans le débat public local initié paradoxalement par l'État — en particulier au travers du Plan national nutrition santé (PNNS) puis du Programme national pour l'alimentation (PNA) — mais également par la communauté scientifique d'Agropolis. Finalement les élections municipales de 2014 vont offrir une fenêtre d'opportunité à des acteurs politiques nouveaux pour porter cette question alimentaire à l'agenda de la métropole.

Émergence des problèmes agricole et de précarité alimentaire

Alors que dans le modèle fordiste l'État, via la planification, dominait l'organisation des systèmes productifs locaux, le désengagement de l'État — aubaine ou contrainte ? — a créé à partir du milieu des années 1980 de nouveaux espaces d'intervention potentielle pour les villes (Pinson, 2009). Certains problèmes jusque-là pris en charge par l'État — comme le problème agricole — sont alors apparus dans les agendas locaux. Dans la région urbaine de Montpellier, les premières initiatives du district puis de la communauté d'agglomération de Montpellier, portent sur la promotion du vignoble local. Elles sont soutenues par des élus des petites communes périurbaines qui se font les porte-parole d'une région viticole, alors dominée par la monoculture. Puis les circuits courts alimentaires, sous la forme de marchés de producteurs ou de lieux de vente à la ferme ou en ville, se développent en réponse à des demandes de citoyens souhaitant consommer des produits locaux et de qualité. Jusqu'alors soutenue par l'État puis par l'Union européenne, une partie de l'activité viticole a été réorientée vers les vins de qualité tandis qu'une autre frange du vignoble a subi l'arrachage définitif des vignes destinées à la production de vin de masse. Ces mutations du paysage viticole périurbain conduisent à une diversification de certaines productions, répondant à la fois aux besoins des agriculteurs reconvertis dans le maraîchage ou les cultures céréalières à proximité de la métropole de Montpellier, et à une certaine demande des consommateurs urbains (Jarrige, 2004 ; Soulard, 2014).

L'autre entrée principale pour les acteurs locaux dans la question alimentaire est sociale. La crise s'est traduite dans les villes du Nord par l'accroissement des inégalités sociales, induisant entre autres la précarité alimentaire. Cette évolution a été beaucoup plus brutale dans les pays anglo-saxons où les villes en crise dans les années 1980 ont été abandonnées à leur sort (Stoker, 1991). Dans ce contexte, la question de l'accès à l'alimentation, considérée comme une des failles du système alimentaire industrialisé, s'est imposée comme une des entrées structurantes des politiques urbaines de *food planning* (chapitre 4), comme à Toronto par exemple (Friedmann, 2007). À l'inverse, en France, l'Union européenne et l'État, avec le Plan européen d'aide alimentaire (PEAD) et le Plan national d'aide alimentaire, jouent un rôle central auprès des associations d'aide alimentaire qui œuvrent localement. Toutefois, les moyens d'action de l'État apparaissent limités, d'une part face à des problèmes sociaux en croissance, et d'autre part en raison du transfert de ses compétences sociales aux départements. De fait, le département de l'Hérault et les centres communaux d'action sociale (CCAS) se sont appuyés sur leur compétence sociale pour développer leur action dans le domaine de l'aide alimentaire. À Montpellier, des actions originales, comme l'approvisionnement des Restos du cœur par des circuits courts, ont été développées grâce à l'implication du marché d'intérêt national (MIN) et de l'Inra ainsi qu'au soutien de la direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) (Le Velly et Paturel, 2013). Par ailleurs le département et les communes sont en charge de la restauration scolaire. Dans ce cadre, leurs politiques tarifaires, tenant compte des revenus et de la composition des familles, contribuent de fait à un meilleur accès à l'alimentation pour les enfants. Toutefois, la restauration collective n'est pas vraiment pensée par les acteurs locaux comme un instrument permettant d'appréhender de façon globale la question alimentaire. Seule se distingue la commune de Grabels avec une approche plus globale de l'alimentation, combinant la création d'un marché de produits en circuits courts — dont la mise en œuvre a bénéficié d'un appui de l'Inra²³ —, l'utilisation de la restauration collective comme levier pour favoriser un approvisionnement en produits locaux, et l'action foncière pour installer des agriculteurs.

Ainsi, la question alimentaire n'émerge pas dans un territoire vierge. Dans un contexte de territorialisation de l'action publique, les gouvernements locaux ont été amenés à prendre en charge des problèmes qui, s'ils ne sont pas étiquetés « alimentaires » dans un premier temps, concernent des enjeux connexes comme l'agriculture et les problèmes sociaux de précarité. Toutefois, même si certaines communes de l'agglomération, comme Grabels, ont développé une approche plus globale de la question alimentaire, jusqu'aux années 2010 celle-ci est encore saisie de manière très fragmentée et cloisonnée par les acteurs locaux. En outre, l'agglomération et la majeure partie de ses communes sont relativement restées en retrait.

Rôle des services de l'État et de la communauté scientifique comme entrepreneurs du problème public de l'alimentation à Montpellier

Différents types d'acteurs apparaissent à l'origine de la construction du problème public alimentaire dans les villes. On peut différencier les dynamiques bottom-up issues de la société civile des dynamiques top-down portées par les élites administratives ou

23. Création d'une marque collective (IciLocal) déposée conjointement à l'INPI par l'Inra et la Ville de Grabels.

politiques (Stierand, 2012), voire des entreprises concomitantes — convergentes ou au contraire concurrentielles — de définition de ce nouveau problème dans l'espace public.

Parfois, les élites s'appuient sur le mouvement social pour élaborer et mettre en œuvre leur politique. Très souvent, des acteurs du monde universitaire jouent un rôle important dans le portage de ces idées. C'est en particulier le cas dans le mouvement de *food planning* anglo-saxon dans lequel des chercheurs apparaissent très investis (Derkzen et Morgan, 2012 ; Brand, 2015). C'est également le cas à Montpellier où la communauté scientifique du pôle Agropolis, travaillant sur les problématiques agricoles et alimentaires durables, a joué un rôle de sensibilisation des acteurs politiques via plusieurs projets de recherche conduits en partenariat avec les collectivités locales depuis une dizaine d'années.

Enfin, si le rôle de l'État — protectionniste et pourvoyeur de subventions agricoles — a certes été remis en cause par les négociations internationales de libéralisation du commerce dès le milieu des années 1980 (Fouilleux, 2002), ce rôle s'est recomposé plus qu'il n'a disparu. L'État s'est notamment saisi de la question alimentaire²⁴ pour laquelle il développe une politique incitative avec le Plan national de l'alimentation (PNA), qui vise à encourager les acteurs territoriaux à se saisir de l'enjeu alimentaire, autour de la question de la qualité de l'alimentation (nutritionnelle et patrimoniale) et de son accessibilité (Bonnefoy et Brand, 2014). Si les DRAAF se mobilisent de façon variable selon les régions françaises, celle du Languedoc-Roussillon apparaît particulièrement active dans la mise en œuvre du Programme régional de l'alimentation (PRA). Malgré les faibles moyens financiers et contraignants du PNA, les deux chargées de mission du « Pôle nutrition et qualité de l'offre alimentaire » de la DRAAF ont contribué à faire émerger localement un débat sur la question alimentaire, autour d'axes de travail traduisant un certain cadrage, principalement agricole et nutritionnel : ces axes renvoient d'une part aux circuits courts, à l'action « un fruit pour la récré » et autres actions éducatives, aux questions de patrimoine et aux jardins collectifs ; et d'autre part à la question de la restauration collective et à celle de l'aide alimentaire. Ces deux personnes sont à l'initiative de la construction et la diffusion de bonnes pratiques de politiques alimentaires à l'échelle de la région. Pour cela elles recensent, collectent, trient et mettent en forme (avec la réalisation de fiches) tout un ensemble d'informations sur des expériences relatives à l'alimentation en cours sur le territoire, se faisant le relais de ces initiatives et aidant à leur mise en réseau : approvisionnement local et bio des cantines, projet alimentaire territorial, programme foncier... La DRAAF est active également dans la diffusion de ces initiatives avec l'organisation de manifestations où les informations collectées sur les expériences en cours sont présentées et partagées, puis diffusées aux partenaires par différents canaux. Enfin, la DRAAF est impliquée dans des formations, où elle tâche également de transmettre ces bonnes pratiques. En somme, alors qu'elle n'a pas de rôle hiérarchique formel qui lui permettrait de contraindre directement les collectivités territoriales, il semble que, de fait, après cinq ans de travail sur le terrain, la DRAAF contribue activement à l'émergence de l'alimentation comme problème public (Michel *et al.*, 2014).

Ainsi, à côté de la prise en charge fragmentée de la question alimentaire au travers d'approches sectorielles diverses (agriculture, restauration scolaire, aide alimentaire) et

24. Avec en 2009 le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (MAAP).

faiblement coordonnées, se développe au début des années 2010 un discours qui autonomise la question de l'alimentation et en fait un enjeu urbain. Alors que ce discours est surtout porté par l'État et la communauté scientifique d'Agropolis, les transformations institutionnelles et politiques au sein de l'agglomération vont lui permettre d'accéder à l'agenda politique local.

Transformations de la configuration politique métropolitaine : une « fenêtre d'opportunité » pour la question alimentaire

L'apparition d'une gouvernance multi-niveaux à l'échelle européenne (Marks, 1996) a aussi eu pour conséquence de faire évoluer les configurations institutionnelles de prise en charge des questions agricoles et environnementales. En Europe, les réformes de la PAC ont induit une plus grande implication des gouvernements régionaux dans la prise en charge du problème agricole tout en lui adjoignant une dimension environnementale (mesures agroenvironnementales, développement rural, gestion de la crise viticole). Parallèlement, les différentes réformes territoriales ont redistribué les compétences localement. En France, la montée de l'intercommunalité a entraîné de profondes transformations. L'évolution en 2001 du district — très urbain — de Montpellier en communauté d'agglomération — au territoire plus étendu — a modifié les équilibres socio-économiques au sein de l'agglomération. La mobilisation des communes rurales nouvellement intégrées a permis, avec le soutien de la DRAAF, d'imposer la question agricole dans le nouvel agenda intercommunal, via la réalisation d'un diagnostic agricole en amont du SCOT (Jarrige *et al.*, 2006). Enfin, à la suite de la Conférence de Rio de 1992, des agendas 21 locaux se sont multipliés. Partout leur mise en œuvre a alimenté une réflexion sur les espaces « verts » dans la ville et sa périphérie, permettant de trouver de nouvelles vertus aux espaces agricoles. À Montpellier, les enjeux de gestion des espaces naturels et agricoles d'une part, et l'agriculture périurbaine d'autre part, ont été inscrits au cœur de cet agenda 21 local adopté en 2011, mobilisant deux chargées de mission qui vont alors commencer à s'occuper du « problème agricole » à temps partiel. Ainsi, l'argument environnemental a participé à légitimer la question agricole au sein de l'agglomération. Certains espaces naturels ou agricoles, envisagés jusque-là comme des réserves foncières pour l'urbanisation, ont soudainement acquis une valeur environnementale centrale pour le développement urbain durable. Ainsi, depuis le milieu des années 2000, les jardins collectifs et les parcs agricoles en particulier sont devenus des attributs incontournables des projets urbains de l'agglomération, même si la question alimentaire en tant que telle n'est pas revendiquée.

Dans ce contexte, l'élection en 2014 d'une nouvelle équipe à la tête de la métropole apparaît alors comme une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1984) pour le portage politique de cette question. L'affichage par le nouveau maire de Montpellier élu président de l'agglomération, d'un discours d'innovation politique répondant à la fois aux évolutions de la sociologie locale et aux aspirations des cadres en charge des politiques de la métropole, a ouvert la voie à la prise en charge de nouveaux enjeux, mais aussi de nouvelles formes de gouvernance. Par ailleurs, le nouvel équilibre politique au sein de la métropole a placé en position favorable une élue engagée sur les questions alimentaires et agricoles. En effet, le président de l'agglomération, future métropole, doit composer avec ses communes rurales et doit aussi tenir compte des équilibres politiques qui ont placé les écologistes en position favorable. Dans ces conditions, un projet innovant alliant agricul-

ture et écologie est confié à une élue issue de la société civile qui incarne le renouveau du personnel politique.

Construction d'une politique agroécologique et alimentaire

L'élaboration de politiques alimentaires urbaines ne s'inscrit pas dans un calendrier réglementaire défini. En France, l'agriculture comme l'alimentation ne sont pas des compétences qui relèvent des collectivités locales, communes ou intercommunalités²⁵. De même, les politiques nationales ou européennes qui régissent ces secteurs offrent de simples cadres incitatifs, non contraignants et relativement récents aux collectivités. L'État en particulier vise à encourager des actions qu'il n'est plus en mesure de mener directement, en valorisant les initiatives locales. Nous sommes donc dans des situations où, si des gouvernements locaux urbains décident de s'engager sur ces sujets, cela relève en grande partie de leur propre initiative. Cela implique aussi de trouver, voire de fabriquer, des cadres d'intervention pertinents pour l'action à mener. Ce contexte est celui de l'innovation, ce qui donne une importance particulière aux connaissances à mobiliser pour agir à l'échelle locale, et aux collaborations qui peuvent s'établir avec la recherche. En effet, les connaissances utiles à l'action relèvent à la fois du domaine lui-même, le système alimentaire urbain, et de celui des compétences, outils, moyens dont disposent les collectivités territoriales pour agir localement sur le système alimentaire et orienter son évolution. L'expérience de Montpellier permet de retracer ce cheminement ainsi que le rôle que va prendre la mobilisation des connaissances pour construire une « cause » apte à mobiliser les élus du territoire, et ce grâce à un appel à l'intervention de la recherche.

À l'origine de la démarche : renouvellement politique et réforme administrative

L'élaboration d'une politique alimentaire à Montpellier est le fruit d'une conjonction de plusieurs changements dans la vie politique locale. Tout d'abord, la nouvelle équipe politique arrivée à la tête de la communauté d'agglomération souhaite marquer une rupture avec le passé. Dans un contexte de réforme territoriale de l'administration publique, l'enjeu pour Montpellier est de se faire reconnaître comme onzième métropole française, venant s'ajouter aux dix agglomérations ou communautés urbaines déjà retenues par l'État pour le passage au statut de métropole au 1^{er} janvier 2015. Ce défi oblige le président élu à obtenir l'adhésion des 30 communes qui composent l'agglomération, en plus de la ville de Montpellier dont il est le nouveau maire. Il l'incite aussi à convaincre le plus grand nombre possible d'intercommunalités de la région à signer un pacte de coopération avec Montpellier autour de quelques axes stratégiques de développement. Dans cette entreprise visant à enrôler les territoires environnants, les enjeux liés à l'agriculture, l'alimentation et la ruralité, font figure de thèmes mobilisateurs. Pourtant, ces thèmes ne sont pas portés uniquement par le président lui-même, qui s'appuie sur

25. Une situation qui pourrait évoluer : le rapport Bonnet (2016) propose de doter les collectivités de la compétence alimentaire.

la vice-présidente qu'il a nommée à cette fonction, issue de la société civile (mouvance écologiste), maire nouvellement élue dans une des plus petites communes de l'agglomération, et ingénieure agronome de formation. De son côté, cette élue en charge de l'agroécologie et de l'alimentation²⁶ va se saisir de l'opportunité de sa mission pour lancer l'initiative de création d'une politique publique qu'elle veut innovante et globale.

À ce même moment, le dossier de l'agglomération qui mobilise les services est le lancement du diagnostic de la deuxième version du SCOT de l'agglomération. Il s'agit de définir les termes de références des appels d'offre destinés au recrutement des bureaux d'études. Cette élue décide alors de profiter de cette demande pour confier à la recherche le soin de l'aider à bâtir ce cahier des charges. Employée dans l'établissement de formation agronomique de Montpellier, elle contacte une équipe de chercheurs de l'Inra qu'elle connaît pour ses travaux menés sur l'agriculture périurbaine lors du diagnostic agricole du premier SCOT (Thinon *et al.*, 2003).

Connaître le système alimentaire urbain : des connaissances partielles et distribuées

Corollaire de leurs compétences portant sur l'aménagement et l'urbanisme, et sur le développement économique et social, les collectivités locales disposent rarement de ressources techniques dans les secteurs agricole et alimentaire. La communauté d'agglomération de Montpellier, qui avait pris l'initiative de concevoir un SCOT mettant en priorité la structuration agricole et naturelle dans l'aménagement de son territoire, ne s'était cependant pas dotée tout de suite de compétences dédiées à ce domaine. Depuis l'agenda 21, deux chargées de mission se sont vu confier sur une partie de leur temps : l'inscription de l'agriculture dans la communication sur le développement économique pour l'une ; l'animation du volet de l'agenda 21 local sur les agri-parcs inscrits dans le zonage du SCOT pour l'autre. Parallèlement, une convention avec la chambre d'agriculture finançait quelques travaux de diagnostic.

Quand l'élue souhaitant lancer sa politique contacte l'équipe de recherche de l'Inra, la demande porte alors sur le renouvellement du diagnostic agricole du SCOT. Les premiers contacts avec un chercheur vont cependant élargir le champ à couvrir pour bâtir une politique. La présentation par la recherche d'exemples de politiques mises en œuvre ailleurs, dans les pays anglo-saxons notamment, fait prendre conscience que le thème alimentaire couvre un sujet plus vaste que la question agricole. Cet élargissement n'effraie pourtant pas les agents de la collectivité qui, au contraire, prennent conscience que l'alimentation n'est pas un thème d'intervention supplémentaire, indépendant de leur propre domaine, mais qu'il invite à porter un regard nouveau sur les domaines dans lesquels ils interviennent déjà. Au fil des réunions, neuf directions de l'établissement public intercommunal sur quinze sont jugées directement concernées par le sujet. Mais comment alors concevoir une politique aussi transversale aux services ? Comment mobiliser les vice-présidences et les élus du territoire, bien au-delà de la seule vice-présidence identifiée sur le thème alimentaire ?

Ces premières réflexions débouchent sur l'idée que la politique à construire doit se faire en associant les acteurs de l'agglomération et de ses 31 communes, élus comme

26. Le périmètre de sa vice-présidence qui regroupait initialement « les PME, l'artisanat, l'agriculture, la ruralité et les traditions » sera recentré en 2015 sur « l'agroécologie et l'alimentation ».

agents des services. Si la commande technique du cahier des charges pour le SCOT reste la forme opérationnelle du contrat qui s'élabore avec la recherche, sous la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, l'objectif qui lie les parties prenantes est bien dès le départ celui de formuler des objectifs pouvant aider à bâtir une politique publique globale. Cependant, le calendrier de travail est serré, six mois au plus, car la politique doit venir étayer le projet de la future métropole. Cette contrainte conduit à choisir une démarche pragmatique qui repose sur la mise en débat de pistes d'action possibles, plutôt que sur la réalisation d'un diagnostic d'experts. S'inspirant de la démarche du Groupe d'expérimentation et de recherche : développement et actions localisées (Gerdal) (Darré, 2006), c'est sous la forme d'ateliers réunissant les maires des 31 communes ainsi que les élus et agents des services²⁷ de la métropole, que les connaissances sur ce qu'une « politique alimentaire » veut dire à Montpellier vont se construire par leur mise en débat. Les chercheurs conçoivent ces ateliers et y participent pour documenter les discussions et pour animer les débats, mais ils se positionnent en facilitateurs du dialogue et non en experts.

La présentation d'un bref « portrait agricole et alimentaire du territoire » permet aux acteurs d'engager le dialogue sur les caractéristiques du système agricole et alimentaire local. Les premiers ateliers révèlent le primat du foncier agricole dans les débats entre élus locaux pour qui le devenir des terres périurbaines est une préoccupation de premier plan. Le thème alimentaire est moins abordé dans les ateliers où le point de vue des élus du périurbain prédomine, hormis le sujet de la restauration collective scolaire qui est aussi un domaine d'intervention des communes. Au fil des échanges, les interventions des chercheurs permettent de différencier des champs de préoccupation prédominants tels le foncier, l'installation agricole, les cantines ou les marchés. D'autres domaines sont plus rapidement abordés (environnement et tourisme), voire ignorés parce qu'ils sont considérés ne pas relever du mandat des collectivités (santé ou commerce), ou parce qu'ils sont trop mal connus (lien précarité, santé et alimentation).

Le constat d'un manque de connaissances sur le système alimentaire urbain conduit les acteurs à prendre conscience des domaines dans lesquels ils interviennent et de ceux qu'ils ignorent. La projection par les chercheurs d'une représentation globale du système alimentaire aide les acteurs à explorer des domaines plus éloignés de l'action quotidienne. Elle permet aussi d'identifier des actions originales, des initiatives peu connues, mais aussi des disparités entre communes, notamment avec celles faisant figure de pionnières dans certains domaines de la politique alimentaire. Ces échanges font ainsi naître l'idée que, si l'alimentation est un sujet nouveau de politique publique, de nombreuses initiatives existent déjà. Et, même si elles sont hétérogènes, il existe un terreau sur lequel s'appuyer pour bâtir une politique « fédératrice » qui sera pour partie une mise en lumière ou en synergie d'actions déjà lancées.

Ce que les ateliers apportent aux acteurs n'est pas seulement une meilleure connaissance du système alimentaire, c'est aussi l'apprentissage que la politique à inventer devra combiner actions nouvelles et mise en cohérence d'actions existantes. Les connaissances produites pour agir sont donc hybrides. Elles mêlent des savoirs sur l'objet, sur des acteurs compétents, et sur des moyens d'action appropriés.

27. Après analyse de l'organigramme de la communauté d'agglomération devenue métropole, neuf directions sur quinze sont reconnues concernées par la politique agroécologique et alimentaire. Les chefs de service et élus concernés sont alors invités aux ateliers, en plus des maires des 31 communes formant le territoire métropolitain.

Du diagnostic à la prise de décision : politique-cadre et gouvernance adaptative

La communauté d'agglomération de Montpellier obtient le statut de métropole au 1^{er} janvier 2015. Montpellier Méditerranée Métropole est créée avec, comme conséquence, un redéploiement de certaines compétences exercées par les communes qui passent à l'échelon intercommunal (comme l'urbanisme par exemple). Parallèlement, le dynamisme de la collectivité a permis à l'agglomération d'obtenir le label French Tech qui reconnaît les villes qui ont su favoriser la création de jeunes entreprises innovantes. Ce contexte dynamise la préparation de la politique agroécologique et alimentaire. Avant même que l'équipe de recherche ait rendu son rapport intitulé « Étude de préfiguration d'une politique agricole et alimentaire » (Soulard *et al.*, 2015), la collectivité commence à communiquer par des conférences de presse et par des interviews dans les journaux locaux. La ville s'empare de la question alimentaire pour renforcer son marketing territorial. L'horizon politique, à quelques mois des élections régionales, ainsi que la fusion entre les deux régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées renforcent cet enjeu. Pour rivaliser avec Toulouse, le président de la métropole multiplie les entreprises de séduction auprès des intercommunalités de la région, créant le « parlement des territoires » qui réunit une cinquantaine d'intercommunalités.

Dans ce contexte, l'élue en charge de l'agroécologie et de l'alimentaire réunit une nouvelle fois les élus du territoire pour valider les axes qui pourraient structurer la future politique métropolitaine. Celle-ci s'organise en cinq finalités, six axes opérationnels et trois axes transversaux. Les débats portent sur les actions à entreprendre, les moyens dédiés et le calendrier de mise en œuvre. À ces préoccupations, l'élue répond en communiquant sur l'enjeu d'engager au plus vite des actions visibles tout en conservant une visée de long terme, en procédant donc par étapes. L'agenda politique guide cette progression. Le projet est présenté et voté en conseil communautaire le 25 juin 2015. Progressivement, une « équipe P2A » (politique agroécologique et alimentaire) se forme à la métropole, composée de quatre agents appartenant à la direction du développement économique et à celle du foncier et de l'aménagement opérationnel, et à laquelle il faut ajouter un agent de la ville de Montpellier en charge de la restauration scolaire et missionné pour élargir la réflexion auprès des autres communes de la métropole. Quelques actions immédiates sont lancées. En parallèle, des programmes d'action sont élaborés sur les différents axes avec formation de comités distincts pour associer les parties prenantes à la rédaction de fiches-actions. Le travail avec la recherche, qui a connu un moment très intense lors des ateliers, a pris fin au terme de l'étude préalable de préfiguration. Une seconde étape a été engagée pour aider au suivi et à l'évaluation de la politique. Une convention pluriannuelle de collaboration avec la recherche est en cours d'élaboration.

Si les finalités de la politique qui démarre couvrent les principaux champs du système alimentaire, les axes de sa mise en œuvre privilégient quelques actions appuyées sur des ressources dont dispose effectivement la métropole, comme par exemple le foncier public qu'elle détient, ou les cantines de ses communes (encadré 6.1). La politique qui se dessine met ainsi l'accent sur la reconquête agricole du foncier disponible par l'installation d'agriculteurs avec une diversité de systèmes de production correspondant à la demande urbaine : petites fermes nourricières et exploitations plus spécialisées, aptes à fournir la restauration collective en produits commercialisés en circuits courts. La gouvernance qui s'instaure se veut donc pragmatique et adaptative. Tandis que

le calendrier politique implique une certaine urgence à agir, les moyens limités dont dispose l'équipe en cours de constitution obligent à limiter les ambitions. La question des thèmes absents des premières actions est laissée en suspens. Ainsi, les actions en matière de santé, ou d'accessibilité de l'alimentation pour les ménages pauvres, ne sont pas véritablement traitées. Une politique-cadre a été formulée, sans qu'elle soit entièrement équipée d'un dispositif de suivi-évaluation. Chemin faisant, une gouvernance se met en place, soumise à des jeux de contraintes marqués par les impératifs politiques et l'organisation institutionnelle des services techniques.

Reconfigurations organisationnelles, politiques et territoriales

Sur le plan politique, le vote en Conseil de métropole en faveur de la P2A lui donne une forte légitimité. Par ailleurs, les ateliers de travail qui en sont à l'origine ont su attirer de nombreux élus et cadres administratifs qui se sont impliqués dans l'élaboration du projet. Enfin, le projet bénéficie du soutien du président de la métropole. La mise en œuvre de la P2A soulève cependant un certain nombre de défis, notamment en raison du caractère transversal, multi-acteurs et multi-niveaux, dont sa gouvernance devra relever.

Une première question se pose concernant le portage politique. Lors des ateliers, ce sont essentiellement les élus — maires ou adjoints des communes de la métropole — sensibles aux sujets de l'agriculture et de l'alimentation qui se sont mobilisés. Les grands principes votés, la mise en œuvre doit désormais s'appuyer sur une coalition politique solide pour valider un certain nombre de choix aux conséquences plus directes, par exemple en matière de foncier ou de restauration collective. Plus que de construire une majorité au sein du conseil de la métropole, il s'agit d'abord de rallier les maires des communes à une position collective dans le cadre des modalités de gouvernement propres à la métropole. Il s'agit d'une gouvernance métropolitaine inspirée du « néo-régionalisme » (Lefèvre, 1998) moins basée sur une approche top-down que sur la recherche d'un consensus entre de multiples acteurs gouvernants. Le fonctionnement effectif de la métropole donne de fait une place éminente aux maires de chaque commune dans la négociation des politiques intercommunales qui reposent alors sur un consensus, incarné à Montpellier par la signature du Pacte de confiance. C'est donc avant tout l'ensemble des communes qu'il s'agit de mobiliser sur la P2A, celle-ci prévoyant que chaque commune décline les axes de travail qui l'intéresse et formalise une P2A communale à soumettre au vote du conseil municipal.

Sur le plan territorial, cela suppose pour la vice-présidente en charge de cette politique de réussir à fédérer des communes aux profils très différents. Or, les thèmes agricole et alimentaire sont perçus très différemment d'une commune à l'autre, entre des grandes communes urbaines qui concentrent les demandes citoyennes de nature et d'alimentation, et des petites communes périurbaines au profil agricole et rural. Les initiatives existantes montrent que ces profils communaux offrent une diversité de points d'entrée dans la question alimentaire avec, par exemple : les jardins collectifs urbains ou l'aide alimentaire à Montpellier ; les circuits courts, la santé et la ruralité à Grabels ; la politique foncière agricole et environnementale à Lavérune ; ou la gestion du bâti agricole à Saint-Geniès-des-Mourgues. La P2A a par ailleurs vocation à s'ouvrir à d'autres

coopérations ville-campagne, autour de filières d'approvisionnement alimentaire pour la restauration collective. On peut alors faire l'hypothèse qu'elle pourrait devenir le ferment d'une « inter-territorialité » au sens de Martin Vanier (2003), c'est-à-dire mettant en mouvement des coopérations entre territoires autour de filières alimentaires via des accords entre acteurs privés, des mutualisations d'équipements publics, des structures de gouvernance partagées, etc. La mise place des déclinaisons municipales de la P2A et les coopérations avec des collectivités extérieures à la métropole seront donc de bons indicateurs des recompositions ville-campagne qui se jouent dans la construction d'une gouvernance alimentaire urbaine.

Par ailleurs, la question alimentaire touche à des compétences qui ne sont pas toujours celles de la métropole. Ainsi, la restauration collective relève essentiellement du département (collèges) et surtout des communes (écoles maternelles et primaires). Or celles-ci, dépossédées de nombreuses compétences stratégiques par le renforcement de l'intercommunalité métropolitaine, sont très attachées à leurs prérogatives en la matière. De son côté, l'agriculture est partagée entre différents échelons territoriaux, européen, national, régional et départemental. Enfin, la précarité alimentaire est prise en charge par le département et les CCAS des communes au nom de leurs compétences en matière sociale. La légitimité de l'intervention de la métropole se révèle donc à construire dans une gouvernance qui articule plusieurs domaines de coopération multi-niveaux. Nos résultats rejoignent ici les travaux du nouveau régionalisme sur la métropolisation (Lefèvre, 1998 ; Brand, 2015).

Enfin, sur le plan organisationnel, la P2A apparaît comme une politique innovante pour laquelle se mobilise pour l'instant une équipe de quatre personnes. De par sa vocation transversale, elle amène à faire travailler ensemble différents secteurs administratifs déjà constitués. Un défi classique ici est lié au cloisonnement administratif depuis longtemps mis en évidence par les travaux de sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977). De quels moyens propres disposera la P2A (budget, service spécifique) pour mettre en place une action transversale et convaincre les autres services et élus de se conformer à ses recommandations ? Les ressources humaines et financières qui lui seront dédiées constitueront de fait un indicateur important de l'effectivité de cette politique publique.

L'ensemble de ces remarques pose finalement la question de la gouvernance de la question alimentaire à l'échelle métropolitaine, qui inclut également le rôle des acteurs de la société civile. Alors que dans certaines villes, comme à Lyon (Brand, 2015), le mouvement social est à l'origine de l'apparition d'une action publique locale, ce n'est pas le cas à Montpellier. Il n'y a pas pour l'instant de connexion forte entre le mouvement associatif et la mise en place de la P2A par les institutions de la métropole. Il existe de très nombreuses associations à Montpellier mais leurs actions trouvent assez peu d'écho jusqu'à présent auprès de la métropole concernant une politique alimentaire globale. D'ailleurs, l'élaboration de la P2A s'est faite en dehors de toute discussion avec elles. Sur des segments ponctuels déjà institutionnalisés, la coopération entre associations et institutions publiques existe : c'est le cas par exemple des collaborations entre le département de l'Hérault et les associations d'aide alimentaire, ou bien encore du dispositif de gouvernance des jardins collectifs urbains mis en place par la ville de Montpellier. Alors que de nombreuses initiatives citoyennes existent, une nouvelle étape de la P2A prévoit une ouverture à la société civile.

Conclusion

Dans le cas de Montpellier, la mise à l'agenda des politiques alimentaires tient à des effets conjoints de calendriers administratifs et politiques qui forment une fenêtre d'opportunité, au sens de Kingdon (1984). Cependant, cette dynamique est à la fois rendue possible et contrainte par l'existence préalable de fragments d'action publique sur des problèmes connexes. Le second processus est celui du cadrage de la question alimentaire qui tient à la construction d'une connaissance partagée du champ d'action : le système alimentaire urbain. À l'image d'autres villes du monde, la mobilisation de ressources scientifiques et techniques compose la démarche observée à Montpellier, produisant ses propres effets de cadrage, entre sujets surinvestis par les acteurs locaux et sujets ignorés que la collaboration avec la recherche met en lumière. Le troisième processus concerne les multiples reconfigurations sociopolitiques qu'implique une gouvernance alimentaire. L'élaboration d'une telle gouvernance est portée par de nouveaux élus qui composent avec l'appareil politique en place. Faisant entrer l'alimentation dans la sphère de l'action politique locale, ils contribuent à transformer un sujet autrefois marginal en une image d'ouverture à l'innovation politique. Sujet transversal par excellence, l'alimentation oblige également à penser la transversalité entre services administratifs et techniques détenteurs de compétences initialement organisées autour des missions clés dévolues à une métropole française. Enfin, l'alimentation reconfigure aussi les relations entre ville-centre et périphérie, entre territoires urbains, périurbains et ruraux. Le quatrième processus concerne la mobilisation des acteurs de la société civile, donnée dans la littérature scientifique comme un vecteur central de la construction d'une gouvernance alimentaire durable. Or, cette participation peine à se mettre en place, à Montpellier, mais aussi plus globalement en France où la tradition de prise en charge des problèmes publics par l'État et les collectivités reste prédominante.

Références

- Béal V., Gauthier M., Pinson G., 2011. *Le développement durable changera-t-il la ville ?* Presses de l'Université de Saint-Étienne, 457 p.
- Becker H., 1963. *Outsiders*. The free press of Glencoe, 249 p.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat en géographie, université Grenoble Alpes, 656 p.
- Bonnefoy S., Brand C., 2014. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire, *Géocarrefour*, 89(1-2) : 95-103.
- Bonnet V., 2016. Aménager les territoires ruraux et périurbains. Rapport remis à Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 129 p.
- Cobb R., Elder C., 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston, Allyn and Bacon, 182 p.
- Darré J.P., 2006. *La recherche co-active de solutions entre agents de développement et agriculteurs*. Éditions Gret, Cnearc, Gerdal, 52 p.
- Derkzen P., Morgan K., 2012. Food and the city: the challenge of urban food governance. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Viljoen A., Wiskerke J.S. (Éds), 598 p. : 61-66.
- Fouilleux E., 2002. Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, 50(2) : 277-305.

- Friedmann H., 2007. Scaling up: Bringing public institutions and food service corporations into the project for a local, sustainable food system in Ontario. *Agriculture and Human Values*, 24(3) : 389-398.
- Giulani M., 1999. Sulconcepto di imprenditore di policy. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 28(2) : 375-378.
- Jarrige F., Thinon P., Nougaredes B., 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains : Exemple d'une recherche en partenariat avec la communauté d'agglomération de Montpellier. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3 : 393-414.
- Kingdon J., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown, 240 p.
- Le Velly R., Patrel D., 2013. Des circuits courts pour l'aide alimentaire ? Hybridation de régulations dans un marché expérimental en Languedoc-Roussillon. *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, 94(4) : 443-465.
- Marks G., 1996. An actor-centered approach to Multilevel Governance. *Regional and Federal Studies*, 6(2) : 20-40.
- Michel L., Fouilleux E., Bordier L., 2014. Sustainable food governance in urban areas. The case of Montpellier (France), Montréal, 19-24 july. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_35693.pdf.
- Perrin C., Soulard C.T., 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour*, 89(1-2) : 125-134.
- Pinson G., 2006. Projets de ville et gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 56(4) : 619-651.
- Pinson G., 2009. *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris, Presses de Science Po, 418 p.
- Pothukuchi K., Kaufman J., 2000. The food system: A stranger to urban planning. *Journal of the American Planning Association*, 66(2) : 113-24.
- Soulard C.T., Vonthron S., Bricas N., Debru J., Jarrige F., Le Velly R., Michel L., Muepu A., Sandiani S., Sebbane M., 2015. Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier. Étude de préfiguration. Rapport INRA – Montpellier Méditerranée Métropole, 119 p.
- Stierand P., 2012. Food Policy Councils: recovering the local level in food policy. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Viljoen A., Wiskerke J.S (Éds.), The Netherlands, Wageningen Academic Publishers, 598 p : 67-78.
- Stoker G., 1991. *The politics of local governments*. Londres, MacMillan, 303 p.
- Thinon P., Jarrige F., Nougaredes B., Pariset G., 2003. Analyse des espaces agricoles et naturels de la communauté d'agglomération de Montpellier. Unités paysagères, systèmes de productions agricoles, valeurs économiques et pratiques sociales. Volet agricole du diagnostic de SCOT de la CAM, Montpellier, 50 p.

Encadré 6.1 — La politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier

Source : Montpellier Méditerranée Métropole.

Cinq finalités structurent la P2A, chacune d'elle devant faire l'objet d'un diagnostic initial en vue d'établir un référentiel d'indicateurs pour son évaluation. Ces finalités ont aussi pour fonction de situer, voire de sélectionner les actions qui seront soutenues par la métropole. Ces finalités sont :

- offrir une alimentation saine et locale au plus grand nombre ;
- soutenir l'économie et l'emploi agricoles et agroalimentaires ;
- préserver le patrimoine paysager, et les ressources naturelles ;
- limiter les émissions de GES et s'adapter au changement climatique ;
- favoriser la cohésion sociale, en soignant le lien avec la nature, les liens entre ville et campagne.

Six axes de travail constituent le cœur opérationnel de la P2A. Chacun d'eux définit un objectif décliné en une série de fiches-actions. Selon les axes, les acteurs-cibles du système alimentaire ne sont pas les mêmes. Les actions qui en découlent sont définies chemin faisant.

Axe	Cibles	Actions (extrait)
Consolider le tissu des fermes nourricières en vente directe	Petites fermes nourricières, consommateurs engagés	Guide des points de vente de produits locaux Ferme-ressource comme lieu d'effervescence, d'expérimentation
Favoriser l'approvisionnement local de la ville, en particulier de la restauration collective	Exploitations spécialisées, consommateurs	Renforcer la commande publique Appuyer la structuration des filières Consolider et moderniser le MIN
Promouvoir la diversité des produits emblématiques du territoire, et développer l'agro/oenotourisme	Exploitations oléicoles, viticoles...	Soutien à la promotion des produits Construction d'une stratégie en agrotourisme
Soutenir les entreprises innovantes dans le domaine de l'agroalimentaire et des services à l'agriculture	Entreprises de l'amont à l'aval	Pôle Qualimed Pépinières green-tech et agro-tech
Mobiliser les citoyens autour de l'alimentation et du lien producteur-consommateur	Consommateurs, « jardiniers »	Centre de loisirs Écolothèque Collecte des initiatives Appel à idées (pratiques alimentaires, lutte contre le gaspillage, vert dans la ville...)
Construire une démarche cohérente d'intégration de l'agriculture dans les projets urbains	Aménageurs, collectivités	Articulation avec le SCOT et le PLUi Agriculture urbaine Urbanisme commercial Logistique urbaine

La gouvernance mise en place se veut pragmatique. Il s'agit de « faire avec » l'existant, et « d'agir sur » le système alimentaire à changer. La démarche est basée sur la construction de la confiance entre les acteurs concernés.

