L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises

Jeanne Pahun

▶ **To cite this version:**

Jeanne Pahun. L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises. Science politique. Université Paris-Est, 2020. Français. NNT : 2020PESC2025 . tel-03117411

HAL Id: tel-03117411
https://theses.hal.science/tel-03117411

Submitted on 21 Jan 2021

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.

Université Paris-Est
École doctorale Organisations, Marchés, Institution (OMI)
Thèse de doctorat en science politique

L'agriculture face aux politiques alimentaires
Une analyse comparée dans trois régions françaises

par
Jeanne Pahun

Sous la direction de Ève Fouilleux

Thèse soutenue le 1er octobre 2020

devant un jury composé de :

Mme Marielle Berriet-Solliec	Professeure en économie, AgroSup Dijon *Examinatrice*
M. François Dedieu	Chargé de recherche en sociologie, Inrae *Examinateur*
Mme Anne-Cécile Douillet	Professeure en science politique, Université de Lille *Rapporteure*
Mme Ève Fouilleux	Directrice de recherche en science politique, CNRS, *Directrice de thèse*
M. Patrick Hassenteufel	Professeur en science politique, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, *Rapporteur*
M. Christian Le Bart	Professeur en science politique, IEP Rennes *Président du jury*
M. Olivier de Schutter	Professeur en droit, Université catholique de Louvain *Examinateur*

Résumé de thèse

L'agriculture face aux politiques alimentaires
Une analyse comparée dans trois régions françaises

L'émergence du nouveau problème public de l'alimentation dresse les contours d'une controverse des politiques agricoles. En effet, pour « manger mieux » il faudrait d'abord « produire mieux », c'est-à-dire transformer le modèle agricole sur lequel s'adosse notre système alimentaire industriel. Cette thèse analyse la traduction, le cheminement et la portée de cette controverse à l'échelle des gouvernements infranationaux : les volets agricoles des politiques alimentaires territoriales renouvellent-ils la régulation publique locale du secteur agricole ? Pour répondre à cette question, notre enquête s'appuie sur une base de données de cent entretiens menés avec les acteurs clés de neuf politiques alimentaires locales réparties sur les territoires du Grand Est, de Bretagne et d'Occitanie. Mobilisant un cadre d'analyse à la croisée de la sociologie des problèmes publics, de l'analyse cognitive des politiques publiques et de leur territorialisation, cette thèse défend l'idée que les politiques alimentaires territoriales donnent à voir une transformation du secteur agricole, mais que celle-ci demeure marginale dans les faits. À l'échelle des gouvernements urbains, l'accession au pouvoir d'*outsiders politiques* de l'alimentation est porteuse de propositions alternatives pour le développement agricole local, mais les compétences et les rapports de force internes des administrations urbaines freinent cependant considérablement la mise en œuvre opérationnelle et la portée de leur programme politique. À l'échelle régionale, les politiques alimentaires de promotion des produits locaux constituent un soutien classique du secteur agroalimentaire, sans transformation du modèle agricole promu sur les territoires. Ces politiques sont largement investies par les élites agricoles locales dont l'action oscille entre neutralisation ou accompagnement des controverses alimentaires. Nous montrons aussi que les politiques alimentaires territoriales s'inscrivent dans des stratégies de communication (marketing territorial ou marketing politique) et constituent de nouvelles ressources symboliques permettant aux autorités publiques et aux élites agricoles locales de réaffirmer leur pouvoir. Cette thèse contribue ainsi au renouvellement de l'analyse du changement politique en étudiant les nouveaux enjeux de territorialisation et de transversalité de la régulation publique.

Mots clés : politique alimentaire, politique agricole, changement des politiques publiques, élite agricole locale, communication politique, transversalité de l'action publique

Abstract

How food policies change agriculture: a comparative analysis in three regions of France

The increase of alternative food networks outline an agricultural controversy: in order to "eat better", we should first "produce better"; which means that the agricultural model the food industry depends on should be transformed. This research addresses the way this controversy is translated into local policies and managed on a sub-national level: do agricultural components of local food policies renew the local public regulation on agriculture? To answer this question, we have built a database from one hundred interviews with key players from nine local food policies originating from different French regions: Grand Est, Bretagne and Occitanie. Thanks to an original analytical framework which draws from the studies of social problems as well as from the cognitive analysis of local policies, we were able to show that local food policies act as if the agricultural sector was undergoing changes, although these changes are, indeed, minor. On the urban government scale, when food *political outsiders* have access to power, they can campaign for different ways of developing agriculture, but the competencies of urban administrations and their internal power struggles largely impediment the impact and the operational implementation of such political programs. On a regional scale, the promotion of "local food" is a way to support conservative agricultural policies. Regional food policies are thus largely dominated by local hegemonic farmers' organisations but their actions vary a great deal, from one place to another (be it channelling food controversies or overriding them). In addition, we demonstrate that local food policies become part of communication strategies (local marketing or political marketing), making them new symbolic resources of power for local authorities and agricultural elites. Thus, with this thesis, we aim to help renew the way political change is analysed, by studying the new dynamics in public regulation that local policies and integrated policies are bringing.

Key words: food policy, agricultural policy, policy change, farmer's organisations, political communication, integrated policies

Remerciements

Mes premiers remerciements vont à ma directrice de thèse Ève Fouilleux à qui ce travail doit beaucoup. Je n'aurais pu espérer meilleur accompagnement durant cette thèse. À tous points de vue.

Merci aux membres de mon jury devant qui je présente mes travaux avec une grande déférence et aux membres de mon comité de thèse, Nicolas Bricas, Benoît Daviron, Claire Lamine, Laura Michel et Pierre Muller, que je ne saurais remercier assez pour leur accompagnement si bienveillant. Nos rencontres annuelles ont été cruciales dans l'avancement de mes travaux et de mes réflexions.

Durant ces quatre années de thèse, j'ai été accueillie par différents laboratoires de recherche : le Cepel, le Lisis et l'Umr Moisa du Cirad. C'est en particulier à Moisa que j'ai pu découvrir le monde de la recherche et collaborer avec un ensemble de chercheur.e.s dont j'admire au-delà des travaux, la manière d'exercer le métier. Cette thèse a été financée par le projet ANR IDAE dont je remercie les membres pour les séminaires de recherche annuels riches d'enseignement.

Merci à l'ensemble des personnes enquêtées au cours de ce travail de thèse. J'espère dans l'écriture de ce manuscrit avoir été digne de l'accueil et de la patience que vous m'avez témoignés lors de nos entretiens. Longue vie aussi au collectif de la Condamine.

Merci à mes camarades doctorant.e.s, du collectif Cora, de l'open access, des journées Paren(thèse) et du ciradoc en devenir. Merci en particulier à Clara, Marie, Jessica, Sébastien, Soazig, Léa, Élise, Lola, Pauline, Claire, Sarah et Hadrien pour nos échanges et pour votre soutien. Le travail amorcé avec vous est l'annonce de projets futurs, collaboratifs, réjouissants, exigeants et engagés, à l'image de la recherche que nous voulons faire vivre.

Boucler une thèse n'est pas une mince affaire, d'autant plus dans le contexte d'épidémie dans lequel s'achève celle-ci. Merci donc à tous mes proches pour leur compréhension et leur soutien sans faille. Je pense en particulier aux relectrices et traducteur de dernière minute : Maman, Marion, Pascaline, Catherine, Anne-Fanchon, Marie, Sophie, Anne et Maxime.

Merci aux ami.e.s de Paris, de Montpellier, de Bordeaux et de Douarnenez. Merci à ma famille et en particulier à mes grands-parents qui m'accompagnent de tant de manières différentes et depuis si longtemps.

Merci enfin à Arturo pour tout. Vraiment pour tout. Et aussi pour la relaxine.

Table des matières

Résumé de thèse 3
Abstract 4
Remerciements 5
Table des matières 7
Table des illustrations 13
Sigles et abréviations 15

Introduction générale 21

Les nouvelles aspirations alimentaires des citoyens : du « manger mieux » au « produire mieux » 21
« Produire plus » : le pacte historique passé avec les agriculteurs 24
L'échec des réformes « par le haut » des politiques agricoles 26
« Réformer par le bas » : une agrégation progressive d'initiatives locales pour un changement radical du système alimentaire global ? 28
Les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique locale du secteur agricole ? 33

Chapitre 1 Les politiques alimentaires territoriales comme mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales 37

Introduction 37
1. L'alimentation, nouveau problème public 40
   A) Construction et mise à l'agenda politique des problèmes publics : le rôle des entrepreneurs de cause 40
   B) Cadrage des problèmes publics au sein des forums de politique publique 43
   C) Imposer son référentiel dans les arènes de politiques publiques 46
2. Spécificités des politiques locales 49
   A) La territorialisation de l'action publique 49
   B) Secteur et territoire, un enjeu majeur des politiques publiques 51
   C) Des scènes politiques locales ouvertes aux intérêts privés et à la participation citoyenne 54
   D) Différenciation et homogénéisation des politiques locales dans la compétition des territoires 56
3. Analyser le changement de l'action publique : outils et hypothèses de recherche 59
   A) Le rôle des entrepreneurs de cause de l'alimentation dans la mise en controverse du référentiel des politiques agricoles 60
   B) Diversité et rapports de force entre partenaires des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales 63
   C) Organisation transversale des services et ressources des politiques alimentaires territoriales 69

4. Méthodologie, cas d'étude et base de données 74
A) Mise en place d'une double comparaison de politiques alimentaires territoriales 74
B) Sélection et présentation des cas d'étude 78
C) Travail de terrain et constitution de la base de données 86
D) Les bornes chronologiques de la thèse : étudier des politiques « en train de se faire » 91
Conclusion 94

Chapitre 2 La régulation publique du système alimentaire aux échelles de gouvernance infranationales 101

Introduction 101
1. Un système alimentaire régulé par un ensemble de politiques nationales disparates 102
A) Bref historique de l'action publique nationale en matière de régulation du système alimentaire 102
a) Politique agricole et politique d'aide alimentaire 102
b) Le PNNS : une approche nutritionnelle de l'alimentation 106
c) PNA et états généraux de l'alimentation de 2017 : une reconnaissance symbolique des enjeux multidimensionnels de l'alimentation 108
B) Prolongement de l'action de l'État en région : les services déconcentrés de la régulation publique du système alimentaire 110
a) Le rôle des préfectures dans la régulation des affaires agricoles 111
b) Actions des administrations déconcentrées d'État 112
2. Régions et collectivités urbaines, les nouveaux acteurs locaux de la régulation publique du système alimentaire 115
A) La multiplication de politiques alimentaires territoriales 116
a) Des politiques alimentaires multi-acteurs et multi-niveaux 116
b) Des politiques mêlant enjeux agricoles et enjeux alimentaires 118
B) Des compétences restreintes en matière d'agriculture et d'alimentation 119
a) Les conseils départementaux, guichets historiques du secteur agricole local 120
b) Les conseils régionaux, nouveaux chefs de file de la régulation locale du système alimentaire 121
c) Le retour des villes dans la régulation du système alimentaire 125
C) Structuration des élites agricoles aux échelles de gouvernance locale 127
Conclusion 130

Chapitre 3 Réguler l'agriculture depuis la ville ? 133

Introduction : Les politiques alimentaires urbaines signent-elles le retour des villes dans la régulation publique du secteur agricole ? 133
1. Microsociologie des élues urbaines de l'alimentation : le parcours d'*outsiders politiques* 134
A) Engagement militant, trajectoire politique et accession au pouvoir 135
a) De la contestation d'un projet urbain à la mairie de Strasbourg 135

b) De l'opposition locale à l'artificialisation de terres agricoles à la vice-présidence de la métropole de Montpellier ... 137
c) De la liste municipale EELV à la délégation des achats publics de la ville de Rennes ... 138
B) Mêler enjeux alimentaires et enjeux agricoles au sein d'une même politique ... 140
a) La redéfinition de la délégation « agriculture » au sein de la métropole de Montpellier ... 140
b) Se servir des questions alimentaires pour repenser le développement agricole à Strasbourg ... 144
c) L'approvisionnement des cantines comme levier d'action sur le secteur agricole à Rennes ... 145
C) Quelle idée se fait-on de l'agriculture depuis la ville ? ... 147
a) Défendre l'agriculture paysanne et agroécologique à la métropole de Montpellier ... 147
b) Transformer l'agriculture autour de Strasbourg afin de développer l'offre en circuits courts ... 149
c) « Emmener tout le monde à l'agriculture biologique » dans la région rennaise ... 150
D) Des ambitions politiques dissonantes vis-à-vis de la régulation locale du secteur agricole ... 153
a) À Rennes et à Strasbourg des paysages agricoles façonnées par des politiques lointaines ... 154
b) La politique agricole de promotion des filières viticoles à la métropole de Montpellier ... 156
Conclusion intermédiaire ... 157
2. Faire valoir ses idées : stratégies politiques des élues urbaines pour intervenir sur le secteur agricole ... 160
A) Comment justifier légalement l'intervention des villes sur le secteur agricole ? ... 161
B) Constitution, mobilisation et montée en compétences des groupes de travail internes ... 166
a) « Pousser toute la machine ensemble » ... 166
b) Constituer des tandems politico-techniques : la création de « binômes de confiance » ... 169
c) Faire monter en compétences les services sur les questions agricoles ... 173
C) Le choix des partenaires agricoles dans les politiques alimentaires urbaines ... 178
a) (Ré) écriture des conventions de partenariat avec les chambres d'agriculture départementales ... 178
b) La multiplication inédite de collaborations institutionnelles avec des partenaires agricoles « alternatifs » ... 183
Conclusion intermédiaire ... 188
3. Les limites structurelles des projets urbains de réforme de l'agriculture ... 190
A) Précarité politique des élues de l'alimentation : le cas de la métropole Montpellier ... 190
a) Persistance de la cogestion sur les « actions phares » ... 191
b) « Je ne suis pas le bon pion » : précarité des outsiders politiques dans le jeu partisan local ... 193
B) Le rapport de force inégal des équipes de l'alimentation face aux services de l'urbanisation ... 194
a) « Je ne suis pas assez nombreuse ! » ... 195
b) Hiérarchie entre les services : la toute-puissance des services historiques d'urbanisme ... 199
C) L'équation impossible de la préservation du foncier agricole et de l'extension urbaine ... 201
a) Les limites matérielles de l'action des villes sur le foncier agricole ... 202
b) La logique d'expansion urbaine ... 204
Conclusion : « le paradoxe des élues urbaines de l'alimentation » ... 209

Chapitre 4 Élites agricoles locales et politiques alimentaires régionales 213

Introduction : les élites agricoles locales, nouvelles propriétaires du problème public de l'alimentation ? 213

1. Organisation interne et politique alimentaire des conseils régionaux étudiés 216

A) Organisation interne des conseils régionaux 216

B) Présentation des politiques alimentaires régionales étudiées 218

2. « Manger local », la canalisation de la controverse alimentaire par les élites agricoles des régions Grand Est et Bretagne 220

A) Genèse et mise en œuvre des projets alimentaires régionaux en Bretagne et en région Grand Est : le leadership des chambres d'agriculture régionales 221

a) La démarche Breizh Alim' en Bretagne 221

b) Les Assises alimentaires du Grand Est 226

B) Un cadrage politique de l'approvisionnement local excluant les acteurs de l'AB et générant des tensions sur les territoires 232

a) « Produits locaux » et « produits de qualité » : des définitions politiques 232

b) Mise à l'écart des organismes régionaux de soutien à l'agriculture biologique 238

c) Tensions locales avec les collectivités territoriales infrarégionales porteuses de politiques alimentaires alternatives 248

C) Des politiques alimentaires au profit de l'agro-industrie, et au détriment des agriculteurs ? 254

a) Les agriculteurs absents des politiques alimentaires régionales 254

b) Les acteurs agro-industriels, premiers sur la liste des conventions d'affaires 259

c) Les chambres d'agriculture représentantes des industries agroalimentaires ? 264

Conclusion intermédiaire 268

3. La « révolution alimentaire » en Occitanie et ses implications sur les politiques agricoles régionales 270

A) Genèse et tenants du Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 270

a) La volonté politique de construire une politique alimentaire concertée 271

b) La consultation citoyenne 273

c) Le contenu du Pacte alimentaire régional 275

B) Transformer l'agriculture en adaptant la politique aux nouveaux enjeux de l'alimentation durable. 277

a) Vers un nouveau pacte agricole ? 277

b) Repenser l'action publique agricole de la région à l'aune du Pacte alimentaire 280

c) Coopération avec les élites agricoles locales 282

Conclusion – Forme hybride de cogestion et révision du mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié 288

Chapitre 5 Transversalité, communication et enjeux partisans : les politiques alimentaires territoriales comme nouvelles ressources du pouvoir local 295

Introduction 295

1. Nouveaux modes d'organisation bureaucratique : transversalité et projectification des politiques alimentaires territoriales 296

A) La multisectorialité de l'alimentation à l'épreuve de l'organisation sectorielle des services 297

a) Organiser l'intersectorialité dans les services des collectivités territoriales 298

b) Difficultés pratiques et politiques de la mise en œuvre de l'intersectorialité 302

B) Les politiques alimentaires comme projets, les politiques alimentaires par projets 305

a) La labélisation nationale des politiques alimentaires territoriales 306

b) Le financement par projets comme mode d'opérationnalisation privilégié des politiques alimentaires territoriales 310

Conclusion intermédiaire 311

2. Communication et politiques alimentaires territoriales : les nouvelles ressources symboliques de pouvoir local 312

A) L'alimentation comme enjeu de marketing territorial 313

a) Les politiques alimentaires territoriales et l'impératif communicationnel 313

b) « C'est le Mmmag qui fait la politique ! » : la place de la communication dans la politique de la métropole de Montpellier 315

B) Les politiques alimentaires territoriales comme politiques de communication à l'égard du monde agricole : le cas de Breizh Alim' 320

a) Le choix de la filière porc, un choix d'affichage politique 320

b) La faible prise en compte des attentes lycéennes vis-à-vis de leur restauration collective 327

c) Le pouvoir très limité des conseils régionaux sur l'approvisionnement des cantines lycéennes 329

C) Les politiques alimentaires territoriales, outils de communication contre « l'agribashing » 333

a) L'alimentation, nouveau pont entre les chambres d'agriculture et les collectivités territoriales 333

b) Une « agriculture vitrine » autour des villes pour lutter contre « l'agribashing » 335

c) S'afficher du côté des éleveurs 338

Conclusion intermédiaire 339

3. Enjeux électoraux et partisans des politiques alimentaires territoriales 340

A) Se faire réélire : les enjeux politiciens de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier 341

a) Instrumentalisation politicienne de la communication sur la politique alimentaire 341

b) Variables partisanes et politique alimentaire à la métropole de Montpellier 345

B) Élites agricoles et partis verts : une collaboration impossible ? 349

a) Une élue « de gauche, mais pas verte » 349

b) « Tout sauf des écologistes à l'agriculture » : l'impasse politique bretonne 351

Conclusion 352

Conclusion générale 355
Résultats et discussion des hypothèses 357
Politiques alimentaires territoriales : un changement pour l'agriculture « à voir » 366
Influencer au-delà de son champ de pouvoir ? 368
Bibliographie 372
Annexe 1 – Plan de gestion des données et recueil du consentement des enquêtés 408
Annexe 2 – Entretiens réalisés 412
A) Liste des entretiens réalisés en région Grand Est 412
B) Liste des entretiens réalisés en région Bretagne 416
C) Liste des entretiens réalisés en région Occitanie 420
Annexe 3 – Participation aux colloques, réunions publiques ou internes et activités annexes menées lors des terrains d'étude 423
Table des matières simplifiée 428

Table des illustrations

Figure 1 : Perspective multi-niveaux des transitions sociotechniques, in Geels 2002 31
Figure 2 : Comparaison « horizontale » 75
Figure 3 : Comparaison « verticale » 75
Figure 4 : Carte des cas d'étude sélectionnés 79
Figure 5 : Profil des exploitations agricoles en Bretagne (en nombre d'exploitants), construit à partir des données du recensement agricole de 2010 (Bretagne) 80
Figure 6 : Profil des exploitations agricoles en Grand Est (en nombre d'exploitants), construit à partir des données du recensement agricole de 2010 (Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace) 81
Figure 7 : Profil des exploitations agricoles en Occitanie (en nombre d'exploitants), construit à partir des données du recensement agricole de 2010 (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) 83
Figure 8 : Répartition des personnes enquêtées par région d'étude. 89
Figure 9 : Répartition des personnes enquêtées en fonction de leur corps professionnel 90
Figure 10 : Répartition des enquêtés en fonction de leur appartenance institutionnelle 90
Figure 11 : Un cadre d'analyse à la croisée de trois approches conceptuelles 94
Figure 12 : La mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales 95
Figure 13 : Réception de la controverse au sein des trois forums clés des politiques agricoles locales 96
Figure 14 : Le changement des politiques publiques, combinaison de trois dimensions politiques 97
Figure 15 : Aires d'alimentation en eau de la métropole de Rennes, Eaux du Bassin rennais. Présentation Terres de Sources, Journée Territoires de commerce équitable Rennes, 23/10/18 162
Figure 16 : Projet Shopping Promenade Coeur d'Alsace, Kréaction, L35, Frey, 2017 205
Figure 17 : Schéma de l'organisation interne des conseils régionaux 216
Figure 18 : Les unes du Mmmag consacrées à la communication institutionnelle de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier 317
Figure 19 : Schéma simplifié des acteurs principaux de l'approvisionnement des restaurants scolaires des lycées 330
Figure 20 : Campagne d'affichage BoCal réalisée par l'agence de communication Just Happiness, 2017, extrait de leur site internet 343

Tableau 1: Dimensions du changement des politiques publiques observées, hypothèses de recherche et variables explicatives 73
Tableau 2: Les six cas d'étude de politiques alimentaires territoriales retenus 85
Tableau 3 : Entretiens menés systématiquement dans les trois régions d'étude lors de la première phase de terrain 87
Tableau 4: Entretiens menés systématiquement dans les trois régions d'étude lors de la seconde phase de terrain 87
Tableau 5: Récapitulatif des hypothèses de recherche 98
Tableau 6 : Comparatif des terres agricoles et du nombre d'exploitations sur les périmètres administratifs de trois échelles de gouvernance infranationale 127
Tableau 7 : La double casquette des élues à l'initiative des politiques alimentaires urbaines étudiées lors de leurs premières années de mandat 165
Tableau 8 Partenaires, dates et montants des conventions partenariales signées dans le cadre du volet agricole des politiques alimentaires urbaines étudiées 188
Tableau 9 : Partenaires agricoles et principales actions des volets agricoles des politiques alimentaires urbaines étudiées 189
Tableau 10 : Estimation via l'outil Parcel des surfaces agricoles nécessaires et disponibles pour nourrir les centres urbains de Montpellier, Strasbourg et Rennes. 202
Tableau 11 Caractéristiques des politiques alimentaires des conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie à leur lancement 219
Tableau 12 : Collaboration entre services ou directions des collectivités territoriales concernant les politiques alimentaires étudiées 299
Tableau 13 : Logos associés aux politiques alimentaires étudiées 314

Sigles et abréviations

AB	agriculture biologique
ABEA	association bretonne des entreprises agroalimentaires
ADEAR	associations pour le développement de l'emploi agricole et rural
ADEME	agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMAP	association pour le maintien d'une agriculture paysanne
APCA	assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARIA	association régionale des industries alimentaires
ARS	agence régionale de santé
AOC	appellation d'origine contrôlée
AOP	appellation d'origine protégée
CA	conseil d'administration
CAEC	comité académique de l'enseignement catholique
CAR	comité agricole régional de Bretagne
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CDD	contrat à durée déterminée
CESER	conseil économique, social et environnemental régional
CGAAER	conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIFRE	convention industrielle de formation par la recherche
CIRAD	centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIVAM	centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CNA	conseil national de l'alimentation
CNFPT	centre national de la fonction publique territoriale
CNJA	centre national des jeunes agriculteurs
CNRS	centre national de la recherche scientifique,
COPA-COGECA	comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne - comité général de la coopération agricole de l'Union européenne
CRAB	chambre régionale d'agriculture de Bretagne
CRALIM	comité régional de l'alimentation
CREDOC	centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CTE	contrat territorial d'exploitation

DDCSPP	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDPP	direction départementale de la protection des populations
DDT	direction départementale des territoires
DDTM	direction départementale des territoires et de la mer
DGAL	direction générale de l'alimentation
DGCCRF	direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DRAAF	direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
EELV	Europe écologie/Les verts (parti politique français)
EGA	états généraux de l'alimentation
ÉGalim (loi)	loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FAO	Food and Agriculture organisation
FEADER	fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FDSEA	fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
FRAB	fédération régionale d'agriculture biologique ou fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne
FNAB	fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France
FNSEA	fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GAB	groupement d'agriculteurs biologiques
GIP	groupement d'intérêt public
GMS	grandes et moyennes surfaces
IAA	industrie agroalimentaire
IBB	initiative bio Bretagne
ICHN	indemnité compensatoire de handicaps naturels
IDEA	indicateur de durabilité des exploitations agricoles
IGP	indication géographique protégée
INAO	institut national de l'origine et de la qualité
INPACT	initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale
INRA	institut national de la recherche agronomique
IRQUALIM	institut régional de la qualité alimentaire d'Occitanie

IRSTEA	institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
JA	jeunes agriculteurs (syndicat agricole)
JORF	journal officiel de la République française
LMAP	loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
LREM	la République en marche (parti politique français)
MAAF	ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MAEC	mesure agro-environnementale et climatique
MAET	mesure agro-environnementale territorialisée
MAPA	marchés à procédure adaptée
MPB	marché du porc breton
MIN	marché d'intérêt national
MSA	mutualité sociale agricole
NOTRe (loi)	nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	organisation de coopération et de développement économiques
OGM	organisme génétiquement modifié
ONG	organisation non gouvernementale
OMC	organisation mondiale du commerce
OMS	organisation mondiale de la santé
OTEX	orientations technico-économiques des exploitations [agricoles]
P2A	politique agroécologique et alimentaire de Montpellier Méditerranée Métropole
PAC	politique agricole commune
PAD	plan alimentation durable de la ville de Rennes
PAEN	périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PAT	projet alimentaire territorial
PCAET	plan climat-air-énergie territorial
PDR	programme de développement rural
PDRR	programme de développement rural régional
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
PGD	plan de gestion de données
PLU	plan local d'urbanisme
PME	petite et moyenne entreprise
PNA	programme national pour l'alimentation
PNNS	programme national nutrition santé

PS	parti socialiste (parti politique français)
SAFER	société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	surface agricole utile
SCEES	service central des enquêtes et études statistiques
SIQO	signe d'identification de la qualité et de l'origine
SGAR	secrétariat général pour les affaires régionales
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SNIV-SNCP	syndicat national de l′industrie des viandes-syndicat national du commerce du porc
SRAL	service régional de l'alimentation (au sein des Draaf)
TPE	très petite entreprise
UE	union européenne
ZAC	zone d'aménagement concerté

Introduction générale

Les nouvelles aspirations alimentaires des citoyens : du « manger mieux » au « produire mieux »

« Manger mieux » est devenu ces dernières années un nouveau mot d'ordre et une nouvelle revendication pour des citoyens de plus en plus méfiants vis-à-vis du contenu de leur assiette. Notre alimentation bénéficie aujourd'hui d'une publicisation inédite : les scandales alimentaires ou les tops 5 « des aliments qui nous font du bien » se relaient à la une des magazines alors que les émissions culinaires ont fait leur grand retour à la télévision. Sur les réseaux sociaux, le *foodporn*, ou le fait de publier en ligne des photos de son déjeuner, est devenu une nouvelle tendance, tandis que les blogs culinaires et les sites internet de recettes figurent parmi les plus consultés en France. Le slogan ministériel « manger cinq fruits et légumes par jour » s'affiche dans les étals de tous les supermarchés, sur des produits que l'on peut scanner avec son téléphone portable dont l'une des applications nous donnera la composition ou la provenance. Les régimes alimentaires sont eux aussi de plus en plus publicisés ou débattus, qu'ils s'agissent des régimes contenant moins de protéines animales (flexitariens, végétariens, végans), des régimes « sans » (sans gluten, sans sucre) ou des régimes diététiques (substitut de repas, régime macrobiotique, paléolithique, etc.).

Au-delà de l'affichage croissant du sujet de l'alimentation sur la place publique, les pratiques alimentaires individuelles évoluent aussi. En 2017, 82 % des Français déclaraient être plus attentifs à leur alimentation et 77 % cherchaient à consommer des produits plus sains[1]. Ces préoccupations pour le « manger mieux » semblent donc être largement partagées au sein de la population française, sans s'arrêter aux assiettes des classes dominantes. En effet, contrairement à certaines idées reçues relayées parfois dans les discours politiques, avoir le souci de son alimentation, comme vouloir manger des produits issus de l'agriculture biologique, n'est pas uniquement une préoccupation de « bobos »[2]. Le rapport de 2016 de l'association ATD quart

[1] Focus de l'Observatoire des éthiques dans l'alimentaire, *La consommation alimentaire comme nouvelle conduite de vie*, Observatoire -société et consommation, décembre 2017, 4 p.
[2] Propos tenus par l'ancien président de la République française, Nicolas Sarkozy, lors de son discours à la journée de travail sur l'agriculture et la ruralité, Paris, le 03/02/2016

monde, *Se nourrir lorsqu'on est pauvre,* souligne ainsi les aspirations similaires que nourrissent les classes populaires : « accéder à une nourriture saine et équilibrée, comme le recommandent les messages d'éducation à la santé, fait partie des préoccupations importantes des personnes en situation de précarité, en particulier pour leurs enfants »[3]. Vouloir « manger mieux » semble donc unanimement partagé au sein de la société.

Mais que veut dire « manger mieux » ? Selon les individus, les définitions d'un bon produit ou d'une bonne alimentation diffèrent. Elles peuvent renvoyer à la consommation d'aliments « sains » ou considérés comme « bons pour la santé » (sans résidu de pesticide, moins transformés, moins salés, etc.), à la réduction de sa consommation de viande, à l'achat de produits locaux ou uniquement de saison, au fait de s'approvisionner directement chez un producteur ou encore de témoigner une solidarité avec lui en achetant des produits issus du commerce équitable ou d'une AMAP (association pour le maintien d'une agriculture paysanne). Selon un sondage de 2016[4], pour une majorité de Français « manger mieux » passait par l'amélioration de l'impact social et environnemental de leur alimentation en favorisant notamment les produits locaux (75 %), en consommant des produits de saison (70 %) ou en faisant principalement leurs courses dans des lieux de vente proposant des produits durables (61 %). Un nombre croissant de citoyens déclaraient aussi se préoccuper de la présence de pesticides dans les produits achetés (43 %), de la quantité de ressources naturelles nécessaires à leur production (26 %) ou des conditions de vie des agriculteurs les ayant produits (18 %). Ainsi, si les définitions varient, la volonté de « manger mieux » semble cependant renvoyer immanquablement à des enjeux liés au monde agricole. Une série d'interrogations nouvelles vient désormais définir ce qu'est un « bon produit » : Est-ce produit près de chez moi ? Issu de l'agriculture biologique ? Quelles ont été les conditions de travail des producteurs ? Pour quels revenus ? Et qu'en est-il du bien-être animal ? Etc.

Au-delà de ce que les citoyens mettent ou souhaiteraient mettre dans leurs assiettes, les nouvelles attentes envers le système alimentaire se matérialisent au travers des nombreuses initiatives citoyennes et privées[5] en lien avec l'alimentation. Portées par des collectifs de quartiers, des parents d'élèves, des associations ou des entreprises privées, ces initiatives sont depuis une

[3] *Se nourrir lorsqu'on est pauvre : Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*, Revue Quart Monde, ATD Quart monde, 2016, p. 143

[4] Sondage IPSOS/Fondation Daniel et Nina Carasso, Les français et l'alimentation durable, octobre 2016

[5] On distingue ici l'initiative citoyenne de l'initiative privée, la première renvoyant à une action pouvant être portée par une association, un collectif ou une personne morale ; la seconde relevant de la sphère marchande et portée par des intérêts privés particuliers. Dans les faits, il existe un continuum d'initiatives hybrides plus ou moins citoyennes, plus ou moins intégrées au marché.

quinzaine d'années en pleine expansion[6] et investissent toutes les étapes du système alimentaire[7] qu'il s'agisse de la production, de la distribution, de la consommation ou de la gestion des déchets alimentaires. On peut citer par exemple les structures qui visent à favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs (association de préservation du foncier agricole, plateformes internet de financement participatif de nouveaux projets agricoles), celles qui œuvrent pour la réintroduction de la production alimentaire dans les villes (jardins partagés ou jardins familiaux, agriculture sur les toits, fermes verticales) ou celles qui en font un vecteur de justice sociale (commerce équitable, jardins d'insertion). Il existe aussi une pluralité de projets développant des modes alternatifs de commercialisation des denrées alimentaires, que cela soit dans une optique de solidarité avec les agriculteurs (AMAP), de développement de circuits courts ou de proximité (groupement d'achats, boutique paysanne, *drive* fermier) ou de démocratie alimentaire (supermarché coopératif, épicerie solidaire). Enfin, les initiatives qui luttent contre le gaspillage alimentaire sont aussi de plus en plus nombreuses (déchétarisme, mouvement freegan, repas partagés à base d'invendus). Ces initiatives alimentaires ne sont pas homogènes et les actions qui en émanent diffèrent quant à leurs orientations politiques, leurs modes opérationnels, leurs échelles d'action, leur intégration ou non à l'économie marchande ou leur degré d'institutionnalisation. Elles investissent cependant pareillement le système alimentaire dans ses multiples dimensions et en particulier dans sa dimension agricole.

Que cela soit dans les aspirations du « manger mieux » ou dans le développement d'initiatives alimentaires dites durables, les citoyens associent de plus en plus les enjeux de l'agriculture aux enjeux de l'alimentation et plaident pour de nouveaux liens entre production et consommation. Cette préoccupation témoigne d'un phénomène nouveau : le regain d'intérêt de la société envers la chose agricole. Partant, la revendication du « manger mieux » précède généralement celle du « produire mieux » qui, tout comme l'expression de « bonne alimentation », renvoie à une multitude de définitions. Les citoyens définissent ainsi aléatoirement le « produire mieux » par le fait de limiter les pollutions agricoles, d'améliorer le salaire et les conditions de travail des agriculteurs, de relocaliser les productions, de comprendre les impacts du secteur agricole sur la santé humaine ou encore de prendre des mesures en faveur du bien-être animal. Manger semble ainsi redevenu « un acte agricole » pour reprendre l'expression du paysan et écrivain étasunien

[6] Voir par exemple le rapport *Propositions InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés,* audition à l'assemblée nationale, mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires, InPACT, 11/02/2015, 30 p.
[7] Voir par exemple le rapport : *Systèmes alimentaires territorialisés en France, 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable*, Résolis (4), mars 2015, 56 p.

Wendel Berry[8]. Et les revendications du « manger mieux » deviennent ainsi des « vecteurs de critique » du système alimentaire industriel et notamment du modèle agricole intensif productiviste qui lui est associé (Fouilleux & Michel, 2020a).

« Produire plus » : le pacte historique passé avec les agriculteurs

La nouvelle demande des mangeurs adressée aux agriculteurs, celle de « produire mieux », tranche avec le mot d'ordre du secteur hérité des années d'après-guerre, celui de « produire plus ». En effet, dans les années 1950 le premier enjeu de la régulation du système alimentaire était de nourrir une population en plein « boom » et qui sortait d'une longue période de privations alimentaires. Afin de « manger plus », les citoyens passèrent ainsi via les autorités publiques, un pacte social avec les agriculteurs, celui de leur donner les moyens de « produire plus » (Nestle & Pollan, 2013). Le paysage agricole de l'époque était alors composé de très nombreuses petites exploitations familiales (en moyenne 0,33 hectare), à la production diversifiée et aux rendements limités par la faible mécanisation du travail et les contraintes naturelles des milieux, telles que les caractéristiques du sol, le climat, les ressources en eau ou la présence de maladies (Rieucau, 1962). Au vu de sa faible production, mécanisation et professionnalisation, l'agriculture française était d'une manière générale considérée comme « en retard », en particulier par rapport au secteur agricole des États-Unis (Muller, 1984). Les grandes lois d'orientation de l'agriculture de 1960 et 1962 scellèrent alors un « pacte moderniste » (Allaire, 1988) à travers une série de mesures centrées sur la « professionnalisation » des agriculteurs (Jobert & Muller, 1987). Ces lois instituèrent des mesures favorisant l'agrandissement des structures agricoles, notamment l'indemnité viagère de départ pour les agriculteurs âgés et dont le domaine agricole permettait la « restructuration » d'autres exploitations : c'est le début d'une intense période de remembrement rural.

La demande sociale des années d'après-guerre adressée au secteur agricole, celle du « produire plus », traduisait aussi un changement de perception du rôle économique et social de ce secteur au sein de la société française. Le monde agricole devait muter en un secteur productif moderne, intégré à l'économie nationale et dont on attendait qu'il vînt soutenir les industries agroalimentaires affairées aux nouveaux besoins d'une société qui entrait dans l'ère de la consommation de masse (Muller, 2000). Ce soutien passait par deux canaux principaux : la fourniture d'une matière première agricole bon marché et la constitution d'un réservoir de main-

[8] "*Eating is an agricultural act*", Manifeste *The pleasure of Eating*, Wendel Berry, 1989, 4 p.

d'œuvre susceptible d'intégrer, au gré de l'exode rural, un secteur industriel florissant (Lambert, 1970). En échange des sacrifices demandés au monde paysan, le pacte agricole de modernisation promettait une hausse des gains de productivité, une augmentation du revenu des agriculteurs et l'ouverture aux jeunes exploitants de la profession, jusqu'alors chasse gardée d'une petite bourgeoisie rurale. La visée modernisatrice et productiviste de la politique agricole française puis européenne avec la politique agricole commune (PAC), associée à des facteurs contextuels tels que la diminution du coût de l'énergie, l'urbanisation croissante, la mondialisation des échanges ou la baisse des coûts de transports et l'amélioration de leur efficacité, ont profondément modifié le paysage agricole sur le territoire français. En l'espace de 60 ans, le nombre d'exploitations était divisé par quatre et le nombre d'agriculteurs par dix[9], alors que les rendements et la production agricole globale augmentaient largement (Desriers, 2007). La politique de stimulation de l'offre a si bien marché, qu'aujourd'hui, le secteur agricole peut se targuer de figurer au 3ème rang de contribution à l'excédent commercial du pays[10].

Cependant le pacte agricole productiviste est aujourd'hui remis en cause notamment par deux facteurs : l'impact environnemental du secteur et la baisse de revenus des agriculteurs. La médiatisation progressive depuis les années 1980 des externalités négatives du modèle de développement productiviste de l'agriculture a instauré un climat de défiance et de contestation envers le secteur. Les pollutions d'origine agricole sont aujourd'hui de plus en plus documentées (destruction des écosystèmes, perte de la biodiversité, dégradation de la fertilité des sols, pollution des eaux ou de l'air), mais aussi de plus en plus spectaculaires (algues vertes en Bretagne, mortalité des abeilles et déclin général de la biodiversité lié à l'utilisation des pesticides, taux d'incidence de certains cancers et maladies dégénératives dans la population agricole). Quant au revenu des agriculteurs, en 2016, près de 20 % des exploitants agricoles ne pouvaient pas se verser de salaire alors que 30 % d'entre eux touchaient moins de 350 euros par mois[11]. Pour l'ensemble de la profession, on constate de manière générale des revenus annuels de plus en plus variables, avec des taux horaires relativement bas (Lacroix & Mollard, 1990) et un taux d'endettement moyen qui explose, passant de 58 000 équivalents euros dans les années 1980, à 160 000 euros en 2010[12].

[9] Chiffres du recensement agricole de 1955 et de 2010, Agreste, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

[10] Résultats du commerce extérieur, *Le commerce extérieur agricole et agroalimentaire français – principaux résultats*, Ministère de l'économie et des finances, direction générale du Trésor, 01/03/2016, 4 p.

[11] Chiffres de la mutualité sociale agricole (MSA), 2016

[12] Chiffres Agreste, service statistique du ministère de l'Agriculture, 1980 et 2010 (derniers chiffres officiels disponibles)

La quête du « manger mieux » et la défiance grandissante des mangeurs envers le système alimentaire incarnent une facette de la contestation du modèle agricole productiviste puisque la demande sociale du « produire mieux » qui s'exprime par ces biais est avant tout une demande de produire de façon plus durable, que cela soit sur le plan environnemental ou social. Cette demande vise-t-elle la formulation d'un nouveau pacte social avec la profession agricole ? Quelle en est la traduction politique ? Comment les politiques agricoles prennent-elles en compte ces critiques du système alimentaire industriel ? Et plus généralement, comment le « mieux manger », qui semble être devenu un nouveau problème public, est-il pris en charge par les pouvoirs publics, dans les politiques agricoles ou dans les politiques alimentaires ? L'ensemble de ces questions peut se résumer en une seule : la politisation de l'alimentation transforme-t-elle la régulation publique du secteur agricole ? Comme nous l'expliquons dans la suite, constatant l'échec voire l'impossibilité – déjà largement renseignée par la littérature – de réformer la politique agricole « par le haut », c'est-à-dire à travers des décisions de politique nationale, nous nous interrogeons sur la possibilité de le faire « par le bas », autrement dit à travers les politiques publiques des collectivités territoriales.

L'échec des réformes « par le haut » des politiques agricoles

Les aspirations citoyennes à transformer le secteur agricole alimentent le débat public national, mais n'aboutissent pas à des réformes de politiques publiques. Nous illustrons cet échec par l'exemple récent des débats nationaux autour du glyphosate. L'interdiction de cet herbicide, particulièrement utilisé en France[13], a tout d'abord fait l'objet d'une initiative européenne citoyenne rassemblant plus d'un million de signataires en vue de son interdiction. La médiatisation du sujet est alors assurée par les nombreuses études en toxicologie que sortent diverses ONG indépendantes sur les résidus de glyphosate présents dans des produits alimentaires[14] ou décelables dans les urines de particuliers[15]. Cependant, le 27 novembre 2017, après deux ans de discussions, une prolongation d'autorisation de cinq ans est accordée à l'herbicide par les États membres de l'Union européenne. Le soir même, le président de la République française, Emmanuel Macron, assure dans un tweet qu'il a « demandé au

[13] 8 000 tonnes de glyphosate ont été vendues en France en 2016. Source : *Quels sont les départements accros au glyphosate ?*, site internet de franceinfo, 25/10/2017 (à partir de la base de données Eaufrance).
[14] Rapport, *Résultats exclusifs de recherche de glyphosate dans les aliments vendus en France*, Générations Futures, 14/09/2017
[15] Rapport, *Résultats exclusifs de recherche de glyphosate dans les urines en France*, Générations Futures, 06/04/2017

gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour que l'utilisation du glyphosate soit interdite en France dès que des alternatives auront été trouvées, et au plus tard dans 3 ans »[16]. Très controversé au sein de la profession agricole, le débat sur l'interdiction du glyphosate est alors fortement relayé dans la presse nationale et régionale. Il pénètre l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi agriculture et alimentation de 2018, suite au dépôt d'un amendement de deux députés de la majorité reprenant la proposition d'interdiction de l'herbicide à l'horizon de 2021. Voté en première et deuxième lecture lors de sessions inopinées à des heures avancées de la nuit et devant une assemblée quasi vide (respectivement 85 et 80 députés présents lors des deux sessions sur un total de 577 députés), l'amendement est rejeté à deux reprises. Ainsi, l'interdiction du glyphosate, jugé « cancérigène probable » par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) depuis 2015, a été écartée successivement par les institutions européennes puis nationales, alors même qu'elle était largement souhaitée par la population française[17] et était officiellement soutenue par l'exécutif présidentiel[18].

Les rebondissements du dossier sur l'interdiction du glyphosate à ces échelles de gouvernance sont symptomatiques de la difficulté à réformer les politiques agricoles « par le haut ». L'insuccès des plans Écophyto successifs (2008-2018) visant à la réduction de l'usage de produits phytosanitaires[19], les déceptions générées par la loi Égalim de 2018 aussi bien du côté des producteurs, des industriels que de celui des associations[20] ou le renoncement progressif à certaines promesses de la campagne présidentielle de 2017 dont celle d'interdire le glyphosate ou « l'élevage en batterie des poules pondeuses »[21], sont autant de cas supplémentaires qui illustrent l'échec à réformer le secteur agricole à l'échelle nationale. Ainsi en France, bien qu'aujourd'hui labélisées « agroécologiques », les politiques agricoles demeurent axées sur des questions de compétitivité et de productivité (Arrignon & Bosc, 2017).

Plusieurs études scientifiques ont analysé les multiples « verrous » institutionnels et politiques qui bloquent les réformes des politiques agricoles, alors même que les effets négatifs du modèle

[16] « J'ai demandé au gouvernement de prendre les dispositions nécessaires pour que l'utilisation du glyphosate soit interdite en France dès que des alternatives auront été trouvées, et au plus tard dans 3 ans. #MakeOurPlanetGreatAgain », compte twitter officiel d'Emmanuel Macron, le 27/11/2017

[17] En 2017, 81 % des Français estiment qu'il faut interdire le glyphosate selon un sondage Odoxa-Dentsu Consulting pour Franceinfo et Le Figaro, 26/10/2017

[18] Mise à part une partie du gouvernement, dont l'ancien ministre de l'agriculture, Stéphane Travers, qui avait émis sur le sujet de nombreuses réserves.

[19] Courrier de la Cours de comptes au Premier ministre, *Le bilan des plans Écophyto*, Cours de comptes, 27/11/2019, 6 p.

[20] Table ronde de la commission des affaires économiques du Sénat, *"Non, non, rien n'a changé" dans les négociations commerciales alimentaires, malgré la loi Égalim – Un premier bilan très mitigé*, 06/06/2019

[21] Discours d'Emmanuel Macron alors Président de la République lors de l'ouverture des états généraux de l'alimentation, Rungis, le 11/10/2017

de production qu'elles soutiennent sont de plus en plus démontrés et dénoncés (IPES-Food, 2016). Ces verrous sont de natures différentes, ils renvoient parfois aux récits dominants de type « l'agriculture doit produire plus pour nourrir la population mondiale croissante » (Fouilleux & Goulet, 2012; Fouilleux et al., 2017), parfois à la concentration des pouvoirs et notamment à la force des lobbies agricoles et de l'agroindustrie (Clapp & Scott, 2018), parfois au couplage des politiques agricoles et des politiques commerciales tournées vers l'exportation (D'Odorico et al., 2014) ou parfois au cloisonnement de la recherche et de l'enseignement agricole moderne (Francis, 2004; Francis et al., 2003). L'approche compartimentée des politiques publiques est elle aussi décriée dans la mise en place d'une gestion politique « intégrée » du système alimentaire, c'est-à-dire capable d'appréhender simultanément les différents enjeux d'une alimentation durable (MacRae, 1999; Lang et al., 2009). En effet, les structures nationales de gouvernance agricole et alimentaire demeurent administrées « en silo » (IPES-Food, 2017), par secteurs (Fouilleux & Michel, 2020b), ce qui entraîne une approche cloisonnée des problèmes publics et rend difficile le changement des politiques publiques (Fontaine & Hassenteufel, 2002). Les politiques agricoles restent ainsi concentrées sur la défense des intérêts des agriculteurs (Carter & Ockwell, 2007), alors que les politiques alimentaires se focalisent principalement sur les aspects nutritionnels de notre alimentation (Lang et al., 2009; Poulain, 2009; Neff et al., 2015; Romeyer, 2015).

Le nouveau mot d'ordre citoyen « produire mieux pour manger mieux » ne semble donc pas trouver de traduction politique, du moins pas aux échelles de gouvernance européenne ou nationale. Cependant, à l'échelle des territoires, il existe de plus en plus d'initiatives alimentaires locales qui font écho à ces nouvelles aspirations. Ainsi, les réformes des politiques agricoles pourraient-elles être initiées « par le bas » ?

« Réformer par le bas » : une agrégation progressive d'initiatives locales pour un changement radical du système alimentaire global ?

À l'échelle internationale, on assiste depuis les années 2000 à une multiplication d'initiatives alimentaires locales qui véhiculent de nouvelles idées sur le développement du secteur agricole et entendent participer à sa transformation. Ces initiatives autour de l'alimentation regroupent un large éventail d'actions qui mêlent enjeux agricoles et enjeux alimentaires. Elles se composent d'une diversité d'acteurs et associent de plus en plus les autorités publiques locales (Lamine & Chiffoleau, 2012). Elles bénéficient d'une couverture scientifique importante dans le monde anglo-saxon via l'étude des *alternative food networks* (Allen et al., 2003a; Goodman et al., 2012;

Jarosz, 2008; Renting et al., 2003). En France les travaux de recherche se répartissent entre l'analyse des circuits courts (Chiffoleau & Prevost, 2012; Poulot, 2014; Praly et al., 2014), de l'agriculture urbaine (Baudry et al., 2014; Baysse-Lainé & Perrin, 2017), de l'approvisionnement public des restaurants scolaires (Darly & Aubry, 2014; Marty, 2014) ou des politiques alimentaires urbaines émergentes (Bonnefoy & Brand, 2014; Lardon & Loudiyi, 2014; Perrin & Soulard, 2014, 2017).

Quels rapports entretiennent ces initiatives alimentaires locales avec le modèle agricole hégémonique ? Pour certains auteurs, leur traduction en politiques publiques territoriales serait en elle-même le signe de leur institutionnalisation, actant de fait de la « crédibilité » de ces initiatives locales face au système alimentaire industriel et à sa régulation (Barbera & Dagnes, 2016). D'autres études s'intéressent davantage aux croyances à ce sujet des acteurs sur le terrain. Si les promoteurs des alternatives locales ont conscience des causes systémiques et globales du « problème alimentaire », ils continuent cependant paradoxalement de croire ou d'espérer que la multiplication des alternatives locales entrainera *in fine* un changement des orientations nationales (Allen et al., 2003b). Ce premier extrait d'entretien avec une élue de politique alimentaire urbaine en France illustre cette croyance :

> *Moi je crois beaucoup en un travail local qui va essaimer ensuite au point de vue national, européen ou international. Je pense que ces questions alimentaires elles vont partir du bas et elles vont remonter, contrairement à ce qui se fait jusqu'à maintenant. Parce que le système tel qu'il est mis en place, y a tellement d'intérêts, tellement de personnes qui veulent pas que ça bouge. Donc les lobbies qui font pression, pression, pression, notamment à un haut niveau et c'est là qu'on se rend compte que plus c'est haut, plus ça a du mal à changer. C'est peut-être toutes ces initiatives locales qui vont faire qu'on va montrer d'une part que ça marche, et puis ça va remonter.*[22]

Ainsi, par leur nombre et par leur inscription progressive dans des politiques publiques locales, les alternatives alimentaires territoriales pourraient venir transformer le modèle agricole dominant. Ce crédit accordé aux alternatives portées par les territoires est alimenté en France par des associations fortement médiatisées, telles que le mouvement des colibris[23] et la diffusion de

[22] Entretien avec la vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 13/11/2018

[23] « Association créé en 2007 sous l'impulsion de Pierre Rabhi, Cyril Dion et quelques proches, Colibris se mobilise pour la construction d'une société écologique et humaine. L'association place le changement personnel au cœur de sa raison d'être, convaincue que la transformation de la société est totalement subordonnée au changement humain. », Site internet de l'association Colibris, consulté le 05/11/2020

son idéologie « chacun peut faire sa part pour bâtir [une] société juste et soutenable »[24], mais aussi dans une certaine mesure par les acteurs académiques eux-mêmes. En effet ces dernières années les chercheurs en sciences humaines et sociales semblent avoir été aussi enclins à étudier ces alternatives alimentaires aussi marginales soient-elles, que les dynamiques actuelles du système alimentaire dominant et de l'agriculture conventionnelle[25]. De manière générale, on constate une mise en retrait des recherches sur les espaces ruraux et leur régulation (Muller, 2007) au profit de l'étude de phénomènes sociaux, ayant certes un impact et des liens avec le monde agricole, mais étant cependant essentiellement rattachés à la ville et aux urbains (Mischi & Renahy, 2008), comme dans le cas des initiatives alimentaires territoriales (Barbera & Dagnes, 2016). Cette mise en retrait s'accompagne d'un certain nombre de prénotions et de conceptions normatives des chercheurs, plutôt négatives concernant les espaces ruraux (Mischi & Renahy, 2008) ou l'agriculture productiviste (Hobeika, 2016) et à l'inverse plutôt positives concernant les initiatives locales issues des villes qui seraient *par nature* un lieu de résistance à l'industrialisation du système alimentaire globalisé (DuPuis & Goodman, 2005). Selon Alexandre Hobeika, ce tropisme pour l'étude des alternatives alimentaires est le fait « des fractions culturelles des classes dominantes [plutôt urbaines], qui visent à enchanter les campagnes et se les (ré) approprier » (Hobeika, 2016, p. 32). Nous pensons que ce mouvement de la recherche vise aussi à accompagner les initiatives alimentaires dont les chercheurs sont parfois partie prenante (Paranthoën, 2015). La multiplication en elle-même des travaux scientifiques portant sur ces alternatives contribuerait ainsi de manière indirecte — ou directe dans les cas de recherche-action, au renforcement des initiatives locales à travers la production de savoirs mobilisables par leurs acteurs, suivant les principes de la double herméneutique des sciences humaines et sociales (Giddens, 1993).

L'ensemble de ces éléments nous amènent à penser que les promoteurs des initiatives alimentaires locales, mais aussi dans une certaine mesure leurs observateurs venus du monde académique, se rattachent implicitement à la théorie du changement de la perspective multi-niveaux des transitions sociotechniques de Frank Geels (Geels, 2002, 2011). Nous en exposons donc ici brièvement les soubassements théoriques et la transposition qui en a été faite dans l'analyse des alternatives alimentaires locales face au « régime sociotechnique de l'agriculture conventionnelle », défini comme un ensemble englobant « les agriculteurs, le conseil, la

[24] Site internet de l'association Colibris, consulté le 05/11/2020

[25] C'est du moins ce que quantitativement on peut constater très grossièrement sur le moteur de recherche Google Scholar en tapant les entrées « global food system » (1 600 000 résultats) et « local food system » (1 570 000 résultats) sur la période 2010-2019

recherche, les acteurs de l'amont et de l'aval des filières, les politiques publiques et les instances de régulation » (Lamine, 2012, p. 139).

La théorie des changements sociotechniques développée par Frank Geels se situe à l'interface de trois niveaux d'analyse : celui du paysage socio-économique macro, celui des régimes sociotechniques en tant que tels, constitués des pratiques et des politiques *mainstream* et celui des innovations locales alternatives dites de niche. Le changement des pratiques et des politiques des régimes sociotechniques dominants intervient selon l'idéal type suivant : (a) les innovations de niche développent une dynamique entre elles (réseau d'alternatives, partage de connaissances, etc.) ; (b) des chocs exogènes survenus à l'échelle du paysage socio-économique macro exercent simultanément une pression au changement sur le régime sociotechnique établi ; (c) la déstabilisation de ce dernier crée une fenêtre d'opportunité pour l'institutionnalisation des innovations de niche qui viennent alors transformer le régime sociotechnique dominant. Le schéma ci-après résume ce chemin théorique du changement des régimes sociotechniques, nous y avons ajouté les trois étapes décrites précédemment (a, b, c).

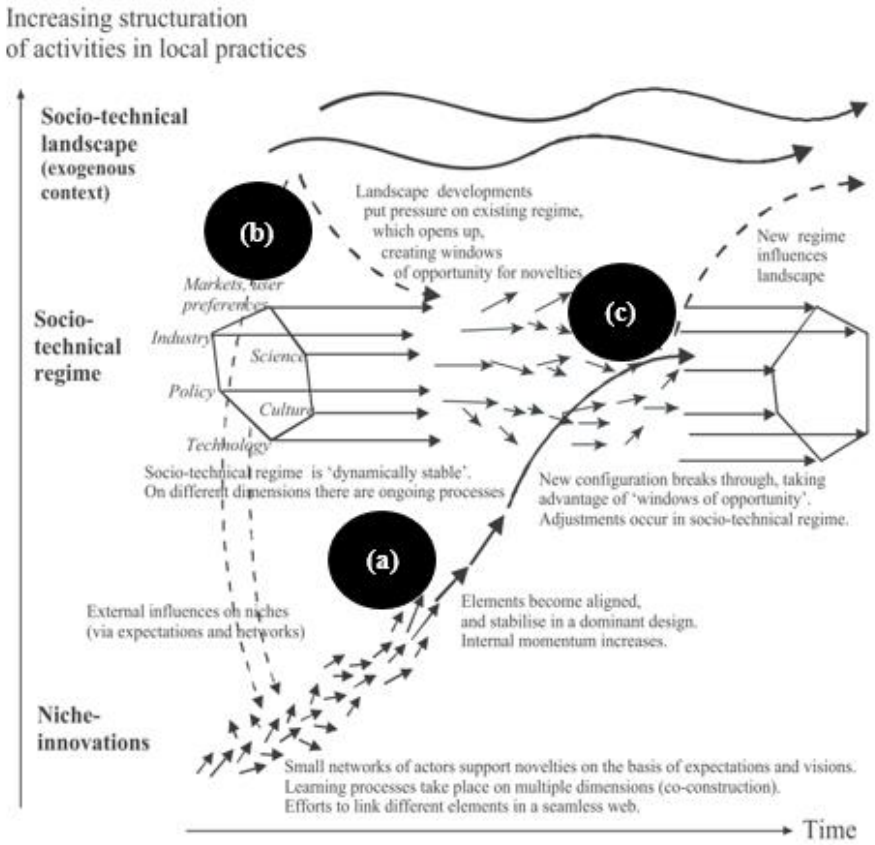

Figure 1 : Perspective multi-niveaux des transitions sociotechniques, in Geels 2002

Construite à partir du monde industriel et selon un prisme scientifique plus proche du management que des sciences humaines et sociales, cette approche analytique a été plusieurs fois transposée à l'étude des évolutions du système alimentaire notamment dans le but d'analyser le potentiel transformateur des alternatives alimentaires locales (Smith, 2006; Lamine, 2012; Diaz et al., 2013; Darnhofer, 2015; Smith & Stirling, 2018). Nous pensons qu'elle demeure implicite dans bon nombre d'autres études sur les alternatives alimentaires. Sur le terrain, nous avons par exemple vu à plusieurs reprises des chercheurs mobiliser ce schéma de la perspective multi-niveaux des transitions sociotechniques dans le cadre de présentation ou de réunions sur les politiques alimentaires territoriales.

Les études portant sur les alternatives alimentaires locales permettent d'éclairer de nombreux ressorts du changement social (militantisme, rôle des interconnaissances, nouvelles logiques de marchés, etc.). Nous pensons cependant que cette focalisation sur ces phénomènes sociaux aux marges du secteur agricole ne permet pas d'en évaluer la capacité à transformer le régime sociotechnique dominant. L'étude de la place qu'occupent les initiatives alimentaires dans les structures économiques, politiques et institutionnelles hégémoniques, l'établissement d'ordre de grandeur et la construction d'approches conceptuelles permettant de relativiser et d'objectiver le poids de ces alternatives sont autant d'éléments indispensables à l'étude de la transformation de ces régimes sociotechniques. La théorie des transitions sociotechniques a d'ailleurs été largement critiquée pour son absence initiale de prise en compte des variables politiques qui influencent les processus de changement des modèles dominants (Meadowcroft, 2009; Smith & Stirling, 2010). De nombreuses études ont depuis lors démontré que l'incorporation d'innovation de niche au régime sociotechnique dominant ne saurait être le résultat d'un processus dépolitisé (Scrase & Smith, 2009; Meadowcroft, 2011; Kuzemko et al., 2016; Raven et al., 2016; Lockwood et al., 2017; Kern & Rogge, 2018; Köhler et al., 2019). Parmi les variables politiques étudiées on peut notamment citer la prise en compte des intérêts divergents des membres d'un gouvernement ou des conflits internes au sein d'une administration politique (Normann, 2015), le rôle des entrepreneurs de cause (Markard et al., 2016), la compétition que se livrent différents groupes d'intérêt pour influencer les politiques (Normann, 2017), la résistance des acteurs hégémoniques à l'introduction de changements politiques (Geels, 2014) ou les effets rétroactifs des politiques publiques (Edmondson et al., 2019).

Le modèle de la transition sociotechnique multi-niveaux et sa théorisation implicite ont indéniablement une influence forte auprès des acteurs locaux et dans une certaine mesure auprès des chercheurs étudiant les alternatives alimentaires locales. Pourtant il existe une contradiction majeure entre cette analyse du changement et le fait que la multiplication des initiatives

alimentaires locales au cours des vingt dernières années n'a pas réussi à infléchir les tendances générales, politiques ou techniques, du secteur agricole français. Nous l'avons vu, les politiques publiques agricoles demeurent chevillées à un référentiel de productivité et de compétitivité. Les dernières études et statistiques ne laissent pas moins envisager de point d'inflexion dans l'organisation du secteur agricole en France : le recours aux pesticides est en hausse quasi continue depuis les années 2000 (Guichard et al., 2017), l'érosion et l'artificialisation des terres continuent de progresser (Antoni & Kraszewski, 2018) et l'agriculture représentait en 2017, après le transport et le secteur du bâtiment, le troisième secteur national le plus émetteur de gaz à effet de serre[26]. Cette dissonance entre l'absence manifeste de changements à l'échelle macro et la croyance selon laquelle la multiplication d'alternatives locales transformerait l'agriculture constitue l'énigme liminaire de notre thèse.

Les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique locale du secteur agricole ?

L'échec des tentatives de réforme du modèle agricole dominant à l'échelle de l'État et l'absence de corrélation entre la multiplication des initiatives alimentaires locales et la transformation du système alimentaire global ou de sa régulation nous amènent à nous intéresser à une autre possibilité de changement de l'action publique agricole, celle de sa régulation locale. Nous proposons ainsi dans cette thèse d'étudier la traduction politique de la nouvelle demande sociale du « produire mieux pour manger mieux » aux échelles de gouvernance infranationale, en répondant à la question de recherche suivante : les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique locale du secteur agricole ?

L'hypothèse générale de notre thèse est que le nouveau problème public de l'alimentation et sa traduction politique aux échelles de gouvernance locale constituent une mise en controverse du référentiel de la politique agricole sectorielle. Cette controverse peut autant donner lieu à des innovations politiques majeures qu'à des formes de récupération ou de canalisation de la critique par les acteurs hégémoniques de la régulation locale du secteur agricole. Afin de savoir si le « local » serait devenu le lieu privilégié de l'élaboration d'un nouveau « pacte social » entre mangeurs et agriculteurs, nous étudions les volets agricoles de six politiques alimentaires

[26] En 2017, le secteur agricole émet 19 % des émissions de gaz à effet de serre en France métropolitaine. Source : *Inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France*, Format Secten. Citepa, juillet 2019, 450 p.

territoriales. Par volet agricole on entend l'ensemble des mesures publiques menées au sein de ces politiques alimentaires qui ont un impact sur l'organisation du secteur agricole que cela soit en termes d'idées véhiculées, de représentations d'intérêts pluriels, d'allocation d'aides directes ou indirectes aux producteurs, de gestion du foncier, etc. Ces mesures sont considérées de manière dynamique (de leur élaboration à leur mise en œuvre), pragmatique (par leur contenu et leur budget) et incarnée (par l'ensemble des acteurs qui leur sont directement ou indirectement liés). On cherche ainsi à savoir dans quelles mesures et selon quelles modalités les politiques alimentaires territoriales et leur volet agricole influencent ou non les politiques agricoles mises en œuvre au niveau infranational. Cette question renvoie à la nature du rapport de force qui s'établit dans les collectivités territoriales entre nouveaux acteurs de l'alimentation et acteurs traditionnels des politiques agricoles locales. Les politiques alimentaires territoriales cristalliseraient-elles un nouveau rapport de force au sein de l'action publique agricole ?

En étudiant le potentiel réformateur des politiques alimentaires vis-à-vis du secteur agricole, notre travail de thèse entend contribuer aux études émergentes sur le nexus des politiques publiques alimentaires qui consiste en une gestion politique intégrée des enjeux de l'agriculture et de l'alimentation (IPES-Food, 2017). Il témoigne aussi du fait que l'analyse des enjeux agricoles et alimentaires continue de participer aux débats académiques de science politique en abordant notamment les enjeux de territorialisation, d'inter-sectorialité ou de participation citoyenne à l'élaboration de l'action publique (Daugbjerg & Swinbank, 2012; Lacombe, 2007; Muller, 2007). Il renvoie *in fine* à la question du changement de l'action publique dans un contexte idéologique qui place l'individu, l'initiative citoyenne ou l'innovation territoriale au cœur des transformations sociétales. Plus largement, ce travail sur les politiques alimentaires territoriales s'inscrit aussi dans le contexte singulier de renégociation des relations entre les êtres humains et leur environnement qui anime de manière transversale la communauté scientifique et les grands débats publics.

Pour traiter cette question de recherche (les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique locale du secteur agricole ?), nous mobilisons un cadre d'analyse à la croisée de la sociologie des problèmes publics, de la territorialisation des politiques publiques et de leur analyse cognitive. Ce cadre d'analyse des controverses de politiques publiques est présenté en détail dans le premier chapitre de ce manuscrit. Nous y exposons aussi la stratégie d'enquête de notre thèse qui repose sur une double comparaison effectuée entre six cas de politiques alimentaires territoriales (trois politiques urbaines et trois politiques régionales), répartis dans trois régions françaises : la Bretagne, le Grand Est et l'Occitanie. Ce premier chapitre décrit aussi la construction et le contenu de la base de données qui sous-tend notre analyse. Celle-ci est composée de l'ensemble du corpus de la littérature grise et des documents institutionnels

collectés, de l'ensemble des comptes rendus d'événements publics et de réunions internes auxquels nous avons assisté et de l'ensemble retranscrit des 100 entretiens que nous avons menés auprès des acteurs clés des six politiques alimentaires territoriales étudiées.

Nous dressons dans le deuxième chapitre un panorama historique et institutionnel de la régulation du système alimentaire à l'échelle nationale et aux échelles infranationales. Nous y présentons ainsi les leviers et marges de manœuvre dont bénéficient les collectivités territoriales françaises dans l'élaboration d'action publique touchant aux enjeux agricoles et alimentaires.

Le troisième chapitre interroge le potentiel « retour de villes » dans la régulation des systèmes alimentaires par une analyse comparée de trois politiques alimentaires urbaines, celles des villes et métropoles de Rennes, Montpellier et Strasbourg. Cette analyse indique que le renouvellement des gouvernements urbains représente une fenêtre d'opportunité pour l'accession au pouvoir d'*outsiders politiques* de l'alimentation porteurs de propositions alternatives pour le développement agricole local. Cependant, les compétences et les rapports de force internes des administrations urbaines freinent considérablement la mise en œuvre opérationnelle et la portée de leur programme politique. Cette situation constitue à notre sens un paradoxe majeur des politiques alimentaires urbaines.

Un regard croisé sur les politiques alimentaires régionales de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie nous permet ensuite d'exposer dans le quatrième chapitre les canaux d'influence des groupes d'intérêts locaux dans la formulation de politiques des conseils régionaux. Les politiques alimentaires qui y sont déployées oscillent entre soutien classique des autorités publiques au secteur agroalimentaire, sans transformation du modèle agricole dominant, et reformulation d'un pacte agricole régional laissant présager des changements futurs dans l'administration locale du secteur. Malgré ces divergences, les politiques alimentaires régionales étudiées ont pour point commun d'être fortement investies, lorsqu'elles ne sont pas directement initiées, par les acteurs hégémoniques locaux du secteur agricole. Cette situation nous amène à discuter dans ce quatrième chapitre le mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié. En effet si l'implication des élites agricoles locales dans les trois régions étudiées relève d'une même forme hybride de cogestion des politiques alimentaires, les idées sur le développement agricole qu'elles y défendent s'opposent diamétralement.

Enfin, une comparaison transverse des six cas d'étude, nous permet de cerner dans le dernier chapitre de cette thèse les nouvelles formes d'organisation bureaucratique induites par les politiques alimentaires territoriales (transversalité et projectification de l'action publique), mais aussi la place prépondérante et protéiforme qu'y occupe les enjeux de communication. Par

l'analyse des différentes facettes de la communication des politiques alimentaires territoriales nous montrons ainsi que l'usage des images attachées au nouveau problème public de l'alimentation ne se limite pas à des enjeux de marketing territorial, mais fournit aussi de nouvelles ressources symboliques de pouvoir pour les autorités publiques et pour les élites agricoles locales, faisant des questions alimentaires un nouvel enjeu électoral et partisan.

Chapitre 1
Les politiques alimentaires territoriales comme mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales

Introduction

L'analyse des politiques agricoles et de leur évolution a souvent été mobilisée en science politique pour élaborer des approches théoriques du changement des politiques publiques ou pour les éprouver. Jusqu'aux années 1980, l'étude des politiques agricoles constituait même un sujet majeur de la science politique (Daugbjerg & Swinbank, 2012). Le secteur agricole incarnait en effet les changements sociétaux de l'époque, aussi bien en tant que chef d'orchestre et initiateur de ces changements, qu'en tant que cobaye de ces derniers (Muller, 2007). Les recherches sur le sujet se concentrent alors principalement sur l'action des groupes d'intérêts (Olson, 1965), sur leurs relations avec l'État (Browne, 1988) ou sur le rôle des idées et des paradigmes dans le changement des politiques agricoles (William D. Coleman et al., 1996; Jobert & Muller, 1987). À cette époque l'agriculture bénéficie d'un régime de politique publique dit « exceptionnaliste », associant un fort interventionnisme étatique à des règles commerciales protectionnistes (Hoekman & Kostecki, 2009; Skogstad, 1998). On interprète ainsi les changements d'orientation publique sur le secteur comme le résultat du volontarisme des États et de la défense de ses intérêts par la profession agricole.

À partir des années 1980-1990, l'inscription des questions agricoles à l'agenda international vient modifier les mécanismes de transformation des politiques et la manière dont celles-ci sont étudiées. Un premier courant de recherche se forme autour de l'étude de l'influence des négociations internationales sur la redéfinition des modèles de développement agricole promus nationalement (William Donald Coleman et al., 2004; Daugbjerg & Swinbank, 2008). Le changement des politiques agricoles est alors analysé comme la résultante des différents cycles de négociations internationales orchestrés par l'organisation mondiale du commerce (OMC) et de

leurs recommandations aux États concernant l'administration du secteur agricole (Brink, 2009; William D. Coleman et al., 1996; Josling, 2015). Un deuxième courant de recherche s'affirme autour de l'étude d'autres facteurs internationaux de transformation des politiques agricoles : ceux de la gouvernance globale et ceux de la montée en puissance des acteurs privés de l'agroalimentaire au sein des arènes internationales (Dingwerth & Pattberg, 2009). Cette approche analytique souligne la place qu'occupent aujourd'hui ces acteurs transnationaux privés dans l'infléchissement des politiques agricoles, que cela soit dans leur capacité à imposer des standards et des normes privés (Fouilleux & Goulet, 2012), à créer des tables rondes multipartites dont ils demeurent maîtres (Gereffi et al., 2001; Loconto & Fouilleux, 2014), à diffuser leurs *narratives* sur les enjeux du développement agricole (Fouilleux et al., 2017) ou à faire financer par les États leur propre agenda de recherche dans le domaine (Pahun et al., 2018).

Cette brève revue des recherches sur les mécanismes de changement des politiques agricoles nous permet d'identifier quelques faits stylisés de la littérature de science politique sur le sujet : les changements de l'action publique agricole ont été traditionnellement étudiés selon un prisme sectoriel et à l'échelle des États-nations ou des organisations internationales, longtemps garants de la formulation de ces politiques publiques (Keating, 2008). Or, l'évolution du secteur et de sa régulation nous invite à repenser ce cadre d'analyse. L'émergence d'alternatives alimentaires locales, dont nous avons rappelé la proximité avec les questions agricoles en introduction générale, est un exemple de cette évolution. D'une part, la « problématisation alimentaire » des enjeux agricoles vient décloisonner l'approche historiquement sectorielle de leur régulation. Originellement centrées sur les questions de rendements et de revenus, les politiques agricoles sont aujourd'hui confrontées à de nouveaux enjeux tels que l'environnement, la fourniture de services écosystémiques, le changement climatique, les biotechnologies ou la durabilité des systèmes alimentaires. La reconnaissance de ces nouveaux enjeux implique l'émergence de nouveaux processus inter-institutionnels et inter-sectoriels dans la fabrique des politiques publiques de l'agriculture et donc de leur évolution (Daugbjerg & Swinbank, 2012). D'autre part avec les politiques alimentaires territoriales qui se multiplient, la régulation du secteur n'est plus pensée uniquement à l'échelle des nations mais aussi à celle des territoires. Une partie de la politique agricole commune (PAC) est déjà administrée localement. Cette régionalisation des fonds européens a d'ailleurs permis d'analyser l'influence des configurations politiques locales dans la mise en œuvre de politiques nationales et européennes (Benoit, 2015) ainsi que les marges de manœuvre dont bénéficient les instances régionales dans l'application de ces politiques (Berriet-Solliec et al., 2005; Berriet-Solliec & Trouvé, 2010; Pacquet, 2014). Cependant à la différence de ces orientations politiques impulsées par la Commission européenne et par l'État, les politiques alimentaires territoriales témoignent d'une nouvelle dynamique : elles sont le

résultat de la capacité des autorités publiques territoriales à se penser (autoréférentialité) et à agir sur elles-mêmes (autoréflexivité) (Muller, 2015). En ce sens, il ne s'agit pas pour les collectivités d'adapter sur leurs territoires des directives nationales, mais d'élaborer elles-mêmes des orientations politiques pour leur périmètre administratif d'action.

L'émergence de politiques alimentaires territoriales met ainsi en évidence la possibilité d'un changement de politique publique « par le bas », c'est-à-dire impulsé par des acteurs locaux à des échelles de gouvernance infranationales, et d'un changement de politique publique « par ailleurs », c'est-à-dire impulsé par l'émergence d'un nouveau problème public, celui des questions alimentaires. L'objet d'étude des politiques alimentaires territoriales constitue donc une double invitation à repenser les cadres d'analyse du changement des politiques agricoles, traditionnellement articulés autour des variables « États » et « secteur ». Par le questionnement central de notre thèse : « Les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique locale du secteur agricole ? », nous ouvrons la focale analytique des politiques agricoles à des variables relevant de leur « décentralisation » et de leur « désectorisation ». Cette question de recherche nous a ainsi amenée à la construction d'un cadre d'analyse propre, capable de capter ces nouvelles dynamiques de la régulation publique du secteur agricole « par le bas » et « par ailleurs ». Tout en nous inscrivant dans les travaux déjà menés en la matière, nous entendons de la sorte contribuer dans cette thèse au renouvellement de l'analyse du changement de l'action publique.

L'objet de ce premier chapitre est de présenter les outils analytiques qui nous ont permis de conduire cette recherche, c'est-à-dire de repérer et d'analyser les mécanismes de changement de la régulation publique du secteur agricole qu'induisent ou non les politiques alimentaires territoriales, ainsi que les possibles phénomènes de résistance à ces changements. Au-delà de l'analyse cognitive des politiques publiques dans laquelle nous nous situons, le cadre d'analyse élaboré est à la croisée de deux autres champs de recherche : la construction des problèmes publics et la territorialisation des politiques publiques. Dans un premier temps nous présentons les concepts et les grands débats de ces domaines de recherche, tout en introduisant les principaux instruments de l'analyse cognitive des politiques publiques que nous mobilisons (partie 1 et 2). Nous présentons ensuite les trois dimensions du changement de la régulation publique locale du secteur agricole que nous avons étudiées afin de juger du rôle transformatif ou non des politiques alimentaires territoriales en la matière ainsi que les hypothèses qui ont guidé notre travail de recherche (partie 3). Enfin, nous rendons compte dans la dernière partie de ce chapitre des aspects méthodologiques de notre travail : la mise en place d'une double comparaison, la constitution d'une base de données et la sélection de bornes chronologiques restreintes (partie 4).

1. L'alimentation, nouveau problème public

Alors qu'elle demeurait jusqu'ici un enjeu confiné à la sphère privée (celle du foyer) ou à la sphère économique (celle de l'exploitation agricole, de l'usine agroalimentaire ou du supermarché), l'alimentation a aujourd'hui pleinement réintégré la sphère politique et elle est à présent au cœur de nombreuses actions publiques (Fouilleux & Michel, 2020b).. La problématisation d'une situation pensée jusque-là comme naturelle ou privée en un problème « appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes » (Padioleau, 1982, p. 25) est au centre des approches analytiques dites constructivistes des problèmes publics (Becker, 1966; Cefaï, 1996; Gusfield, 1981; Spector & Kitsuse, 2017). Ces approches soulignent le fait que les problèmes publics n'existent pas en tant que tels, mais sont relatifs entre eux et dans le temps ; ils sont le fruit d'activités concurrentielles de mobilisation, de traduction et de prise en charge politique (Neveu, 2015). Dans cette perspective constructiviste, nous abordons dans cette partie trois dimensions de l'émergence d'un problème public : sa mise à l'agenda politique par des entrepreneurs de cause (sous-partie A), le rôle structurant des forums dans la construction des débats et les problématisations différenciées du problème public qui en résultent (sous-partie B) et la traduction politique de ce problème public au sein des arènes de politiques publiques (sous-partie C).

A) Construction et mise à l'agenda politique des problèmes publics : le rôle des entrepreneurs de cause

Les problèmes publics ne sont pas des « billes brillantes » dans la société qu'il suffirait de repérer et de sélectionner afin de pouvoir les traiter au sein d'une politique publique (Schutz *in* Neveu 2015). Pour exister dans l'espace médiatique et politique, un problème public doit être l'objet d'une « problématisation » : il faut montrer en quoi la situation en question constitue un problème pour la société, lui assigner une cause ou des coupables et revendiquer à son sujet une prise en charge politique (Felstiner et al., 1980). Un problème public n'existe donc pas en dehors de la perception que les individus en ont : il n'émerge que lorsque « les gens commencent à penser que quelque chose peut-être fait pour changer la situation » (Kingdon, 1984, p. 114). Par exemple, avant les découvertes scientifiques reliant les activités humaines aux dérèglements climatiques, le problème déjà préexistant du réchauffement climatique ne faisait pas l'objet de politique publique, ni même de débats politiques. Ainsi, ce ne sont pas les propriétés intrinsèques d'un

problème social ou environnemental telles que sa gravité, sa récurrence ou sa répartition qui en conditionnent l'émergence « spontanée » et la prise en charge politique, mais une série d'opérations de problématisation d'une situation jusque-là pensée comme naturelle ou d'ordre privé. Ces opérations sont de différentes nature (définition, qualification, publicisation, intéressement, cadrage) et constituent le processus de mise à l'agenda (*agenda setting*) d'une situation problématique qui accède alors au rang de « problème public » (R. Cobb et al., 1976; De Maillard & Kübler, 2016; Hassenteufel, 2010). Il existe différents types d'agenda (médiatique, gouvernemental, institutionnel, partisan) dont nous présentons les particularités variées à travers l'exemple des questions alimentaires et de leur problématisation.

De la vache folle aux lasagnes à la viande de cheval, du poulet aux hormones aux œufs au fipronil, l'accumulation de scandales alimentaires ainsi que la publicisation des externalités négatives du système alimentaire mondialisé ont fait pénétrer les enjeux alimentaires en plein cœur de l'agenda médiatique lors des dernières décennies (Lepiller, 2012). Centré dans un premier temps sur la défiance grandissante des mangeurs (Lepiller & Yount-André, 2019), l'intérêt médiatique pour les enjeux alimentaires couvre aujourd'hui le renouveau de la cuisine et du « fait-maison », la valorisation des produits naturels (Lepiller, 2010), la diffusion d'une culture diététique (Fournier, 2011; Poulain, 2009), les nouveaux régimes alimentaires ou la certaine « politisation » du contenu des assiettes (C. M. Counihan & Kaplan, 2013; C. Counihan & Siniscalchi, 2013; Dubuisson-Quellier, 2009; Lamine, 2008). Ce regain d'intérêt pour le fait alimentaire de la part des médias mais aussi des consommateurs et des citoyens fait progressivement émerger l'alimentation comme un sujet d'importance majeur sur l'agenda politique français. La tenue en 2000 des premier états généraux de l'alimentation marque ainsi le retour formel des questions alimentaires sur cet agenda, compris ici au sens de « gouvernemental » (Bellemain et al., 2017). La création de politiques publiques visant à réguler une partie des nouveaux enjeux alimentaires suite à ces états généraux inscrit l'alimentation à l'agenda institutionnel, celui des administrations et des services. Par ailleurs, l'alimentation occupe aussi de plus en plus de place sur l'agenda des partis politiques, comme l'illustre par exemple la prédominance de ce thème lors de la campagne présidentielle de 2017 (Fouilleux & Michel, 2020a). Ainsi, dans le cas de l'alimentation, la publicisation de nombreux scandales alimentaires, mais aussi la valorisation du « bien manger » et des enjeux de santé qui y sont liés, ont permis aux questions alimentaires d'accéder à l'agenda médiatique. Avec leur publicisation s'affirme progressivement les contours d'un nouveau problème public, celui des dérives du système alimentaire industriel et mondialisé. L'alimentation acquière de ce fait une dimension publique et politique, ce qui s'est révélé être un préalable nécessaire à son inscription à l'agenda politique puis institutionnel, jusqu'à devenir aujourd'hui un enjeu partisan significatif.

De manière générale, l'agenda politique est défini comme « une liste de sujets auxquels les représentants et agents de l'État prêtent une attention particulière à un moment donné »[27] (Kingdon, 1984, Chapitre 1). L'inscription d'un nouveau problème public à cette liste peut se produire à la faveur d'élections et de l'accès au pouvoir de nouvelles équipes dirigeantes, porteuses d'idées et de conceptions nouvelles des politiques à mettre en œuvre. La mise à l'agenda d'un nouveau problème public dépend en effet du portage politique qui en est fait, c'est-à-dire de son degré d'appropriation par des acteurs de la sphère politique. Celui-ci peut dépendre de plusieurs facteurs. Afin de renforcer leur position dans la compétition politique, les acteurs de cette sphère peuvent en effet faire le choix d'investir tel ou tel problème public en fonction des bénéfices politiques attendus en termes électoraux, symboliques ou stratégiques (Hassenteufel, 2010). De manière moins intéressée, il existe aussi des cas de portage politique faisant écho aux convictions ou au vécu des décideurs. Dans le modèle de mise à l'agenda politique qualifié de « silencieux » (Garraud, 1990) ce sont les autorités publiques ou les membres d'un gouvernement qui ont un rôle moteur dans la traduction politique d'un problème public. Le personnel politique n'est pas le seul à avoir accès à l'agenda politique et il existe au contraire un vaste ensemble d'acteurs capables d'inscrire de nouveaux problèmes publics à cet agenda. Ces entrepreneurs de causes (R. W. Cobb & Elder, 1972), entrepreneurs moraux (Becker, 1966) ou entrepreneurs de politique publique (Kingdon, 1984) peuvent appartenir aux mondes des médias, des lanceurs d'alerte, des lobbies ou encore des mouvements citoyens. Leur tâche réside dans la mise en évidence de dissonances entre les principes et anticipations formulés par les politiques publiques existantes et leurs effets concrets (Jacobs & Weaver, 2015) et dans l'amorçage de controverses et de nouvelles trajectoires argumentatives (Chateauraynaud, 2011). Leur capacité à ébranler l'existant et à forcer les décideurs à la mise à l'agenda de questions nouvelles est étroitement liée à leur capacité de mobilisation, elle-même indissociable de la problématisation des problèmes publics identifiés qu'ils proposent (Fouilleux & Jobert, 2017).

L'agenda politique est limité de différentes manières, que cela soit par exemple au niveau des politiciens convaincus d'un problème, du temps que peuvent lui consacrer les législateurs, des ressources budgétaires pour le traiter ou de l'attention publique et politique dont il va bénéficier (Hilgartner & Bosk, 1988). Les problèmes publics sont donc le fruit d'activités concurrentielles entre entrepreneurs de cause quant à la mobilisation de ressources, la constitution de coalitions ou les différentes opérations de traduction et de mise en récit du problème (Neveu, 2015). Le

[27] Citation originelle : "*The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*." (Kingdon, 1984, chap. 1)

terme traduction renvoie ici à la sociologie de la traduction développée à partir des années 1980 (Callon, 1986; Latour, 1989). Traduire peut s'apparenter tantôt au fait de recoder un problème dans un langage intelligible aux acteurs que l'on veut enrôler, tantôt au fait de rendre celui-ci « intéressant » au plus grand nombre, que cela soit en termes d'intérêt partagé, de notoriété ou bien de manne financière à capter. Le processus de mise à l'agenda politique renvoie ainsi à la sélection par les autorités publiques d'un problème dont les entrepreneurs de causes ont réussi la traduction à travers sa politisation et/ou sa publicisation. Nous abordons dans la sous-partie suivante les différents acteurs, forums et processus qui interviennent dans la politisation d'un problème public.

B) Cadrage des problèmes publics au sein des forums de politique publique

La prise en charge politique d'un problème public dans la sphère politique dépend de la problématisation qui en est opéré en amont, c'est-à-dire de son cadrage cognitif, de la définition de ce qui au fond fait problème (Schattschneider & Adamany, 1960). Les premières étapes de cadrage des problèmes publics ont lieu au sein de différents types de forums. Un forum est une approche heuristique qui permet de repérer des communautés d'acteurs plus ou moins institutionnalisées, qui, à un moment donné, vont influencer l'élaboration d'une politique publique (Jobert, 1994, 1995). C'est un lieu de production d'idées et de représentations et de mise en débat de ces dernières. Il est peuplé d'acteurs aux centres d'intérêt relativement semblables, mais dont les intérêts propres ne sont pas forcément convergents. La problématisation d'un même enjeu peut donc être différente sur un même forum en fonction des acteurs en présence et de leur propre référentiel d'action.

Le référentiel est un concept protéiforme issue de l'analyse cognitive des politiques publiques (Zittoun, 2008). Il renvoie cependant de manière invariable à un ensemble de valeurs, de normes et de mesures concrètes qui encadrent à un moment donné les débats au sein d'un forum de politique publique (Jobert & Muller, 1987). On peut rapprocher cette notion de référentiel à celle des cadres (*frames*) et du cadrage des problèmes publics très souvent mobilisée dans l'étude sociologique des problèmes publics (Goffman, 1974; Pan & Kosicki, 1993). Tout comme celui du référentiel, le concept de cadre s'applique au cadrage que les entrepreneurs de causes effectuent quand ils définissent les contours du problème social qu'ils entendent porter à l'agenda et ceux des solutions politiques qu'ils estiment nécessaires à la prise en charge de ce problème. La notion de cadre insiste cependant plus sur les enjeux liés à l'énonciation du problème, comme

ceux de sa présentation formelle au reste de la société, que la notion de référentiel qui se concentre elle sur ses aspects de fond (idées, valeurs).

Différents référentiels peuvent coexister au sein d'un même forum, comme autant d'interprétations de la réalité des groupes sociaux qui le composent. Ces interprétations s'accompagnent d'aspirations au changement de l'action publique. Il existe donc au sein des communautés d'acteurs des luttes politiques internes pour réussir à imposer comme référence une de ces interprétations. Cette référence fait alors office de « référentiel sectoriel du forum ». Il est incarné et porté par le groupe social qui domine le forum en question. Par exemple, dans le « forum des professionnels agricoles » le couple FNSEA/JA est l'acteur dominant de la représentation agricole. Cet ensemble syndical est ainsi parfois appelé « la profession », dans un abus de langage qui rappelle la position hégémonique qu'il occupe dans ce forum. En tant qu'acteurs dominants ou « porte-paroles » victorieux de la traduction des enjeux du secteur, leurs idées bénéficient d'une plus grande audience auprès des autres forums, notamment ceux ayant trait à la construction des politiques publiques. La possibilité pour un groupe social d'occuper la position hégémonique de son forum est donc capitale dans la mesure où le cadrage qu'il opère du problème public va déterminer en partie le traitement politique qui en sera fait. Pour atteindre ce but, les groupes sociaux en compétition mobilisent un ensemble de ressources (humaines, médiatiques, symboliques, etc.) couplées à différents « répertoires d'action » (stratégie d'autorité, moyens d'action) (Tilly, 1984) légitimés par les règles du forum en question. En effet, les critères d'acceptabilité et de cohérence du discours ne sont pas les mêmes d'un forum à l'autre (Boussaguet & Muller, 2005).

Les acteurs de plusieurs forums peuvent influencer ou vouloir influencer une même politique publique. Par exemple, dans le cas des réformes de la PAC, Ève Fouilleux a identifié cinq forums d'influence : celui de la communauté scientifique, celui des professionnels agricoles, celui de la communication politique, celui des communautés de politiques publiques et enfin le forum environnemental (Fouilleux, 2003). L'approche par forums permet donc d'identifier les communautés d'acteurs informelles intéressées par une politique publique particulière. Elle permet aussi d'analyser la concurrence interne que se livrent les différents groupes sociaux pour imposer leur définition des problèmes d'un secteur (référentiel hégémonique), ainsi que la concurrence que se livrent entre eux les différents forums pour influencer une politique publique.

Le cadre d'analyse générale de notre thèse positionne le problème public de l'alimentation comme le catalyseur d'un ensemble de critiques adressées au système alimentaire industriel et au modèle agricole intensif qui lui est associé ; sa politisation aux échelles de gouvernance locales pourrait ainsi être à l'origine d'un changement d'action publique sur le secteur agricole. Ce n'est pas

l'élaboration et la stabilisation de ces critiques du modèle agricole dominant au sein des forums de l'alimentation que nous étudions dans nos travaux de recherche, mais la réception de ces dernières dans les forums de la régulation locale du secteur agricole ainsi que les recompositions en termes d'action publique qu'elles génèrent. Les trois forums de la régulation locale de l'agriculture que nous avons identifiés sur les territoires sont les suivants : le forum de la rhétorique politique locale, celui des professionnels agricoles locaux et celui des fonctionnaires territoriaux.

Le premier forum est celui de la rhétorique politique locale constitué de l'ensemble des élus locaux et de ceux qui aspirent à l'être. Il peut être rapproché du « forum de la communication politique » (Fouilleux, 2003) ou encore du « forum politique » (Boussaguet, 2007). Il souligne l'importance des spécificités des règles du jeu politique local, notamment dans l'accès au pouvoir au sein des collectivités territoriales (type de scrutin, mandat). Le forum de la rhétorique politique locale est constitué des hommes et des femmes politiques investis sur la scène politique locale et dont l'action va à un moment donné influencer les politiques territoriales étudiées. Les acteurs de ce forum sont en compétition pour accéder au pouvoir, y maintenir leur place et y faire valoir leurs idées. Dans notre recherche, ce sont en particulier les « élus locaux de l'alimentation » et les « élus locaux de l'agriculture » ainsi que ceux aspirant à l'être, dont nous étudions l'action.

Le deuxième forum identifié est celui des professionnels agricoles locaux composé de l'ensemble des acteurs représentants ou parlant au nom des agriculteurs du territoire (représentants syndicaux locaux, personnel des chambres d'agriculture, membres d'associations locales de développement agricole ou de structures alternatives aux chambres). Ces acteurs sont en compétition entre eux afin d'obtenir des autorités locales une action publique conforme à leurs intérêts ainsi qu'un ensemble de ressources budgétaires, humaines ou symboliques. Ils cherchent ainsi à influencer les prises de décisions dans les arènes politiques locales, via notamment leur participation aux comités de pilotage des politiques, la mobilisation de leur réseau ou leur statut de partenaires ou de prestataires de l'action publique mise en place localement.

Enfin, le troisième forum identifié est celui des fonctionnaires territoriaux, agents des municipalités ou des conseils régionaux travaillant principalement en filière administrative au sein des collectivités territoriales. L'ensemble de ce personnel administratif local est en compétition quant à lui pour la captation de ressources institutionnelles. Il existe en effet de multiples conflits entre les acteurs des administrations publiques locales concernant notamment les ressources humaines ou budgétaires attribuées en interne. Certains auteurs estiment d'ailleurs que « le conflit entre administrations constitue l'une des constantes les mieux vérifiées de l'étude administrative » (Jobert & Muller, 1987). On peut dès lors supposer que l'émergence de politiques

alimentaires territoriales entrainant des recompositions dans l'organisation des services internes des collectivités territoriales par la création de nouveaux services, le recrutement de nouveaux agents ou la réallocation de certains budgets, pourrait être source de conflits et d'arbitrages au sein de ce forum des fonctionnaires territoriaux.

Les forums de la cause alimentaire jouent aussi un rôle important dans l'élaboration des politiques alimentaire territoriales : c'est en leur sein que se constitue le « problème public de l'alimentation » et que se forme la critique de la régulation agricole qui lui est associée. Ces forums sont multiples et animés, comme tous forums, de dynamiques concurrentielles, proposant ainsi une variété d'approche des enjeux alimentaires. Comme énoncé plus haut, nous n'étudions pas dans ces travaux de recherche la formation du problème public de l'alimentation, mais la traduction de celui-ci en action publique, soit la réception sur les trois forums précédemment identifiés (celui de la rhétorique politique locale, des professionnels agricoles locaux et des fonctionnaires territoriaux) de la critique formulée sur les forums de la cause alimentaire. Nous avons ainsi écarté l'étude de la genèse de la critique pour nous concentrer sur l'étude de ce que l'émergence de cette critique fait à la régulation locale du secteur agricole.

C) Imposer son référentiel dans les arènes de politiques publiques

Les forums d'une politique publique constituent ainsi les « cadres des discussions » au sein desquels vont être débattus les problèmes publics avant leur mise en politique ; les arènes de politique publique constituent quant à elles les « cadres des décisions » concernant leur mise en œuvre formelle dans des programmes d'action publique. Elles sont définies comme des instances décisionnelles, « des espaces de confrontation et de négociation associées au champ du pouvoir » (Jobert, 1995). En ce sens les arènes sont des scènes plus institutionnalisées, sur lesquelles un nombre d'options politiques plus réduit est mis en débat. Elles renvoient par exemple aux réunions du conseil des ministres à la Commission européenne ou aux commissions permanentes des conseils régionaux. Pour comprendre la mise en politique d'un problème public, plusieurs éléments de ces arènes peuvent être analysés, comme leur composition, leurs modalités de prises de parole ou de prises de décision, le rapport de force qui s'y opère entre protagonistes, etc. Les lois, budgets, instruments de politiques publics ou subventions publiques qui entendent répondre au problème porté à l'agenda sont en effet décidés à ce stade, avant d'être l'objet d'éventuelles renégociations lors de la mise en place ou de l'évaluation des politiques publiques. En ce sens, les arènes de politiques publiques sont le trait d'union entre une communauté d'entrepreneurs de

causes, les forums actifs autour du problème soulevé et la mise en place d'actions publiques concrètes.

La notion de « recadrage » d'un problème public prend alors ici son importance dans la mesure où elle traduit le décalage que l'on peut observer entre la définition initiale portée par ses entrepreneurs de causes et la définition finale retenue dans l'agenda politique. Le contenu définitionnel d'un problème public est en effet un enjeu majeur, car il détermine la réponse politique qui lui sera apportée. L'importance accordée à la définition des termes du problème est développée dans la notion de luttes définitionnelles (Gilbert & Henry, 2012). Il y a lutte dans la mesure où cette construction dépend du rapport de force entre les acteurs sociaux qui tentent d'infléchir la formulation d'un problème afin d'influencer le choix des instruments de politiques et espérer ainsi en tirer les plus grands bénéfices. Ceux qui arrivent à imposer leur définition ou à hiérarchiser l'agenda selon leurs propres intérêts conditionnent en effet le type d'actions mises en œuvre. Ce fut par exemple le cas avec le recadrage des revendications agricoles issues des milieux environnementalistes dans les années 1990 et 2000. Mathieu Ansaloni montre ainsi dans sa thèse, que les principes agro-environnementaux mis en place dans la PAC via les MAE (mesures agro-environnementales) ont été captés par la fraction majoritaire du syndicalisme agricole et retraduits en « politiques de l'herbe », sans que celles-ci n'aient de réelle incidence en matière de protection de l'environnement. Cette conciliation entre agro-environnment et normes professionnelles de production agricole se manifeste en effet par un appui à l'élevage extensif, mais n'a qu'un impact marginal sur les autres types d'exploitations plus polluantes. Le rapport de force dans l'arène des politiques agricoles, n'a pas été en faveur des acteurs environnementaux puisqu'au final ce sont les acteurs sectoriels, et en tout premier lieu la FNSEA, qui ont réussi à fournir le support intellectuel de la politique agro-environnementale française (Ansaloni, 2015).

Pour accéder et s'imposer dans les arènes de politique publique, le cadrage opéré d'un problème public doit aussi être en adéquation avec le référentiel global de ces arènes, défini comme « l'ensemble de valeurs et de normes hiérarchisées, […] le grand cadre d'organisation du monde » (Muller, 2011, p. 20). Cette notion peut être rapprochée des « trames de pertinences », c'est-à-dire de l'ensemble des contraintes de cadrage que les contextes socio-culturels et idéologiques imposent à la problématisation des situations et aux revendications politiques qui en émanent (Cefaï, 1996). Un problème public ne pourra obtenir une résonnance politique que s'il ne heurte pas trop le sens commun et qu'il s'appuie sur des valeurs ou croyances partagées, telles qu'aujourd'hui la responsabilité individuelle, le fait que l'État « ne peut pas tout », la méritocratie, etc. Ainsi, pour s'assurer de sa prise en charge politique, les entrepreneurs de cause doivent veiller à ce que « leur » problème public soit plus ou moins inséré dans ces trames de pertinences, qui

parfois leur sont exogènes et sur lesquels ils n'ont que peu de recours. C'est en recodant ou en adaptant le référentiel hégémonique d'un forum à ces trames de pertinences de l'ordre politique global que le groupe dominant de ce forum va réussir à définir et à imposer le champ des possibles et du discutable dans les arènes de politiques publiques, façonnant ce que l'on nomme ici le référentiel de la politique sectorielle. Le référentiel d'une politique sectorielle est une image institutionnalisée d'un secteur qui définit l'état des lieux de celui-ci, la perception des problèmes qui lui sont liés et l'éventail des solutions qu'une intervention publique pourrait mettre en œuvre pour y remédier. Ce référentiel circonscrit ainsi le sens d'une politique publique, expliquant à la fois la réalité sur laquelle elle agit et le choix des instruments d'action publique qu'elle déploie (Muller, 2011).

L'étude des forums et des arènes de politiques publiques s'inscrit dans les approches dites cognitives de l'analyse des politiques publiques. Le rôle des idées, des perceptions et des formulations des problèmes, mais aussi celui des acteurs qui incarnent ces idées, des concurrences et des rapports de force qui s'établissent entre eux sont au cœur de ces approches. Elles permettent ainsi d'interpréter le choix et la teneur des instruments de politiques publiques à l'aune du jeu des acteurs politiques et des contraintes qu'exercent sur eux les institutions. Leur postulat repose sur le fait que l'action de ces acteurs politiques n'est pas uniquement régie par une volonté d'accession ou de conservation du pouvoir (théorie du choix rationnel), mais aussi par les idées, les visions ou les croyances qui les animent.

*

L'ensemble des différentes opérations de problématisation et de mise à l'agenda politique d'un nouveau problème public que nous avons décrites dans cette partie a été plutôt étudié aux échelles nationales de gouvernance, lieu historique de l'élaboration des politiques publiques. Cependant, la territorialisation croissante de l'action publique vient dessiner de nouvelles scènes de pouvoir et d'influence aux échelles infranationales. Les politiques territoriales qui en résulte comportent des spécificités qu'il convient de présenter car dans un contexte de transfert croissant de compétences aux administrations et collectivités territoriales, « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue aujourd'hui le lieu de définition des problèmes publics » (Duran & Thoenig, 1996, p. 582).

2. Spécificités des politiques locales

Après un point succinct de définition sur la territorialisation de l'action publique (sous-partie A), nous présentons dans cette partie les trois spécificités de l'action locale susceptibles d'influencer l'élaboration et l'opérationnalisation des politiques alimentaires territoriales étudiées. Tout d'abord nous présentons l'approche théoriquement moins sectorielle des politiques territoriales, plus en prise avec les particularités des territoires et plus sujettes à une gestion multidimensionnelle des problèmes publics (sous-partie B). Puis, nous abordons les études portant sur la diversité des partenaires mobilisés dans l'élaboration des politiques locales (sous-partie C) et nous soulignons enfin les stratégies de démarcation dont font preuves les collectivités territoriales dans un contexte de mise en concurrence des territoires entre eux (sous partie D).

A) La territorialisation de l'action publique

La territorialisation des politiques publiques est un champ d'étude majeur de la recomposition de l'État et de l'action publique en générale (Arnaud et al., 2007; Douillet & Lefebvre, 2017; Faure & Douillet, 2005). Cette territorialisation est analysée tantôt comme un affaiblissement de l'État face aux acteurs transnationaux de l'économie globalisée, transférant ses pouvoirs vers des collectivités territoriales peu dotées en ressources budgétaires ou capacités fiscales (Crouch & Streeck, 1996; Epstein, 2005), tantôt comme participant au contraire d'une politique de relégitimation de l'action publique (Faure, 1998; Le Bart & Lefebvre, 2005). En effet, si les territoires locaux ont pu être considérés au XX^{e} siècle comme des bastions réactionnaires et des lieux de reproduction des traditions, les échelles territoriales sont aujourd'hui souvent présentées comme un « parangon de modernité » de l'action publique (Douillet & Lefebvre, 2017). Les gouvernements urbains apparaissent en particulier comme des nouveaux espaces de participation citoyenne, de développement de stratégies entrepreneuriales innovantes et de mise en œuvre de politiques publiques inédites (Barber, 2013). Avant d'aborder les grands débats liés à l'élaboration de politique aux échelles de gouvernance infranationales, nous en présentons tout d'abord quelques éléments de définition.

La territorialisation de l'action publique est une expression qui renvoie de manière générique à la place croissante qui est accordée ou prise par les territoires dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques. Cette territorialisation revêt de multiples modalités comme la prise en compte de spécificités locales dans l'élaboration d'une politique, la déconcentration des activités de l'État, les différentes vagues de décentralisation, la régionalisation ou l'élaboration de

« territoire de projet ». En nous appuyant sur le dictionnaire des politiques territoriales (Pasquier et al., 2011) et sur certains précis juridiques[28], nous définissons ici une partie de ces modalités afin d'introduire le « degré » de territorialisation que nous avons retenu dans notre thèse.

La déconcentration de l'action publique est le processus d'implantation d'autorités administratives représentant l'État dans les circonscriptions administratives locales. Dans le cas des politiques agricoles et alimentaires, c'est par exemple la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, la Draaf, qui constitue le service déconcentré de l'État en la matière. Cette administration est chargée de mettre en œuvre les volets régionaux des politiques agricoles ou alimentaires selon des règles budgétaires et programmatiques élaborées au national. Les études sur le rôle des fonctionnaires territoriaux ont montré cependant que ces administrations possèdent des marges de manœuvre concernant l'application des lois ou des directives nationales et qu'une mise en œuvre différenciée des directives nationales peut en résulter (Garon & Dufour, 2010; Sadaune de Oliveira, 1999).

La décentralisation de l'action publique est un transfert de pouvoir décisionnaire et de compétences administratives de l'État vers les collectivités territoriales telles que les communes, les conseils départementaux ou les conseils régionaux. Le terme régionalisation peut ainsi être défini comme un type de décentralisation transférant un ensemble de compétences du pouvoir central aux assemblées délibérantes et exécutives des conseils régionaux. Cette régionalisation tend à s'accentuer suite à l'acte III de décentralisation initié en 2013, renforçant notamment le pouvoir économique des métropoles et des régions.

Une troisième modalité de la territorialisation des politiques publiques est celle de l'élaboration par les collectivités territoriales d'une action publique portant sur elles-mêmes. Les politiques alimentaires territoriales étudiées dans cette thèse relèvent de cette dernière modalité du pouvoir local. L'élaboration et la mise en œuvre de ce type de politiques territoriales présentent un degré d'autonomie supérieure à celui des politiques déconcentrées ou décentralisées, puisqu'elles émanent directement des gouvernements locaux et s'opérationnalisent sur leur territoire selon les principes d'autoréférentialité et d'autoréflexivité développés plus haut (Muller, 2015). C'est d'autant plus le cas pour les politiques étudiées puisqu'il s'agit ici d'une « auto-saisie » des territoires ; les questions alimentaires ne faisant pas partie des domaines d'action imposés aux territoires par l'État. De manière générale, les politiques territoriales ne s'inscrivent pas dans

[28] Par exemple : *Collectivités territoriales en France 2017-2018*, Dominique Grandguillot, Gualino, Lextenso, 2017 ou *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Michel Verpeaux, Christine Rimbault et Franck Waserman La documentation française, 2017

un mouvement « échappant à l'État », mais s'ancrent plutôt dans un principe d'action publique « encouragé par l'État » (Douillet, 2005, p. 273‑274) dans la mesure où celui-ci reste garant des compétences octroyées aux différentes collectivités territoriales, mais aussi du cadre légal dans lequel leurs actions s'inscrivent. De manière générale, « il apparaît que ce sont à la fois les normes nationales (et internationales) et les choix locaux qui font l'action publique [locale], sans qu'il soit possible de dire dans quelle proportion, tant les situations apparaissent contrastées dans les différentes études de politiques publiques » (Douillet, 2005, p. 273‑274). Ces politiques, que l'on qualifie indifféremment de « locales » ou de « territoriales »[29], possèdent un certain nombre de spécificités par rapport aux politiques nationales, spécificités que nous présentons dans les sous-parties suivantes.

B) Secteur et territoire, un enjeu majeur des politiques publiques

Le terme de territorialisation de l'action publique peut aussi renvoyer à la création de « territoire de projet », c'est-à-dire d'espace de gestion défini en réaction à l'émergence d'un problème local et en vue de son traitement. On passe ici d'un territoire administratif à un territoire construit dont les frontières s'étendent aux limites du problème à traiter (Berriet-Solliec & Trouvé, 2013; Duran & Thoenig, 1996). La complexité des problèmes publics appréhendés localement peut ainsi appeler à une gestion publique transversale et localisée afin d'appréhender et de coordonner au mieux les effets d'interdépendance identifiés (Mériaux, 2005). C'est le cas par exemple de la gestion des risques naturels (Cartier, 2005) ou celle de la « tranquillité publique » (De Maillard & Roché, 2005). En ce sens, la territorialisation d'une politique publique est parfois confondue avec la désectorisation de celle-ci. Il s'agit dès lors d'aborder un problème public, par exemple la pollution des rivières par l'azote et les nitrates issus des élevages porcins, comme ne relevant pas uniquement d'un problème sectoriel de la filière porcine, mais comme une question transversale au territoire, mobilisant par exemple les questions d'organisation et d'échange entre les types de production locale, l'implantation et la répartition d'abattoirs locaux ou la gestion de la qualité de l'eau potable. L'action publique locale pourrait ainsi rompre avec la logique sectorielle, verticale et intégrée des politiques publiques nationales, en renouant avec les jeux d'acteurs locaux de manière horizontale et concertée et en s'adaptant aux spécificités du territoire.

[29] Tout au long de la thèse nous utilisons les termes de « local » et de « territorial » comme des synonymes du terme « infranational »

Cette approche des activités humaines par territoire et non plus par secteur vient remettre en cause tout le développement des politiques publiques qui s'est opéré à partir du milieu du XIX^{e} siècle et dont l'histoire générale est intimement liée au déclin des sociétés territoriales (Muller, 2011). En effet, afin d'accroître le pouvoir qu'elles pouvaient exercer sur elles-mêmes, les sociétés ont conçu à partir de cette période des gouvernements de plus en plus spécialisés, c'est-à-dire de plus en plus sectorialisés et de moins en moins territorialisés. Les activités humaines ont ainsi été progressivement découpées non plus selon les lieux où elles étaient exercées (par territoires), mais selon les champs de la société dans lesquels elles s'inscrivaient (par secteurs). Renforçant ce découpage en secteur, l'élaboration des instruments de politiques publiques a progressivement fait appel à des « spécialistes » issus de corps professionnels spécifiques au secteur en question. Ainsi, les politiques sectorielles mettent sur le devant de la scène une nouvelle catégorie d'acteurs dont la légitimité n'est plus fondée sur la représentation d'une communauté territoriale, mais sur l'expertise sectorielle (Lascoumes & Le Galès, 2005). Le développement de ces politiques recompose aussi les identités professionnelles et les activités humaines associées. L'abandon de l'organisation territoriale et la construction sectorielle centralisée des politiques agricoles au cours du siècle dernier est à ce sujet exemplaire tant du point de vue de la recomposition des identités paysannes que de la transformation profonde des modes et types de production qu'elles ont engendrées. Nous prenons ainsi en exemple la construction de ces politiques agricoles centralisées afin d'illustrer le caractère hautement structurant du découpage en secteur de l'action publique sur les activités humaines et leur régulation.

L'histoire des politiques agricoles au cours du XX^{e} siècle peut en effet être analysée comme la poursuite de l'affranchissement de l'agriculture de ses territoires au profit de la formation d'un secteur national composé de filières agricoles et piloté par une administration centrale. Le premier point de cet affranchissement est celui de la transformation de l'identité fondamentale des agriculteurs, passée d'une logique constitutive horizontale (celle des territoires) à une logique constitutive verticale (celle des secteurs), faisant de l'identité professionnelle l'identité structurante de l'agriculteur (E. Weber, 1983). Un éleveur bovin de Gironde allait progressivement s'identifier d'avantage aux éleveurs bovins de France et de Navarre qu'aux agriculteurs, céréaliers ou maraîchers, de son périmètre immédiat. Ses échanges techniques, financiers ou syndicaux avec l'interprofession du secteur bovin allaient eux-mêmes s'intensifier au détriment des échanges avec les acteurs locaux de son territoire. C'est ce que Pierre Muller et Bruno Jobert ont appelé la « professionnalisation du paysan », ce qui signifie qu'un agriculteur « va se situer de moins en moins dans un espace territorial (communauté de voisinage) et de plus en plus dans un espace professionnel ou sectoriel dans lequel les organisations agricoles vont définir les nouvelles règles d'excellence et donc une nouvelle identité paysanne fondée non plus

sur le rapport au terroir, mais sur la compétence technique » (Jobert & Muller, 1987, p. 85‑86). Un autre élément d'émancipation de l'agriculture des territoires a été celui de la promotion de l'agriculture chimique, c'est-à-dire de la diffusion d'intrants issus de la chimie de synthèse ayant permis aux exploitants agricoles de s'affranchir pour partie des limites pédo-climatiques de leur milieu (Fourche, 2004). Par exemple, les terres de la Champagne crayeuse étaient incultes jusqu'en 1945 (Garnotel, 1981), date à partir de laquelle elles ont progressivement été abreuvées d'engrais et de produits phytosanitaires, au point de constituer aujourd'hui l'un des plus grands bassins français de production de céréales. Le développement de l'agriculture chimique s'est accompagné d'une spécialisation productive des régions c'est-à-dire d'une concentration géographique des filières et de la dissociation spatiale des productions animales et végétales. À l'échelle de la France cela s'est traduit par une régionalisation des productions : la Bretagne est aujourd'hui largement spécialisée dans l'élevage de porcs, de vaches laitières et de poulets de chair alors que les grandes plaines agricoles au nord de la France et dans le Sud-Ouest produisent l'essentiel des grandes cultures (oléagineux, céréales) et cultures industrielles (betterave sucrière, pomme de terre, maïs-grain) (Chatellier & Gaigné, 2012). Enfin, les politiques agricoles sont toujours encore largement le fruit d'arbitrages et de décisions politiques essentiellement pris à l'échelle nationale et européenne. Ce sont ces échelles qui sont devenues les échelles structurantes de la représentation des agriculteurs au détriment des échelles de gouvernance locales. L'administration centrale a organisé sa gouvernance du secteur agricole autour de la notion de filières, traitant le problème de l'agriculture « en silo » et délaissant de ce fait les autres aspects de la question agricole, telle que l'environnement ou l'alimentation par exemple. La notion de secteur est donc un élément absolument central des politiques publiques comme nous enseigne le rôle structurant que son affirmation a eu sur l'agriculture et les agriculteurs en France.

L'élaboration de politiques territoriales intersectorielles comme celle des « territoires de projet » viendrait remettre en cause le découpage sectoriel des politiques nationales (Berriet-Solliec & Trouvé, 2010) constituant une « crise de l'approche sectorielle des problèmes économiques et sociaux » (Muller, 1990) ou du moins une « mise à l'épreuve des politiques sectorielles » élaborées à l'échelle nationale (Faure & Douillet, 2005). De manière plus contrastée on peut avancer que « l'action publique [locale] s'inscrit dans des cadres sectoriels et territoriaux évolutifs, et que c'est l'analyse de la façon dont s'articulent ces cadres qui permet de comprendre comment se construit l'action publique » (Douillet, 2005, p. 279). Les politiques publiques territoriales s'inscrivent ainsi dans des dynamiques « entre secteurs et territoires » (Muller, 1990).

Participant de cette desectorialisation de l'action publique, la pluralité des acteurs locaux prenant part à l'élaboration des politiques territoriales a été largement étudiée. Nous en présentons les principaux résultats dans la sous-partie suivante.

C) Des scènes politiques locales ouvertes aux intérêts privés et à la participation citoyenne

Dans les années 1950-1970, tout un pan de la littérature américaine en sciences humaines et sociales, connu sous le nom de *community power studies,* a étudié la sociologie du pouvoir local et en particulier l'influence des élites locales dans les prises de décision politique sur les territoires. Parmi les études les plus connues, Floyd Hunter mettait en évidence l'ascendant des hommes d'affaires sur la classe politique de la ville d'Atlanta (Hunter, 1953) alors que Robert Dahl concluait à une polyarchie dans le cas de New Haven, le pouvoir se répartissant entre différentes élites spécialisées (Dahl, 1961). Dans ces études, le pouvoir local est décrit comme fragmenté et perméable aux intérêts privés. À la même époque, l'influence des acteurs économiques ou industriels sur les politiques locales fait aussi partie des objets d'étude du champ académique français (Castells & Godard, 1974), mais dans un pays où l'autonomie politique des collectivités territoriales est alors fortement limitée, les questions centrales du débat s'articulent plutôt autour des relations croisées entre l'État et ses « périphéries », entre services déconcentrés et autorités locales, c'est le modèle dit de la « régulation croisée » (Crozier & Thoenig, 1976). Le renforcement des capacités d'action des collectivités locales européennes dans les années 1980-1990 signe le « retour des territoires », aussi bien dans l'exercice du pouvoir que dans leur analyse en science politique (Keating, 2008). Les gouvernements locaux deviennent alors des *sujets* d'action publique (Muller, 1990) transformant ainsi profondément les modes de construction de l'action publique locale (Faure & Négrier, 2007). Dès lors le cadre d'analyse des rapports centre-périphéries ne semble plus approprié pour analyser ces nouvelles formes de gouvernance locale et apparaissent de nouveaux outils théoriques tels que l'approche en termes de « régimes urbains » (Pinson, 2010; Stone, 1993). Cette approche replace au centre de son analyse le rôle des acteurs locaux et l'ensemble des mécanismes horizontaux de négociation et de gestion qui émergent de l'exercice local du pouvoir (Pasquier et al., 2007). Ces processus locaux de concertation et de prise de décision sont présentés comme plus ouverts aux organisations para-publiques et privées (Duran & Thoenig, 1996) faisant des forums et des arènes des politiques territoriales des lieux de discussions et de prises de décisions perméables aux intérêts des acteurs locaux. C'est ce que montrent en particulier les études consacrées aux gouvernements urbains soumis aux nouveaux

impératifs délibératif et participatif (Blondiaux & Sintomer, 2002). L'administration par projets et la participation citoyenne, dont sont particulièrement friandes les villes, sont ainsi considérées comme des nouvelles manières de faire de la politique qui mettent en place des actions moins verticales et plus partenariales et garantissent une collaboration entre autorités publiques et groupes d'intérêts locaux (Blondiaux, 2001; Pinson, 2009). Par exemple l'étude des politiques du logement des villes de Saint-Denis et d'Issy-les-Moulineaux a permis de mettre à jour les différentes stratégies des promoteurs immobiliers afin d'influencer la décision publique ou d'obtenir d'avantage de permis de construire (Pollard, 2011). Ainsi, que l'influence des groupes d'intérêts locaux soit « subie » ou appelée de leurs vœux par les autorités publiques locales, les forums et arènes des politiques territoriales sont décrits dans la littérature comme étant plus ouverts que les scènes de politiques publiques nationales et tout aussi traversés par des relations conflictuelles entre les acteurs en présence.

S'il existe de nombreuses études concernant les asymétries de pouvoir au sein des scènes de régulation du système agroindustriel globalisé (Clapp & Scott, 2018; Nestle & Pollan, 2013) ainsi que sur les verrouillages des politiques agricoles ou alimentaires que ces rapports de force génèrent (IPES-Food, 2015, 2017), la littérature sur les systèmes alimentaires locaux semble cependant faire moins de cas de ces jeux d'acteurs et de ces dimensions politiques à l'échelle des territoires. Les études sur les *alternative food network* consacrent en effet une part importante de leurs recherches aux mobilisations citoyennes locales (Barbera & Dagnes, 2016; Deverre & Lamine, 2010; Nonini, 2013) mais la question des rapports de force entre acteurs aux intérêts divergents est souvent absente de ces analyses, faisant du local une échelle scalaire parfois dépolitisée (DuPuis & Goodman, 2005; Paddeu, 2017). La mobilisation de groupes d'intérêts et leur influence sur les politiques locales sont cependant tout autant « politiques », emprises de jeux de pouvoir et de manœuvres politiciennes, que celles se déroulant aux échelles nationale ou internationale (Featherstone et al., 2012). L'étude des dispositifs de gouvernance de la marque « Genève Région » dont le but était d'indiquer la provenance des produits alimentaires aux consommateurs genevois, montre par exemple, qu'en dépit d'une intégration au système décisionnel de nouveaux acteurs porteurs de références alternatives au secteur agricole conventionnel, l'élite agrarienne traditionnelle a progressivement récupéré un certain nombre de leurs revendications à des fins commerciales, annihilant leur ambition de réellement transformer le système agroalimentaire (Schweizer & Mumenthaler, 2017). Ainsi, la diversité d'acteurs invités à prendre part à la table des discussions des politiques publiques locales ne garantit pas la prise en compte des intérêts de chacun, ni même de l'intérêt général. L'analyse de la mise en œuvre de mesures agro-environnementales de la PAC dans plusieurs régions françaises montre aussi que malgré des arènes politiques ouvertes aux acteurs porteurs d'enjeux environnementaux

ou sociaux, l'issue des débats a été au final essentiellement favorable aux intérêts agricoles corporatistes : certains acteurs « alternatifs » ont même parfois préféré boycotter les processus de concertation participatifs qu'ils considéraient comme des simulacres démocratiques (Benoit & Patsias, 2017). C'est donc le rapport de force entre partenaires au sein des instances de prise de décision qu'il faut étudier afin d'en déterminer l'influence respective sur la mise en œuvre des politiques. L'identification des réseaux d'influence au sein des systèmes locaux de gouvernance est donc tout à fait essentielle dans l'analyse des politiques territoriales. L'enjeu est ainsi de reconnaître les acteurs qui participent à la fabrique des politiques territoriales et d'analyser leurs différentes logiques d'action qu'elles soient d'ordre conflictuelle, revendicative ou clientélaire (Cadiou, 2016). Ainsi, plutôt que de parler de co-constrution de l'action publique locale qui laisserait entendre des relations partenariales « enchantées » entre autorités locales et acteurs privés, nous insistons plutôt sur les logiques concurrentielles d'accès aux arènes des politiques territoriales et de prise de décision en leur sein.

La gouvernance territoriale horizontale décrite ici, tout comme l'adaptation des politiques locales aux problèmes « de territoire » décrite plus haut, laisseraient à penser que chaque politique locale serait unique, fonction des diverses configurations d'acteurs et des divers problèmes locaux rencontrés sur place. Ces observations sont au cœur de la thèse dite de la différenciation des politiques locales dont le pendant opposé est celle de leur homogénéisation. Ces débats, centraux dans l'analyse de la territorialisation des politiques publiques, sont aujourd'hui renouvelés par le contexte de compétition accrue que se livrent les territoires entre eux. Nous présentons ces derniers éléments de cadrage analytique dans la sous-partie suivante.

D) Différenciation et homogénéisation des politiques locales dans la compétition des territoires

L'étude de la prise en compte différenciée des problèmes publics à l'échelle locale souligne l'importance des contextes locaux dans l'élaboration de l'action publique territoriale. Cette idée est centrale dans la thèse de la différenciation des politiques territoriales selon laquelle l'adaptation aux contextes locaux se traduit par l'élaboration de politiques différentes entre elles et différentes de celles de l'État (Douillet et al., 2012). Le cas du traitement des boues de stations d'épuration en région montre par exemple que l'établissement d'arrangements locaux, et notamment la possibilité pour le préfet d'établir sa propre définition des « déchets ultimes », engendre une discussion et une renégociation des règles nationales au niveau local (Aznar et al., 2002). Un autre exemple est celui de la reconnaissance et de l'application du critère de

multifonctionnalité de l'agriculture sur les territoires dont il a été montré qu'elles dépendent en partie de l'histoire de ces derniers : les systèmes de production, les rapports engagés avec les institutions locales, la dépendance ou non aux subventions publiques ou le développement variable de circuits de commercialisation alternatifs (vente directe) sont autant de critères qui jouent sur la perception de la multifonctionnalité et l'adoption des politiques qui s'y réfèrent (Bernard et al., 2006). Pour Alain Faure et Pierre Muller, « l'esprit des lieux » revêt ainsi une dimension essentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique aux échelles infranationales. Selon eux, la territorialisation n'est pas un « simple » transfert de compétences ou un changement d'échelle ; c'est une véritable transformation de l'État et des collectivités, qui modifie aussi les orientations de l'action publique par la création de biens communs locaux pouvant pallier aux défaillances nationales de l'État (Faure & Muller, 2013). Cependant à l'inverse de ces thèses sur la différenciation des politiques territoriales, pour d'autres auteurs, on constate au contraire une standardisation de l'action publique (Hassenteufel & De Maillard, 2013; Powell & DiMaggio, 1991). Plusieurs facteurs expliqueraient ainsi les similitudes que l'on retrouve d'un programme d'action local à un autre : la circulation de recettes d'action publique ou de « bonnes pratiques » (O'Miel, 2016; Payre, 2010), la professionnalisation du personnel politique local ou des cadres territoriaux (Biland, 2012; Lapostolle, 2011), l'influence à distance de l'État par des mécanisme de labellisations de l'action publique locale, d'incitations ou de sanctions financières (Epstein, 2005, 2013). De manière générale la littérature nous invite à penser de concert différenciation et standardisation de l'action publique territoriale. En effet « sans nier les spécificité de chaque configuration locale, prendre en compte les mécanismes de standardisation permet de dépasser une vision trop localiste de l'action publique locale et d'intégrer à l'analyse des acteurs et des cadrages "supra-locaux " » (Douillet & Lefebvre, 2017, p. 220).

Un autre principe aujourd'hui déterminant dans l'élaboration et l'analyse des politiques territoriales est celui de leur mise en concurrence. En effet, à partir des années 1980 une dissonance émerge progressivement entre l'un des principes fondateurs de la République, celui de l'égalité territoriale et le référentiel libéral montant qui considère la compétition entre territoires comme un moteur du développement. Cette compétition va finalement être accompagnée par l'État et l'Union européenne dont l'action évolue d'un principe d'égalité de traitement à un principe de mise en concurrence des acteurs locaux dans l'octroi de dispositifs matériels ou financiers (Brenner, 2004). L'État français commence dès lors à mettre en place des stratégies sélectives de concentration d'aides, d'investissements ou d'infrastructures sur les territoires qu'il juge plus compétitifs (Ségas, 2011). Cette différenciation croissante des

configurations locales accentue ainsi la fracture économique entre collectivités territoriales plus ou moins dotées (Pasquier, 2016b).

La compétition entre territoires a aussi des impacts sur l'action publique menée localement. Afin d'obtenir ces ressources étatiques, les collectivités territoriales doivent par exemple répondre à de plus en plus d'appels à projets nationaux (Breton, 2014; Epstein, 2013; Ségas, 2011). C'est ce qu'on appelle la « projectification » de l'action publique, notion qui renvoie tantôt au fait de privilégier la mise en projets dans la gestion et l'organisation d'une tâche, d'un programme ou d'une politique publique, tantôt à la multiplication d'appels à projets qui régissent cette action. La mise en compétition des territoires a aussi justifié ces dernières années la fusion de nombreuses communes au sein d'institutions intercommunales, ensembles jugés plus compétitifs de par leur taille et la mutualisation de leurs fonctions face aux autres territoires (Desage & Guéranger, 2011), c'est notamment le cas des métropoles (Béhar, 2007; Moriset, 1995; Raimbault, 2014).

Pour sortir leur épingle du jeu de la compétition, les territoires disposent de ressources diverses. En dehors de leur taille ou de leur capacité à capter des appels à projets, d'autres facteurs jouent un rôle essentiel dans la compétition territoriale, tels que le capital environnemental (mer, soleil, patrimoine historique, etc.), l'identité régionale (Cole & Pasquier, 2015; Pasquier, 2016a), la capacité politique différenciée des collectivités territoriales ou leur habilité à communiquer une image positive de leur territoire. Les collectivités territoriales ont ainsi commencé dans les années 1980 à mettre en œuvre des politiques de communication afin d'exister dans l'espace médiatique et d'y exporter une vision attractive de leurs territoires (Dauvin, 2015; Nay, 1994). Ces campagnes de communication, mais aussi le développement des magazines institutionnels des collectivités qui représentent aujourd'hui 10 % du tirage de la presse magazine en France[30], agissent comme des « mythes mobilisateurs » et de mise en scène d'une identité territoriale (Frisque, 2010; Le Bart, 1999). La communication des collectivités s'adresse aussi bien aux électeurs locaux dans le but de valoriser l'action publique menée par les équipes en place, qu'au monde extérieur à leur territoire administratif dans le but d'attirer de nouveaux habitants, de nouveaux touristes ou de nouveaux investisseurs. C'est le développement d'un « marketing territorial » (Greenberg, 2008; Meyronin, 2015) où la construction de l'image acquière une place déterminante dans l'élaboration de l'action publique locale (Le Bart, 2011). La politique de communication des collectivités territoriales peut même devenir dans certain cas l'enjeu central de l'action locale elle-même (Nay, 1994).

[30] Rapport sur la presse des collectivités territoriales 2017 *Presse territoriale, ni print, ni web : bien au contraire* !, Cap'Com, CdesEtudesetduConseil, Modalisa et La Poste, 2017, 37 p.

*

Les politiques alimentaires territoriales combinent à la fois le fait de porter à l'agenda un nouveau problème public, celui de l'alimentation, et le fait de le faire à différentes échelles infranationales. La présentation des deux champs de recherche auxquels renvoient leur analyse, la sociologie des problèmes publics et la territorialisation de l'action publique, nous amène à penser que ces politiques alimentaires territoriales pourraient représenter un changement dans la conduite des politiques agricoles. En problématisant de façon alternative les enjeux du système agroalimentaire et en investissant de nouveaux lieux de pouvoirs, les politiques alimentaires territoriales viendraient potentiellement bousculer les règles du jeu traditionnelles de la régulation publique du secteur agricole. Dans la partie suivante nous exposons le protocole de recherche que nous avons construit afin de repérer, d'analyser et de mesurer ces potentiels changements de politiques agricoles.

3. Analyser le changement de l'action publique : outils et hypothèses de recherche

Pour d'appréhender le changement des politiques agricoles, nous avons fixé trois dimensions d'observation de ce changement afin de pouvoir comparer des situations avant élaboration de politiques alimentaires et des situations après cette élaboration. Nous présentons les trois dimensions du changement de l'action publique que nous avons retenues : la mise en controverse du référentiel des politiques agricoles effectuée par des entrepreneurs de cause extérieurs au secteur (sous-partie A), le rôle des partenaires mobilisés dans la formulation et la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales (sous-partie B) et enfin, l'organisation des services mettant en œuvre ces politiques ainsi que les ressources qui leur sont allouées (sous-partie C). Au fil du texte, nous présentons aussi les six hypothèses qui ont guidé nos travaux de recherche.

A) Le rôle des entrepreneurs de cause de l'alimentation dans la mise en controverse du référentiel des politiques agricoles

La publicisation de nouveaux enjeux alimentaires et la défiance grandissante des mangeurs envers une production agro-industrielle de masse cristallisent un certain nombre de critiques à l'encontre de notre système alimentaire actuel (Lepiller & Yount-André, 2019). Ces critiques sont diverses et émanent de groupes d'acteurs variés que la littérature anglo-saxonne rassemble sous l'appellation de *food democracy* ou *food movement*, soit l'agglomération de personnes voulant regagner du contrôle sur leur alimentation pour différentes motivations, selon différentes formes d'action et à différentes étapes du système alimentaire (Booth & Coveney, 2015). Ce mouvement n'est pas homogène, il regorge au contraire de valeurs, de normes et de stratégies divergentes (Hassanein, 2003). Un point de compromis qui s'établit cependant entre ses participants est la volonté commune de transformer le système alimentaire industriel et notamment le système agricole intensif et productiviste qui lui est associé. Les débats sur l'alimentation véhiculent en effet des critiques concernant l'organisation du secteur agricole en termes d'itinéraires techniques déployés (recours à la chimie, place du bien-être animal, concentration des productions), de type de production (part des produits animaux dans notre alimentation, saisonnalité des produits), de mode de commercialisation ou de retour de valeur ajoutée aux producteurs (rôle des intermédiaires critiqué, développement des circuits courts). Ainsi au sein de la critique générale adressée au système alimentaire industriel, le thème de l'alimentation cristallise un ensemble de remises en cause du système de production agricole. Ces critiques sont formulées sur différents forums de la cause alimentaire et notamment dans les milieux militants et associatifs de la « société civile ». Sur la place publique émergent ainsi de nouveaux débats sur l'alimentation et des communautés d'acteurs variées se côtoient, sans pour autant se coordonner : parents d'élèves qui revendiquent plus de produits issus de l'agriculture biologique dans la cantine de leurs enfants, militants végans qui dénoncent les méfaits de l'élevage industriel, adhérents d'AMAP qui organisent la distribution de leurs paniers, etc. D'abord portées et publicisées par des individus, des lanceurs d'alerte ou des associations, les critiques envers le secteur agro-industriel se politisent « à petit feu » (Lepiller & Yount-André, 2019). Le nouveau problème public de l'alimentation s'est ainsi mué progressivement en un ensemble de controverses agricoles venant remettre en cause le référentiel dominant de l'agriculture chimique et de sa régulation politique.

Une controverse peut être définie de manière générale comme une confrontation discursive publique, un espace ouvert temporairement à l'expression d'intérêts divergents provenant d'une pluralité d'acteurs et débouchant sur un élargissement des issues (Lascoumes, 2014; Rennes, 2016). C'est un moment particulier d'ouverture des débats qui laisse émerger et s'exprimer de

manière dynamique les conflits inhérents à l'imposition d'une solution qu'elle soit d'ordre technique, scientifique ou politique. La sociologie des controverses s'intéresse principalement aux deux premières (Callon, 1981; Raynaud, 2018) alors que l'analyse des controverses dans le champ politique participe plutôt d'un prolongement de l'analyse cognitive des politiques publiques (Fouilleux & Jobert, 2017; Jobert, 1995). La « mise en controverse » d'une politique publique est ainsi définie comme l'émergence d'un débat sur les cadres de référence assignés à un secteur et l'expression d'une interprétation alternative au référentiel hégémonique de la politique sectorielle qui en découle (Jobert, 1992; Schon & Rein, 1995). Cette controverse du référentiel dominant que cela soit celui du secteur ou celui de la politique publique peut être portée par des acteurs dominés au sein de ce secteur ou par des acteurs extérieurs à celui-ci. C'est une promotion sur le temps long de nouvelles idées, de nouveaux programmes et de nouveaux instruments dans le forum des politiques publiques qui peut, sous certaines conditions, permettre la transformation de leur référentiel d'action (Fouilleux & Jobert, 2017). En effet, quand une controverse réussit à s'institutionnaliser, elle peut entrainer des recompositions du référentiel hégémonique sectoriel et du groupe social qui en est l'incarnation ou bien signer le remplacement du référentiel de la politique publique par un nouveau référentiel d'action (Jobert, 1992).

La reconnaissance et la prise en charge de la controverse du référentiel des politiques agricoles que charrie le nouveau problème public de l'alimentation sur le forum de la rhétorique politique locale constitue la première dimension du changement de l'action publique que nous proposons d'analyser. Concrètement, cette dimension renvoie aux discours et aux idées sur le développement agricole que les élus de l'alimentation promeuvent dans la construction et la mise en œuvre des volets agricoles de leur politique alimentaire. Ces élus peuvent être issus de forums extérieurs au monde de la représentation agricole et leurs idées alternatives sur le développement du secteur sont alors susceptibles de faire l'objet de discours concurrents sur le forum de la rhétorique politique locale entrainant de nouveaux débats qu'ils convient d'analyser, tout comme les débats politiques partisans plus généraux dont font l'objet les nouveaux enjeux alimentaires sur ce forum local. Nous formulons ainsi l'hypothèse que la politisation locale des enjeux alimentaires fait intervenir des acteurs aux profils variés et conserve une charge critique envers le système alimentaire industriel et le modèle agricole conventionnel. L'alimentation ferait ainsi intervenir dans les forums et arènes politiques de l'action publique agricole des acteurs qui n'y avaient pas accès auparavant et que l'on nomme « entrepreneurs de cause de l'alimentation ».

> ***Hypothèse 1 :*** *La mise à l'agenda politique du problème public de l'alimentation sur les territoires est la résultante du travail politique d'entrepreneurs de cause issus de forums extérieurs à celui des professionnels de l'agriculture.*

Sur le forum de la rhétorique politique nationale, les clivages partisans représentent l'un des facteurs d'évolution des politiques publiques traditionnellement étudié en science politique (Schmidt, 1996). Une large partie des dynamiques de ce forum et des idées qui s'y échangent sont en effet imputables aux enjeux de conquête du pouvoir qui animent la vie politique des partis et celle de la compétition que leurs membres se livrent. Or, la littérature sur la territorialisation des politiques publiques tend à minimiser le pouvoir explicatif de ces variables sur les scènes locales d'élaboration de l'action publique. Abondant la thèse du « gouvernement à distance » et de la standardisation des politiques publiques locales décrites dans la partie précédente, de nombreuses études mettent en lumière le brouillage des lignes politiques locales en matière d'action publique. C'est la question du lien entre vie politique, au sens partisan du terme, et action publique locale qui fait ici débat. Y a-t-il une différence entre des politiques locales menées par des collectivités territoriales de droite et des politiques locales menées par des collectivités territoriales de gauche ? Pour de nombreux analystes, la variable partisane est une variable bien moins explicative de la décision politique locale que celles des compétences, des alliances ou des contraintes électorales, sociologiques et budgétaires. Dans l'introduction de l'ouvrage collectif *Idéologies et action publique territoriale*, Lionel Arnaud, Christian le Bart et Romain Pasquier rappellent les trois principaux constats qui alimentent l'idée d'une dépolitisation de l'action publique locale : la professionnalisation des milieux décisionnels territoriaux, l'accélération des logiques d'échanges entre niveaux de gouvernement qui entraîne la diffusion de normes et recettes politiques, et la dépolitisation des acteurs politiques locaux pour qui la cohabitation est devenue un impératif (Arnaud et al., 2007). L'ensemble des contributions de cet ouvrage montrent ainsi que les organisations politiques ne sont pas les déterminants majeurs de l'action publique locale. Les décideurs politiques n'imposent plus leur idéologie partisane, mais ils sont, au contraire, pris dans « des schèmes idéologiques qui s'imposent à eux : la proximité, le projet, le développement durable, le territoire, l'identité locale…» (Arnaud et al., 2007, p. 247). Ainsi, malgré l'affichage d'oppositions partisanes, les politiques publiques territoriales seraient, au final, relativement similaires. Dans la lignée de ces analyses, nous formulons la deuxième hypothèse suivante :

> ***Hypothèse 2*** *: L'appartenance partisane des entrepreneurs de cause de l'alimentation n'a pas d'influence sur le contenu et la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales qu'ils défendent.*

Pour tester ces deux premières hypothèses, nous identifions les entrepreneurs de cause de l'alimentation sur les forums locaux de la rhétorique politique. Nous analysons d'une part leur trajectoire politique, leur accession au pouvoir, leur socialisation aux questions alimentaires et agricoles ainsi que les ressources politiques dont ils disposent, et d'autre part le cadrage du

problème alimentaire que ces « élus de l'alimentation » opèrent : quelle est leur problématisation du fait alimentaire, leur diagnostic du problème, quelles solutions sont envisagées et quelles sont les implications de ce cadrage en termes d'action publique pour le développement agricole local ?

La littérature a cependant montré qu'il pouvait exister un décalage entre les cadres normatifs mobilisés dans les discours politiques et les actions réellement déployées sur le terrain (Okner, 2017). Au-delà des idées, il s'agit donc d'être aussi attentif à la mise en œuvre concrète des politiques alimentaires territoriales. Celle-ci passe d'abord par la mobilisation de partenaires, dont la composition constitue la deuxième variable du changement des politiques publiques retenue. En effet, le moment d'une controverse de politique publique est celui de la mise en compétition de deux types d'acteurs : « d'un côté, c'est une occasion pour les acteurs hétérodoxes de promouvoir une bifurcation dans l'orientation des politiques, de l'autre, les acteurs dominants déploient diverses stratégies pour les désamorcer ou les canaliser » (Fouilleux & Jobert, 2017, p. 15‑16). Le rôle, la diversité et les rapports de force qui s'établit entre les partenaires mobilisés dans l'élaboration des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales sont donc des éléments cruciaux dans l'analyse du cheminement de cette mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales.

B) Diversité et rapports de force entre partenaires des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles font traditionnellement intervenir un nombre relativement restreint d'acteurs que sont les élus, les personnels de l'État et les représentants hégémoniques du forum des professionnels de l'agriculture. Nous décrivons ici brièvement les principes et acteurs de ces politiques dites de cogestion en opérant un détour historique, à travers la mise en place des politiques agricoles de modernisation dans les années 1960, avant de décrire en quoi la permanence de cette logique corporatiste est un frein au changement des politiques agricoles.

Les lois d'orientation de l'agriculture de 1960-1962, pensées autour de l'objectif d'augmentation des rendements agricoles, ont mis en place un système particulier d'élaboration des politiques agricoles en France appelée cogestion. Celle-ci s'organise entre l'État et le syndicat de la FNSEA associé au Cercle national des jeunes agriculteurs, CNJA (aujourd'hui JA, Jeunes agriculteurs). C'est alors la première fois que les organisations agricoles se substituaient à l'administration dans l'élaboration des politiques, entérinant ainsi la position du couple FNSEA/CNJA comme groupe

social dominant au sein du forum des professionnels de l'agriculture. Cette élaboration conjointe de la politique agricole allait marquer le « tournant modernisateur du secteur agricole » (Jobert & Muller, 1987), synonyme de nombreux départs ou reclassements parmi les agriculteurs qui constituaient alors 27 % de la population active[31]. Cette réforme représentait ainsi potentiellement une source importante de mécontentement social. Gouverner en direct avec la profession agricole permettait au gouvernement d'éviter cette contestation, en confiant aux organisations agricoles le soin de se « moderniser » elles-mêmes, et donc d'écrémer leur propre secteur (Muller, 2000). En échange le couple FNSEA/CNJA bénéficiait d'un ensemble de subventions et d'avantages : c'est le début de la cogestion. Ce régime de politique publique peut être défini comme « un partage du pouvoir de gestion, autrement dit du pouvoir de décision, ce qui signifie égalité, équilibre entre partenaires. Par opposition à l'autogestion qui insiste sur la négation du pouvoir et de l'État, la cogestion traduit, au contraire, une reconnaissance réciproque des partenaires qui se sentent solidaires et donc co-responsables, et surtout qui font échec à toute domination systématique de l'un ou de l'autre » (Billaud, 1990, p. 226‑236). La cogestion des politiques agricoles s'inscrit dans un cadre néo-corporatisme plus général que l'on peut identifier à l'aune de quatre caractéristiques principales (Schmitter, 1985; Schmitter & Lehmbruch, 1982). Le premier élément est celui de la mise en place de système unifié regroupant syndicats (FNSEA), organisations économiques et sociales (crédit agricole, coopératives, mutualité sociale agricole) et organes de mise en œuvre et de conseil territorial (chambres d'agriculture). Le deuxième est celui du « passage obligé » que représente ce système unifié pour les agriculteurs qui voudraient percevoir des aides, obtenir des informations ou se former. Le troisième est le monopole de représentation dont bénéficient les membres de ce système auprès du gouvernement et enfin le quatrième est la cogestion des politiques en tant que telle.

Si le néo-corporatisme qu'exerce aujourd'hui la FNSEA est plus lâche qu'il n'a pu l'être jusqu'au début des années 1980, il demeure cependant d'actualité. La FNSEA n'est plus l'unique syndicat agricole reconnu par l'État, mais il reste toutefois « l'interlocuteur très privilégié » du gouvernement au niveau national (Colson, 2008, p. 113). Ses revendications continuent aussi de s'ancrer dans la défense du productivisme agricole. Lors des élections présidentielles de 2017, le syndicat a par exemple défendu 13 mesures auprès des candidats à la Présidence : plus de la moitié de celles-ci faisaient explicitement référence à différentes dimensions du référentiel productiviste (besoin d'investissement, d'innovation technologique, de professionnalisation, de compétitivité sur les marchés internationaux ou de limitation des normes environnementales en

[31] Données : recensement agricole de 1955, service central des enquêtes et études statistiques (SCEES), ministère de l'Agriculture

tant que freins à la production)[32]. Cette gestion corporatiste, sectorisée et régie par un référentiel productiviste de la politique agricole a engendré une faible prise en compte des enjeux environnementaux liés à l'agriculture (Szarka, 2000). De plus, au-delà des seules questions environnementales, le syndicalisme majoritaire demeure relativement hermétique aux problématisations multidimensionnelles de l'agriculture telles que celles des nouveaux enjeux alimentaires par exemple (Hobeika, 2020; Mayance, 2020). Divers travaux ont ainsi souligné la nécessité pour permettre la mise en place de politiques agricoles ou alimentaires intégrées, d'organiser un pluralisme accru des acteurs à l'interface entre les pouvoirs publics et le monde agricole (Pahun, 2020; Poisnel, 2020; Sénégas, 2020).

Dans le prolongement de la cogestion à l'œuvre au niveau de l'État central, il existe une forme de corporatisme agricole local sur les territoires français. En effet à l'échelle infranationale la FNSEA et ses sections départementales, les FDSEA, constituent aussi les acteurs hégémoniques du forum des professionnels locaux de l'agriculture. À ce titre, ils jouent un « rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les agriculteurs [et] bénéficient en contrepartie de vastes prérogatives dans la gestion du secteur » (Hobeika, 2013, p. 54). De plus, ces acteurs conservent leur mainmise sur le réseau consulaire de représentation et de conseil aux agriculteurs, puisqu'en 2019 ils dirigeaient 94 des 101 chambres d'agriculture départementales[33]. La stratégie politique actuelle de ce syndicat est d'ailleurs d'occuper le plus possible de sièges au sein des organisations économiques et sociales présentes sur les territoires (Hobeika, 2016). Nous qualifions d'élite agricole locale cet ensemble d'acteurs issus des sections locales de la FNSEA et des chambres d'agriculture. Ce couple peut aussi être considéré comme étant le « propriétaire du problème public » de l'agriculture sur les territoires. L'expression vient du sociologue étasunien Joseph Gusfield qui définit les propriétaires d'un problème public comme les acteurs ayant un accès routinier aux instances politico-administratives et aux arènes de politique publique concernant un sujet en particulier, ici, l'agriculture (Gusfield, 1996). Ce statut leur confère le rôle d'« interlocuteurs incontournables » des pouvoirs publics (Neveu, 2015) et à ce titre, d'être les premiers définisseurs des problèmes publics affairant à ce domaine, c'est-à-dire d'être les premiers à pouvoir cadrer le débat selon leurs intérêts et leur agenda politique propre. Ces acteurs interviennent ainsi dans le processus de concertation, de prise de décision et de mise en œuvre des politiques agricoles à l'échelle régionale. Leur omniprésence au sein des processus politiques locaux leur confère un accès privilégié aux forums et arènes de débats des politiques publiques

[32] *Élections présidentielles, 13 mesures pour les 200 premiers jours, un nouveau souffle pour l'agriculture française*, FNSEA, 13/12/2016, 23 p.
[33] Résultats des élections 2019 des chambres d'agriculture, février 2019, site de l'APCA

agricoles sur les territoires. En ce sens, ils sont les définisseurs primaires des problèmes publics liés à l'agriculture. Dans le cas de la gouvernance foncière autour de la ville d'Angers, Bertille Thareau a par exemple montré que, malgré l'ouverture initiale du dialogue sur la gestion des terres périurbaines, les acteurs non professionnels et les agriculteurs « minoritaires » ont été progressivement écartés des négociations finales avec les collectivités, au profit du groupe dominant des agriculteurs proche du syndicat majoritaire. C'est ce que l'autrice a appelé la « réinvention locale du corporatisme agricole » (Thareau, 2011). Cette mainmise du syndicat majoritaire sur le développement agricole local a par ailleurs pu être qualifiée par le passé « d'oligarchie » tant elle mettait en jeu un nombre réduit d'acteurs, assumant chacun de nombreuses responsabilités au sein de l'appareil local de gestion politique agricole (Coulomb, 1990, p. 156).

Au-delà de leur rôle incontournable dans l'élaboration des politiques agricoles locales, les études sur la régulation locale du secteur agricole ont aussi montré la propension de cette élite agricole locale à « bloquer » certains sujets, notamment ceux liés à l'environnement ou à l'alimentation. Maude Benoit a par exemple étudié la mise en œuvre de mesures agro-environnementales territorialisées de la PAC (MAET) dans deux anciennes régions en France, le Centre et le Languedoc-Roussillon. Son analyse générale est celle d'une reconfiguration politique de façade, incarnée par l'introduction d'acteurs non agricoles aux tables de négociation, mais qui, au final, sous l'influence décisive des acteurs agricoles dominants, finissent toujours par inscrire l'application des mesures agro-environnementales dans des logiques volontaristes, peu contraignantes et sans impact sur la protection de l'environnement. L'autrice montre par exemple que pour le montage des projets et de leur animation, il existe une dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis des chambres d'agriculture, non seulement par rapport à leur expertise technique, mais aussi par rapport au pouvoir de persuasion ou d'entrainement des agriculteurs que le réseau de chambres d'agriculture possède. Les collectivités qui décidèrent par exemple de contracter un technicien extérieur aux chambres d'agriculture pour la mise en place de MAET ne reçurent que peu de demandes de contractualisation de ces dernières, les chambres ayant appelé à leur boycott (Benoit, 2015, Chapitre 6). La thèse de Maude Benoit érige donc la configuration politique corporatiste locale comme une véritable variable d'entrave, non seulement à l'expansion de l'action publique agro-environnementale, mais également à sa mise en œuvre avérée.

Des conclusions similaires ont été établies dans le cas de l'adoption de mesures environnementales à l'échelle des FDSEA et des conseils départementaux (Hobeika, 2020). On constate ainsi que malgré une ouverture du dialogue aux échelles de gouvernance locale, les acteurs dominants du forum des professionnels de l'agriculture conservent le dernier mot

(Thareau, 2011; Benoit, 2015; Pahun, 2020; Poisnel, 2020). Cet état de fait rappelle que la diversité des acteurs autour de la table des négociations des politiques agricoles ne garantit pas pour autant une prise en compte des enjeux environnementaux ou sociaux en leur sein. C'est donc aussi le rapport de force entre partenaires au sein des instances de prise de décision qu'il faut étudier afin d'en déterminer l'influence respective sur la mise en œuvre de l'action publique agricole locale. Concrètement ce rapport de force se matérialise par les ressources dont disposent les acteurs (budgétaires, politiques, humaines, symboliques, etc.), la répartition des sièges qu'ils possèdent dans les arènes de politiques locales, le droit de vote qu'ils y exercent, l'audience générale dont ils bénéficient auprès des administrations, leur possibilité de bloquer des décisions, etc.

Dans l'analyse des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales, la multiplication de partenaires issus de différents forums ou minoritaires sur le forum des professionnels de l'agriculture est donc un élément important à prendre en compte ainsi que les rapports de force qui s'exercent entre ces acteurs au sein des arènes locales de ces politiques publiques. Dans le prolongement de l'étude du cheminement de la mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales, notre troisième hypothèse porte ainsi sur les partenaires des politiques alimentaires territoriales. La montée en puissance d'entrepreneurs de cause de l'alimentation, porteurs d'idées, d'expertises et de discours alternatifs sur l'agriculture, représenterait en effet une mise en concurrence du titre de propriété des élites agricoles locales concernant les enjeux locaux de l'agriculture. Les représentants hégémoniques du secteur tenteraient alors de gérer cette controverse sur les territoires en canalisant les nouvelles politiques alimentaires vers une action publique plus favorable à leurs intérêts et générant ainsi de possibles confrontations entre acteurs locaux.

> ***Hypothèse 3.*** *Au sein de l'arène des politiques publiques agricoles infranationales, les élites agricoles locales tentent d'affaiblir la controverse engendrée par les nouvelles politiques alimentaires territoriales afin de conserver des politiques agricoles conformes à leurs intérêts.*

Pour analyser cette confrontation entre entrepreneurs de cause des politiques alimentaires territoriales et acteurs hégémoniques des politiques agricoles nous nous inscrivons dans l'étude de la gestion des controverses par les acteurs hégémoniques (Fouilleux & Jobert, 2017). Il existe plusieurs modalités de gestion d'une controverse. La première est celle du « dépaysement » du débat, c'est-à-dire sa redirection vers des forums ou des arènes « dont l'accès et les règles sont mieux maitrisés par les tenants du référentiel dominant » (Fouilleux & Jobert, 2017, p. 15). La deuxième est celle du « déminage discursif » qui consiste en une traduction des interprétations

rivales en « des termes plus en phase avec le référentiel dominant. […] Le déminage discursif peut prendre diverses formes concrètes : la mise en avant de termes particuliers, le découpage du débat en sous-thèmes déconnectés les uns des autres, ou encore la focalisation sur un thème spécifique de manière à en mettre d'autres en arrière-plan » (Fouilleux & Jobert, 2017, p. 16). La dernière modalité de gestion des controverses est celle de la « concertation excluante » qui opère « une sélection au préalable des acteurs appelés à participer au débat, par exemple en jouant sur l'étendue du discutable et du non discutable au sein du dispositif. » (Fouilleux & Jobert, 2017, p. 16‑17). Dans le cas des politiques de luttes contre le gaspillage alimentaire en France et aux États-Unis, la prise en charge sectorielle et technicienne du problème du gaspillage a par exemple eu pour conséquence d'écarter les militants écologistes et le thème de la justice alimentaire des dispositifs d'action publique participatifs. Cette situation a mené à la promulgation de « solutions » contre le gaspillage alimentaire de nature marchande, gestionnaire et dépolitisée, conformément aux intérêts des acteurs dominants du dispositif de consultation (Cloteau & Mourad, 2016).

À partir de l'hypothèse précédente (les représentants hégémoniques locaux de la profession agricole « bloquent » les nouvelles questions alimentaires) nous pouvons formuler une quatrième hypothèse : là où les représentants hégémoniques du forum des professionnels de l'agriculture ont une audience moindre, les politiques alimentaires pourraient influencer plus largement la mise en œuvre de l'action publique agricole. Cette hypothèse fait appel à la notion d'échelle d'action publique, définie à la fois comme un périmètre d'action, un niveau de représentation et l'ensemble des niveaux d'observation possible (comme l'échelle de Richter) (Négrier, 2011). Au niveau territorial, il existe par exemple en France l'échelle régionale, l'échelle départementale, l'échelle intercommunale (métropole et communauté de commune), l'échelle communale, etc. L'analyse compréhensive des politiques territoriales s'attache à ne pas désigner *a priori* une « bonne échelle d'action » pour la régulation d'un problème public : il existe autant d'échelles que de configurations d'acteurs intéressés par ce problème (Boisseaux et al., 2011). Ainsi, alors qu'en France aucune de ces échelles d'action ne possède la compétence formelle de traiter des questions alimentaires, on constate cependant sur le terrain l'émergence d'une multitude de politiques alimentaires territoriales émanant aussi bien des conseils régionaux, des conseils départementaux, des intercommunalités, des villes ou des communes. L'ensemble de ces échelons politico-administratifs infranationaux représentent donc autant de configurations d'acteurs à étudier et notamment de configurations politiques corporatistes concernant les enjeux agricoles.

Le corolaire de l'hypothèse précédente serait donc que les collectivités territoriales moins investies par les représentants hégémoniques de la profession agricole, en particulier les centres

urbains, seraient potentiellement plus à même de faire évoluer leur action publique sur le secteur via des politiques alimentaires puisque la mise en controverse du référentiel agricole y serait moins affaiblie. Cependant, au-delà des échelles d'action un autre élément est à considérer, celui de leur « capacité politique ». La capacité politique d'une autorité publique peut être définie comme sa faculté à formuler des orientations stratégiques et à mobiliser les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre (Painter & Pierre, 2005). Celle des collectivités territoriales dépend de nombreux facteurs tels que : les compétences qui leur sont attribuées par l'État, leurs capacités d'expertise, leurs ressources internes, le *leadership* dont elles jouissent ou bien la présence de groupes d'intérêts plus ou moins organisés sur leur territoire (Keating, 2011). Ainsi, on peut s'attendre à ce que la problématisation et le traitement politique des nouveaux enjeux alimentaires diffèrent d'une échelle d'action à l'autre en fonction des configurations politiques corporatistes locales, mais aussi en fonction de la capacité politique de ces collectivités territoriales, leurs périmètres d'actions ou les règles du jeu politique qui s'y appliquent. Nous formulons à ce propos la quatrième hypothèse de notre travail de recherche :

> ***Hypothèse 4*** *Dans les collectivités territoriales auprès desquelles les élites agricoles ont une audience plus restreinte, en particulier les centres urbains, les politiques alimentaires territoriales vont avoir une visée transformatrice de la régulation locale du secteur agricole mais vont bénéficier d'une capacité politique moindre pour les mettre en place.*

C) Organisation transversale des services et ressources des politiques alimentaires territoriales

Les éléments matériels de l'opérationnalisation des politiques locales sont un troisième type d'éléments susceptibles d'influencer le changement de l'action publique. Parmi ces éléments nous centrons notre analyse sur l'organisation des services mettant en œuvre les politiques alimentaires territoriales ainsi que sur les ressources qui leur sont allouées.

Les administrations et leurs services jouent un rôle clé dans l'institutionnalisation, la mise en œuvre et le succès ou l'échec d'une politique publique (Heclo, 1974; Skocpol & Finegold, 1982; Bezes, 2009). Premièrement, contrairement aux mandats éphémères des élus, la stabilité des postes de fonctionnaires permet d'assurer une continuité dans l'action publique. Les fonctionnaires bénéficient aussi d'un certain nombre de marges de manœuvre dans l'application des politiques, comme l'a montré notamment l'étude du rôle des fonctionnaires de la Commission

européenne dans la reformulation des orientations de la PAC (Fouilleux, 2000, 2003). Plusieurs études ont aussi souligné le rôle politique des administrations publiques (Dion, 1986) : les services techniques jouent un rôle dans l'élaboration des décisions intermédiaires, ils contribuent aux textes législatifs ou réglementaires des politiques publiques (Page & Jenkins, 2005) et ils influencent la mise en œuvre de leurs instruments (Svara, 1985). Le poids relatif d'une administration ou d'un service par rapport à un autre est aussi un élément capital dans l'analyse de la mise en œuvre concrète des politiques publiques, il représente dans certains cas un accélérateur ou un frein à l'action publique. Les administrations détiennent aussi un « pouvoir d'intermédiation » qui tient à leur position d'interface entre élus et groupes d'intérêt ou populations assujetties (Peters, 2002). Dans ce cadre – et dans le prolongement de la cogestion sectorielle évoquée plus haut, il existe un lien étroit d'interdépendance entre les administrations sectorielles et leurs publics cibles. La notion d'*administrative constituency* souligne ainsi le fait que les administrations vont avoir tendance à communiquer de manière privilégiée voire exclusive avec leur public cible afin de s'assurer leur soutien et de renforcer leur autorité ou leur action dans le secteur concerné (Selznick, 1980). L'enjeu de la diversification des partenaires se pose donc aussi au niveau de l'administration elle-même (Benoit, 2015).

Par ailleurs, le nouveau problème public de l'alimentation appelle une gestion intégrée des politiques publiques et peut de ce fait devenir source de réorganisation des services et des administrations. En effet les impacts du système alimentaire sur la santé des populations (Neff, Merrigan, et Wallinga 2015) ou sur l'environnement (Lang et Barling 2013) sont de plus en plus connus. Les plaidoyers appelant au « décloisonnement » de l'action publique afin d'administrer au mieux les systèmes complexes d'interactions, notamment dans le cas de la prise en compte des enjeux alimentaires se sont multipliés ces dernières années (IPES-Food, 2017). Mais au-delà du constat de ces interactions au sein des systèmes alimentaires et des appels à leur prise en compte conjointe, se pose la question concrète de leur traduction en politiques publiques. La mise en place d'une gestion politique « intégrée » du système alimentaire, c'est-à-dire capable d'appréhender simultanément les différents enjeux de l'alimentation, a pour le moment du mal à émerger aux échelles nationales (MacRae, 1999; Lang et al., 2009). Les structures de gouvernance du système alimentaire demeurent administrées « en silo » (IPES-Food, 2017), par secteurs (Fouilleux & Michel, 2020a), ce qui entraîne une approche cloisonnée des problèmes publics et rend difficile le changement des politiques publiques (Fontaine & Hassenteufel, 2002; Jobert & Muller, 1987). Si les administrations centrales peinent à organiser leurs actions de manière intégrée, la prise en compte des multiples dimensions de l'alimentation est cependant au cœur de nombreuses revendications citoyennes appelant à la transformation de nos régimes alimentaires (Pollan, 2010; Goodman et al., 2012). Dans le cas des politiques alimentaires territoriales, ces revendications se

conjuguent à l'injonction faite aux administrations locales à agir de manière concertée et transverse. Ainsi, « contre une vision de l'action publique territoriale comme juxtaposition de secteurs plus ou moins étanches (l'urbanisme, le social, le sport, la culture, les transports, les déchets), s'est imposée depuis une dizaine d'années l'idéologie du projet transversal » (Le Bart, 2014, p. 78). Les échelons politico-administratifs du local sont donc perçus comme plus efficaces que les échelles nationales ou interministérielles dans l'élaboration de politiques intersectorielles (Rican & Vaillant, 2009). Cependant, la réalité objective de la « désectorialisation » des politiques territoriales et les effets concrets de leur décloisonnement, notamment en termes de réorganisation des administrations et de l'action publique, demeurent peu étudiés ou limités au cas des politiques de santé (Bull et al., 2015; Honta & Basson, 2017; Rican & Vaillant, 2009)[34]. De nouvelles questions émergent alors : comment cet impératif de transversalité de l'action publique locale se répercute-il dans l'organisation des services au sein des collectivités territoriales ? Comment s'applique-t-il dans le cadre des nouvelles politiques alimentaires ? Transforme-t-il la régulation publique locale du secteur agricole ? Nous formulons à ce stade l'hypothèse suivante :

> ***Hypothèse 5****. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques alimentaires territoriales engendrent une réorganisation des services des collectivités territoriales et une gestion multisectorielle de l'action publique agricole.*

La transversalité de l'action publique implique aussi pour les services de développer leurs capacités à rassembler, à orienter les politiques d'autres secteurs et à faire fonctionner ensemble des segments bureaucratiques sans habitude commune de travail. Ces capacités sont autant d'ordre financière, logistique que politique. Elles nécessitent un certain nombre de ressources supplémentaires telles que des ressources humaines (nombre d'agents territoriaux dédiés à la politique), des ressources économiques (budget de fonctionnement et de mise en œuvre) et des ressources d'ordre politique (capacité d'influence, hiérarchie entre services). Ainsi, la façon dont les politiques publiques sont mises en œuvre dépend également largement des ressources qui leurs sont allouées, à la fois en interne des administrations et à la fois dans le financement de leur opérationnalisation (Elliott & Salamon, 2002). L'ouverture d'un nouveau champ d'action publique nécessite la mobilisation de nouvelles ressources, ce qui apparaît en contradiction avec le contexte actuel de diminution globale des ressources attribuées aux collectivités territoriales.

[34] Voir aussi les rapports suivants : *Health in All Policies Prospects and potentials*, Ståhl, T., et al, Finnish Ministry of Social Affairs and Health and the European Observatory on Health Systems and Policies, 2006, 299 p. ; *Au croisement des secteurs – expériences en action intersectorielle, en politique publique et en santé*, Agence de santé publique du Canada, 2006, 61 p. ; *Progressing the sustainable development goals through health in all policies*
Case studies from around the world, Governement of South Australia and WHO, 2017, 204 p.

On peut ainsi supposer qu'une partie des actions mises en œuvre au sein des politiques alimentaires territoriales vont relever davantage d'une communication politique que d'un nouveau programme d'action publique d'envergure. L'inscription des politiques alimentaires locales dans l'effort du marketing territorial déployé par les collectivités constituent donc la dernière hypothèse de notre recherche :

> ***Hypothèse 6.*** *Les politiques alimentaires territoriales constituent de nouvelles ressources pour alimenter les stratégies globales de marketing territorial des collectivités territoriales.*

*

Nous dressons dans le tableau suivant le récapitulatif des dimensions du changement de l'action publique agricole locale retenues dans notre analyse, les hypothèses de travail qui l'ont guidée ainsi que les variables d'analyse auxquelles celles-ci font référence :

Dimensions du changement des politiques publiques	Hypothèses de recherche	Variables explicatives
– Reconnaissance et traduction politique de la controverse dans les arènes de la politique publique (intégration d'idées alternatives sur ces scènes) – Diversité des partenaires de la politique publique et rapports de force entre ces partenaires – Rôle des services et des ressources allouées à la politique publique	**H1**. La mise à l'agenda politique du problème public de l'alimentation sur les territoires est la résultante du travail politique d'entrepreneurs de cause issus de forums extérieurs à celui des professionnels de l'agriculture. **H2.** L'appartenance partisane des entrepreneurs de cause de l'alimentation n'a pas d'influence sur le contenu et la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales qu'ils défendent. **H3.** Au sein de l'arène des politiques publiques agricoles infranationales, les élites agricoles locales tentent d'affaiblir la controverse engendrée par les nouvelles politiques alimentaires territoriales afin de conserver des politiques agricoles conformes à leurs intérêts. **H4.** Dans les collectivités territoriales auprès desquelles les élites agricoles ont une audience plus restreinte, en particulier les centres urbains, les politiques alimentaires territoriales vont avoir une visée transformatrice de la régulation locale du secteur agricole mais vont bénéficier d'une capacité politique moindre pour les mettre en place. **H5.** L'élaboration et la mise en œuvre de politiques alimentaires territoriales engendrent une réorganisation des services des collectivités territoriales et une gestion multisectorielle de l'action publique agricole. **H6.** Les politiques alimentaires territoriales constituent de nouvelles ressources pour alimenter les stratégies globales de marketing territorial des collectivités territoriales.	– Profil et ressources des entrepreneurs de cause de l'alimentation – Appartenance partisane des élus locaux – Degré d'ouverture des arènes politiques locales – Configuration politique locale du secteur agricole – Capacité politique des échelles d'action (ressources et compétences) – Ressources des services de l'alimentation – Budgets alloués aux politiques

Tableau 1: Dimensions du changement des politiques publiques observées, hypothèses de recherche et variables explicatives

4. Méthodologie, cas d'étude et base de données

La stratégie d'enquête de notre thèse repose sur une double comparaison dont nous explicitons les objectifs, la construction et les termes (sous-partie A). Nous présentons ensuite les cas d'étude et les critères retenus pour leur sélection (sous-partie B), puis nous décrivons les conditions d'enquête de notre recherche ainsi que la base de données sur laquelle repose notre analyse (sous-partie C). Enfin, nous justifions notre parti pris d'étudier des politiques alimentaires « en train de se faire », alors que les études de science politique se concentrent traditionnellement sur des politiques passées (sous-partie D).

A) Mise en place d'une double comparaison de politiques alimentaires territoriales

L'opérationnalisation de cette thèse repose sur une double comparaison : « horizontale » et « verticale ». Nous qualifions la première d'« horizontale » dans la mesure où il s'agit d'étudier simultanément les politiques alimentaires de collectivités territoriales à la même échelle d'action publique, c'est-à-dire avec les mêmes compétences, les mêmes périmètres d'actions, les mêmes règles du jeu politique, etc. (Figure 2Figure 2 : Comparaison « horizontale »). La seconde comparaison, que nous qualifions de « verticale », repose sur l'analyse comparée de ces politiques mais entre différentes échelles d'action publique d'une même région[35]. Cette comparaison permet notamment de conserver un même « cadre agricole » (spécialisation productive de la région, configuration politique locale du secteur agricole) tout en faisant varier les échelles de gouvernance et donc les capacités politiques quant à la régulation locale de ce secteur (Figure 3). L'analyse multi-niveaux ou la comparaison « verticale » repose donc sur l'idée de comparer l'action de différents niveaux de gouvernance afin d'évaluer leur degré de collaboration, d'indifférence ou d'obstruction (Poupeau, 2017). Ce type d'analyse permet d'étudier l'influence différenciée des échelles d'action politico-administratives sur la problématisation et la mise en politique d'un fait social. Il permet aussi de comparer les ressources budgétaires et humaines, les compétences légales et les instruments de politique publique que ces différentes échelles d'action déploient pour traiter d'un même problème public. Par la comparaison multi-niveaux on peut ainsi interroger les règles de fonctionnement démocratiques et administratives de différents échelons

[35] Par « région », nous faisons référence à la région administrative soit l'ensemble des collectivités et des administrations territoriales qu'elle comporte. Nous utilisons en revanche le terme de « Région » lorsque nous nous référons à l'entité politique régionale de celle-ci, le conseil régional.

politico-administratifs par le prisme de l'émergence d'un nouveau problème public, ici l'alimentation. Enfin, cette comparaison verticale des politiques alimentaires territoriales nous permet de relativiser les changements de politiques publiques qu'elles induisent, c'est-à-dire d'attribuer un poids relatif aux transformations observées de la régulation publique locale du secteur agricole. Nous schématisons comme suit la double comparaison déployée dans notre thèse :

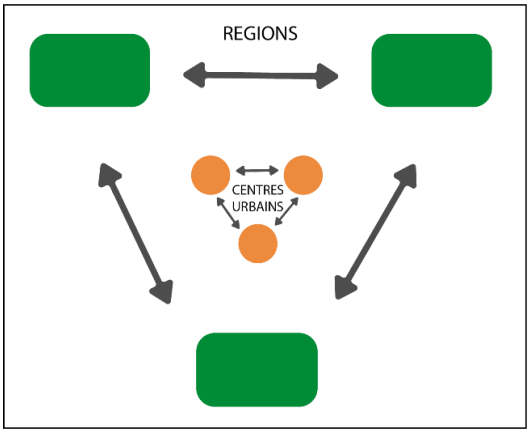

Figure 2 : Comparaison « horizontale »

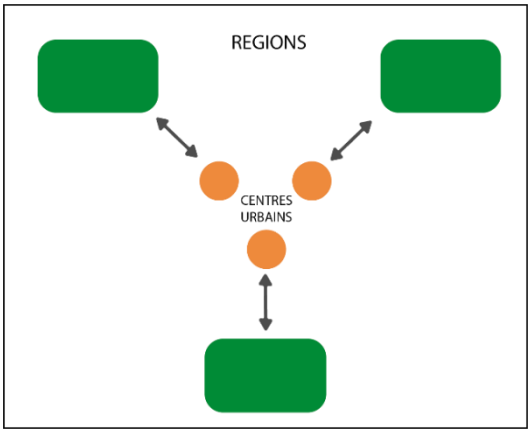

Figure 3 : Comparaison « verticale »

Cette comparaison croisée permet d'aborder l'ensemble des variables d'intérêt que nous avons précédemment isolées : profils des entrepreneurs de cause de l'alimentation, configurations politiques locales du secteur agricole, capacités politiques des échelles d'action, variables partisanes et politiques, ressources budgétaires et humaines alloués aux politique, etc. L'étude de leur variation (d'une région à l'autre et d'une échelle de gouvernance à l'autre) au regard de l'évolution de la régulation locale du secteur agricole, permet ainsi de déceler les facteurs d'immobilisme ou de changement de politiques publiques relevant de différents contextes : institutionnel, légal, agricole, partisan, etc.

Dans les deux types de comparaison, nous analysons les politiques publiques locales de l'alimentation selon trois entrées privilégiées qui dérivent des variables explicatives du changement de l'action publique retenues. Notre grille d'analyse comparative s'articule ainsi autour de variables liées à la problématisation des enjeux alimentaires, aux acteurs en interactions quant à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques et enfin aux dimensions opérationnelles de ces dernières, que cela soit en termes de ressources allouées, de services mobilisés en interne ou d'instruments de politique publique déployés.

La sélection d'échelles d'action régionales et urbaines a été motivée par plusieurs raisons. La grande majorité des travaux sur les politiques agricoles françaises et leurs évolutions se

concentrent traditionnellement sur les instances de gouvernance européennes ou nationales, échelles historiques d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques. Jusqu'aux années 2010, les quelques pouvoirs déconcentrés en matière d'agriculture était détenus par les conseils départementaux, de par leur clause de compétence générale et leur proximité avec les chambres d'agriculture départementales[36]. Les départements administraient alors les deux tiers des dépenses publiques locales dans le domaine agricole (Berriet-Solliec & Boinon, 2000) et représentaient ainsi le principal guichet des acteurs locaux du secteur (Hobeika, 2016). Cependant, la réforme territoriale engagée entre 2014 et 2015 est venue modifier profondément cette situation puisque suite à la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République), la clause de compétence générale a été retirée aux conseils départementaux qui ont perdu par la même occasion leur légitimité d'action sur le secteur agricole. Échelon de gouvernance historique de l'organisation du secteur agricole au niveau local, le département s'efface ainsi progressivement de sa régulation publique. Ainsi, si nous avions sélectionné initialement cette échelle de gouvernance au sein de notre travail de thèse, nous en avons finalement délaissé l'analyse au profit de l'étude des conseils régionaux et des centres urbains, échelles de gouvernance moins classiques dans la littérature sur les politiques agricoles, mais aujourd'hui de plus en plus structurantes dans la régulation locale du secteur.

Suite à la loi Maptam de 2014, les conseils régionaux sont en effet devenus des instances majeures de l'administration du secteur agricole à l'échelle locale grâce notamment à l'obtention de l'autorité de gestion des fonds européens agricoles pour le développement rural (FEADER). Ces fonds constituent le « second pilier » de la PAC et en financent la partie dite « verte », soit 20 % du budget total de la politique agricole commune qui s'élevait en France à 9,1 milliards d'euros pour la programmation 2015-2020[37]. Leur allocation dépend pour une large partie du cadre national et pour le reste, d'orientations politiques propres aux Régions ; le tout est consigné au sein des programmes de développement rural régionaux (PDR ou PDRR). Ces documents sont élaborés par les conseils régionaux qui doivent à cette occasion expliciter leur stratégie de développement agricole et les modalités de mise en œuvre de ces aides (Pacquet, 2014). Cette régionalisation des fonds européens de politique agricole commune a fait l'objet de plusieurs thèses ces dernières années (Trouvé, 2007, Ansaloni, 2015; Benoit, 2015). Progressivement, les conseils régionaux se sont ainsi affirmés comme chefs de file de la régulation publique du secteur agricole à l'échelle territoriale, sous l'action combinée d'un triple processus politique comprenant

[36] Rapport *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural*, Inra, Enesad, Cemagref, juillet 2001, 165 p.
[37] Rapport *La PAC en un coup d'œil*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, avril 2020, 80 p.

la régionalisation de la PAC, le renforcement des compétences économiques des Régions (Berriet-Solliec & Trouvé, 2010) et la perte de compétences des conseils départementaux. C'est pour ces raisons que l'étude de politiques alimentaires élaborées et mises en œuvre à ces échelles de gouvernance régionales nous a paru nécessaire pour analyser les évolutions de la régulation publique locale du secteur agricole.

Les compétences « agricoles » des villes ont été réduites à peau de chagrin au cours du XX^{e} siècle. Pourtant l'émergence en France de politiques alimentaires urbaines au cours des années 2000 s'est accompagnée d'une remise à l'agenda des questions agricoles au sein de leurs gouvernements. Ainsi, pour certains auteurs, la construction de « politiques agri-alimentaires » urbaines serait même un moment politique clé dans la reconstruction du lien ville/campagne (Bonnefoy & Brand, 2014; Brand & Bonnefoy, 2011). Les initiatives alimentaires urbaines, largement étudiées sous l'angle de la mobilisation sociale, des nouveaux agencements de marchés ou de l'agriculture urbaine, le sont beaucoup moins concernant leurs répercussions politiques sur la manière d'administrer le secteur agricole. Autant de raisons qui ont motivé notre choix de retenir des centres urbains comme cas d'étude dans notre recherche. Par centres urbains nous entendons métropoles et villes de grande taille : en effet, ces deux types de collectivités territoriales offrent des possibilités d'intervention sur le secteur agricole différentes selon les compétences légales de chacune. Nous avons voulu en étudier les différents potentiels.

Ainsi, les conseils régionaux de par le poids politique qu'ils ont gagné concernant la régulation publique du secteur agricole et les conseils métropolitains ou municipaux de par leur regain d'intérêt envers les enjeux des systèmes alimentaires, apparaissent comme les deux échelles locales de gouvernance les plus pertinentes pour répondre à notre question de recherche. L'analyse comparée de l'élaboration et de la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires de ces collectivités territoriales constitue donc le premier angle de notre démarche comparative. Relativiser leur action publique au vu de leurs compétences respectives et à l'aune d'une analyse multi-niveaux en constitue le second. La sélection et la double comparaison de cas d'étude régionaux et urbains est l'une des originalités de cette thèse dans la mesure où nous considérons simultanément deux dimensions du « local » alors que les politiques territoriales sont plus fréquemment étudiées et comparées uniquement de manière horizontale. Par ailleurs, les entretiens que nous avons pu mener auprès d'acteurs d'autres administrations locales (Draaf, ARS) ou d'autres collectivités territoriales (conseils départementaux, communes, pays) nous ont permis d'appréhender les politiques alimentaires territoriales étudiées dans le paysage plus global de l'action publique alimentaire et agricole menée en région et présentée au chapitre 2 de cette thèse.

B) Sélection et présentation des cas d'étude

Nous avons construit notre travail de recherche autour d'une analyse comparative croisée dans la mesure où celle-ci, de par la multiplication de cas d'étude qu'elle implique, nous permet de valider ou d'invalider les hypothèses de travail posées précédemment (Durkheim, 1894; Sartori, 1991). L'exercice de la comparaison repose sur un équilibre entre comparabilité et variation des cas d'étude sélectionnés. Cet équilibre permet de garantir la validité de l'analyse tout en rendant possible le test de l'ensemble des variables d'intérêts déterminées en amont ou au fil du travail de terrain (Vigour, 2005). C'est dans cette perspective que nous avons procédé à la sélection de six cas d'étude. Le choix de retenir des politiques alimentaires territoriales exclusivement françaises nous a permis de travailler sur des terrains aux caractéristiques suffisamment analogues pour garantir leur comparabilité. En déployant un protocole de recherche et une grille d'analyse similaires sur chacun de ces terrains d'étude, nous avons ainsi pu recueillir le même type de données pour l'ensemble des cas traités (Hassenteufel, 2005). Le choix des régions renfermant ces cas d'étude a cependant été effectué dans le but de conserver une diversité concernant les variables d'intérêt de notre recherche exposées plus haut. Au final, trois critères déterminants ont guidé le choix des régions étudiées :

- l'existence en leur sein de politiques publiques alimentaires aux différentes échelles de gouvernance retenues (conseils régionaux et centres urbains). Par politique publique on entend tout « programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoenig, 1985) que celui-ci porte le nom de stratégie, de plan ou de politique.
- la diversité des configurations locales du secteur agricole, approchée principalement par la diversité des orientations technico-économiques des exploitations (Otex) majoritaires sur ces territoires,
- les affiliations partisanes variées parmi les élus locaux ou les majorités politiques locales mettant en place les politiques alimentaires territoriales sélectionnées.

Au vu de ces trois critères, nous avons retenu les régions de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie et l'étude des politiques alimentaires territoriales de leurs conseils régionaux et de trois de leurs conseils municipaux ou métropolitains, ceux de Rennes, de Strasbourg et de Montpellier. Les régions Grand Est et Occitanie figurent parmi les nouvelles régions françaises constituées en 2016. Le Grand Est est la réunion de trois anciennes régions : l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne. La région Occitanie est quant à elle issue de la fusion des anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

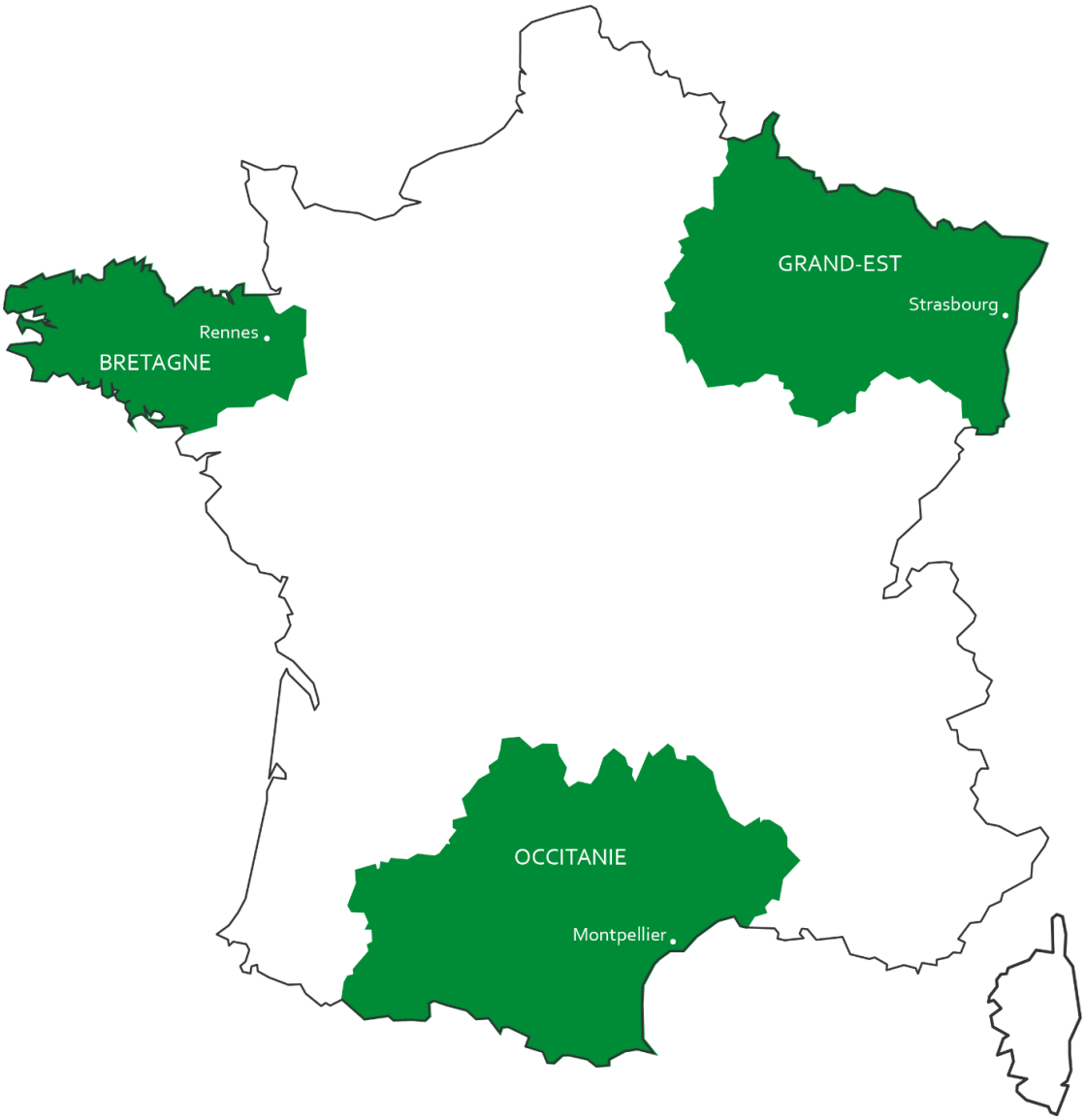

Figure 4 : Carte des cas d'étude sélectionnés

Les trois régions d'étude sélectionnées présentent des paysages agricoles variés tout en se revendiquant toutes « 1ère région agricole de France » pour différents motifs. La Bretagne est la 1ère région agricole de France en termes d'élevage (lait, porc), le Grand-Est est la 1ère région céréalière du pays et l'Occitanie présente un profil agricole plus varié entre viticulture, polyculture, élevage et grandes cultures, c'est aussi la 1ère région agricole en termes de surfaces converties à l'agriculture biologique (15 % de sa surface agricole utile (SAU) contre 7 % en

Bretagne et 5 % en Grand Est[38]). Nous présentons plus en détail les principales caractéristiques et dynamiques agricoles de ces trois régions dans les paragraphes qui suivent.

Le « modèle agricole » breton est un modèle agro-industriel qui s'articule autour d'une forte spécialisation en production animale (lait, porc, volaille) et d'une compétitivité marchande fondée sur les volumes et l'exportation de ces produits (Canévet, 1992). La région est notamment connue pour sa production de porc puisqu'elle concentre 58 % du cheptel porcin français et apparaît régulièrement dans les médias pour les problèmes de pollution générés par cet élevage intensif comme les pollutions de l'eau aux nitrates ou les marées vertes (Brun & Haghe, 2016).

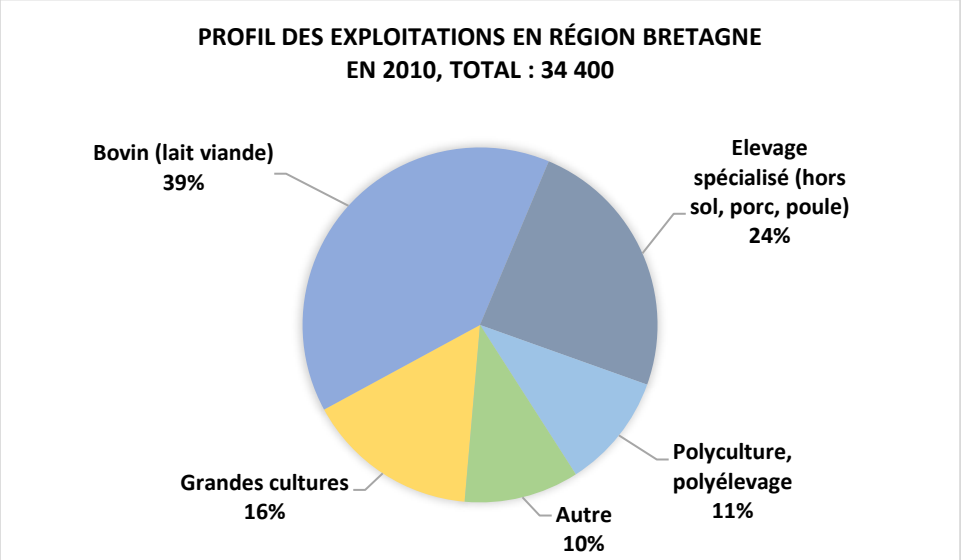

Figure 5 : Profil des exploitations agricoles en Bretagne (en nombre d'exploitants), construit à partir des données du recensement agricole de 2010 (Bretagne)

La production agricole et l'industrie agroalimentaire représentent 7 % de la valeur ajoutée créée sur le territoire régional, alors que ce chiffre ne s'établit qu'à 3 % en moyenne dans les autres régions de France[39]. Cependant, le revenu des agriculteurs est inférieur à la moyenne nationale et est fortement dépendant du prix des matières premières sur les marchés internationaux. La libéralisation de ces marchés et la fin des outils de régulation de la PAC, concernant par exemple les quotas laitiers, entraînent de fortes fluctuations et des situations de déséquilibre pour les agriculteurs bretons. Ainsi, la région a accusé une baisse de 32 % de ses actifs agricoles entre

[38] Source : *Synthèses régionales à partir des données de 2018*, Agence Bio, juin 2019
[39] Source : *Tableaux de l'Agriculture Bretonne 2016*, Agreste Bretagne, Draaf, 2017, 87 p.

2000 et 2010 (contre 26 % à l'échelle métropolitaine), alors que la surface agricole utile moyenne de ses exploitations augmentait de plus de 40 % sur cette même période[40]. Cette situation génère d'autres points de tensions : la Safer Bretagne a notamment été accusée en 2014 de favoriser l'agrandissement au détriment de dossiers portés par de jeunes agriculteurs hors cadre familial. La plainte a été déposée par des associations et syndicats locaux comme la Confédération paysanne, le Groupement des agriculteurs bio ou l'association Eau et Rivières de Bretagne.

Très actif, quoique de manière déléguée, à l'échelle européenne dans les négociations de la PAC (Fouilleux, 2003), le conseil régional de Bretagne s'est engagé dès 2017 dans des réflexions sur la politique agricole commune post 2020 afin de défendre les intérêts spécifiques de l'agriculture bretonne[41]. Par ailleurs, la région est aussi très proche de l'exécutif national sur les sujets agricoles, notamment par la figure de l'actuel vice-président à l'agriculture du conseil régional de Bretagne, l'un des instigateurs du programme agricole d'Emmanuel Macron lors de sa campagne présidentielle victorieuse de 2017.

Le profil agricole de la région Grand Est est quant à lui dominé par deux grands types de culture : celle du vin (un tiers des exploitations régionales) et celles des grandes cultures (un autre tiers) comme l'indique le graphique suivant de répartition des exploitations dans la région :

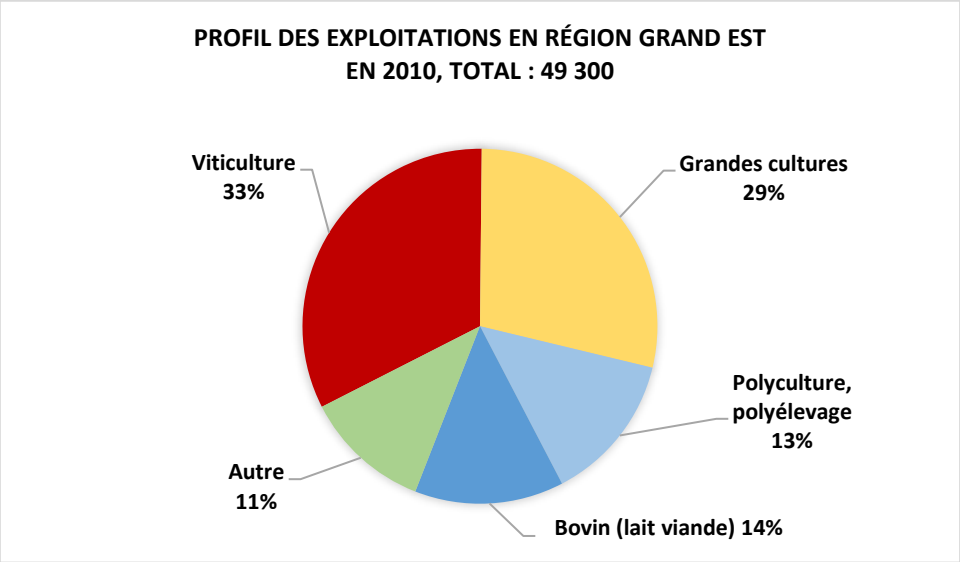

Figure 6 : Profil des exploitations agricoles en Grand Est (en nombre d'exploitants), construit à partir des données du recensement agricole de 2010 (Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace)

[40] Source : *Tableaux de l'Agriculture Bretonne 2016*, Agreste Bretagne, Draaf, 2017, 87 p.
[41] Article *La Bretagne se mobilise à Bruxelles*, conseil régional de Bretagne, le 01/02/2018

L'agriculture de la région Grand Est est aussi largement tournée vers l'export et la production du secteur agricole constitue à ce titre le premier excédent commercial régional[42]. Les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire sont aussi des secteurs majeurs de l'emploi, puisque un actif sur vingt dans la région travaille dans ces domaines[43].

La région Grand Est est aussi l'une des terres historiques des coopératives agricoles, devenues aujourd'hui majoritairement des groupes coopératifs, acteurs majeurs de la collecte et de la transformation des produits agricoles et vinicoles sur le territoire. Ces groupes coopératifs puissants façonnent le paysage agroalimentaire de la région, que cela soit par leur nombre d'adhérents (56 000 adhérents en 2019[44]), leur poids économique (14,4 milliards de chiffre d'affaires[45]) ou leur influence politique (de nombreux acteurs des chambres d'agriculture ou du conseil régional détiennent aussi des mandats de direction au sein de ces coopératives, tel que Philippe Mangin, homme fort du conseil régional et par ailleurs président du groupe InVivo, première coopérative agricole de France[46]).

Très impliquée politiquement dans le développement et la promotion de la bioéconomie, soit l'économie de la biomasse et des biotechnologies (Pahun et al., 2018), la région Grand Est consacre aussi une part importante de ses terres aux cultures dite industrielles (tournesol, soja, colza, betterave sucrière, maïs-grain). Ces espèces végétales servent à alimenter en matières premières des industries de transformation dans le secteur agroalimentaire, mais aussi dans le secteur de l'énergie (agrocarburant, biogaz, diester), de la production de matériaux (bioplastique) et de composants chimiques (biomolécule).

De par sa situation topographique (plaines, plateaux, coteaux et chaîne de montagnes de Pyrénées), la région Occitanie présente une plus grande diversité de cultures que dans les régions Bretagne ou Grand Est, comme en atteste le graphique suivant :

[42] Source : *Principaux chiffres clés de l'agriculture du Grand Est*, Chambre d'agriculture régionale du Grand Est, 2017
[43] *Ibid.*
[44] Chiffres 2019, Coop de France
[45] *Ibid.*
[46] InVivo est un groupe coopératif spécialisé dans le secteur des céréales. C'est le premier groupe coopératif agroalimentaire de France en termes de chiffre d'affaire (chiffres 2012, Coop de France)

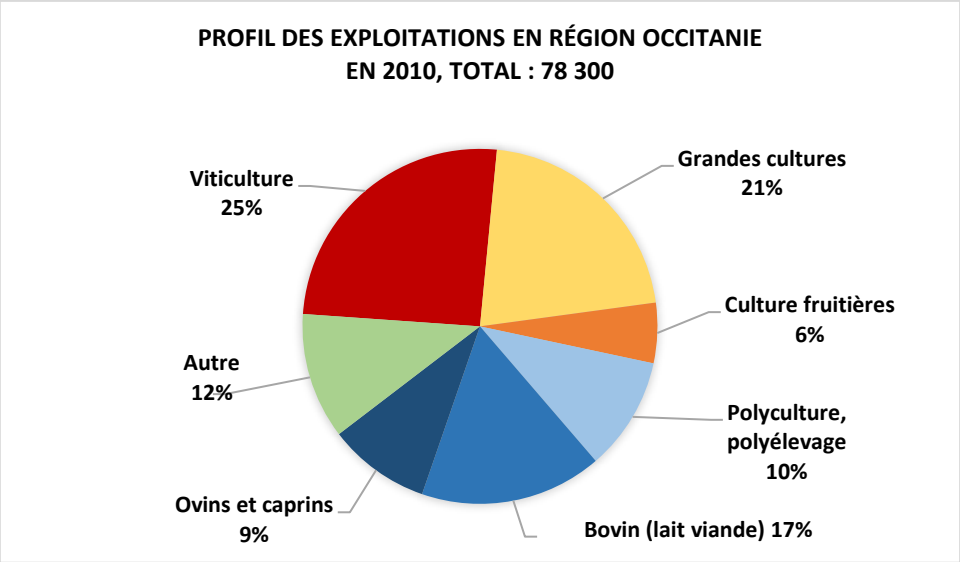

Figure 7 : Profil des exploitations agricoles en Occitanie (en nombre d'exploitants), construit à partir des données du recensement agricole de 2010 (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)

La viticulture occupe une place importante dans la région. L'Occitanie détient en effet le premier vignoble de France en termes de surface de vignes. Les vins de la région ont longtemps figurés parmi les vins réputés de mauvaise qualité avant de connaître dans les années 1980 une montée en gamme, même si l'Occitanie demeure encore la première région productrice de vin de table à l'échelle nationale.

Une autre caractéristique de l'agriculture régionale est la part de ses exploitations situées en zone de haute montagne, plus de 10 000 en 2010[47]. Cette agriculture présente des caractéristiques spécifiques : les exploitations y sont de plus petites tailles qu'en plaine bien que l'élevage y soit pratiqué de manière extensive[48]. Ce type d'agriculture a aussi une incidence sur les fonds européens pour le développement agricole dont est bénéficiaire la région. Au titre des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), l'Occitanie touche ainsi pour la programmation

[47] *L'agriculture en montagne : évolutions 1988-2010 d'après les recensements agricoles*, Irstea, juillet 2015, 24 p.
[48] *Ibid.*

2014-2020, une enveloppe globale de 1 050 millions d'euros[49], contre 160 millions en région Grand Est[50] et moins d'un million en région Bretagne[51].

La région Occitanie est aussi celle qui compte le plus de produits sous Signe d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo) avec 243 produits référencés[52] contre 47 en région Grand Est[53] et 33 en Bretagne[54]. Le taux d'exploitation en agriculture biologique y est aussi bien plus élevé que dans les autres régions d'étude comme mentionné plus haut. Ce nombre important de produits sous signes officiels de qualité est en partie dû aux politiques régionales de promotion de ces produits menées depuis les années 1990 ainsi qu'à l'accompagnement dont bénéficient les agriculteurs régionaux à ce sujet par les chambres d'agriculture départementales locales.

Au-delà de cette diversité des profils agricoles régionaux, les cas d'étude que nous avons sélectionnés présentent d'autres variations d'intérêt pour notre analyse. Afin d'étudier les capacités politiques différenciées des conseils métropolitains et des conseils municipaux, nous avons sélectionné le cas d'une ville (Rennes), le cas d'une métropole (Montpellier) et un cas mixte de politique alimentaire urbaine dont le volet politique est adossé à une ville et le volet technique adossé à une métropole (Strasbourg). Dans les trois cas de figure, nous nous référons pareillement aux « politiques alimentaires urbaines ».

Enfin, il existe aussi une diversité entre les cas d'étude concernant l'affiliation partisane des élus à l'initiative des politiques alimentaires sélectionnées (Républicain, Socialiste, En Marche, Vert, Communiste ou non encarté). Cette diversité nous permet d'analyser l'influence de cette variable politique sur la nature des politiques alimentaires territoriales mises en œuvre et plus spécifiquement sur leur ambition ou non de transformer la régulation publique du secteur agricole local.

Inscrits dans des paysages agricoles et politiques variés, les six cas d'étude retenus au sein de notre thèse sont les volets agricoles des politiques alimentaires territoriales suivantes :

---

[49] *Fiche synthétique Région Alsace, Champagne-Ardenne & Lorraine*, observatoire du développement rural et réseau rural français, janvier 2017, 18 p.
[50] *Fiche synthétique Région Languedoc-Roussillon & Midi-Pyrénées*, observatoire du développement rural et réseau rural français, octobre 2016, 13 p.
[51] *2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures, France- Bretagne*, The European network for rural development, 2015, 7 p.
[52] Observatoire économique des signes d'identification de la qualité et de l'origine en Occitanie, Irqualim-Inao, juillet 2018, 7 p.
[53] *Mémento 2019*, Observatoire des signes d'identification de la qualité et de l'origine en région grand est, juin 2019, 12 p.
[54] *ABC agriculture et agroalimentaire de Bretagne en clair, Les chiffres 2019*, chambre régionale d'agriculture de Bretagne, août 2019, p 46-48

	Région d'étude		
Échelle de gouvernance	Bretagne	Grand Est	Occitanie
Conseil régional	Démarche Breizh Alim'	Assises régionales de l'alimentation	Pacte de l'alimentation durable
Ville/Métropole	Plan alimentaire durable de la ville de Rennes	Stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population de l'Eurométropole/Ville de Strasbourg	Politique agroécologique et alimentaire (P2A) de la métropole de Montpellier

Tableau 2: Les six cas d'étude de politiques alimentaires territoriales retenus

Démarche, assises, pacte, plan, stratégie ou politique : aucune de ces six politiques alimentaires territoriales ne comporte la même dénomination. Elles constituent cependant des objets comparables dans la mesure où elles reflètent toutes la volonté politique de collectivités territoriales d'agir sur la régulation des systèmes alimentaires. Dans notre analyse, nous nous référons ainsi indifféremment à cette action publique locale sous le vocable de « politique alimentaire territoriale ». Ces politiques ont été initiées entre la fin des années 2000 et la fin des années 2010. Lors de nos enquêtes de terrain entre 2017 et 2019 elles présentaient toutes une activité dont que nous détaillons le contenu tout au long de ce manuscrit.

C) Travail de terrain et constitution de la base de données

Le travail de terrain a commencé en 2017 par la tenue de trois terrains exploratoires de deux semaines chacun au sein des différentes régions d'étude. L'enjeu principal de cette première phase de terrain était d'identifier le panorama politique général de l'action publique alimentaire et agricole en région. C'était aussi l'occasion d'amorcer le travail de problématisation de notre thèse en identifiant les faits marquants, les enjeux politiques ou encore les aspects contre-intuitifs de cette première approche des politiques alimentaires territoriales. Suite à ces premiers terrains, nous avons dressé un organigramme général des compétences et des pouvoirs hiérarchiques entre acteurs régionaux au sujet des enjeux alimentaires et agricoles et nous avons esquissé les hypothèses générales qui ont par la suite guidé notre enquête lors de la seconde phase de terrain. Cette seconde phase s'est déroulée sur six mois en 2018.

Le protocole déployé pour mener nos entretiens est resté relativement stable tout au long du travail de thèse : recherche préalable de littérature grise sur les politiques alimentaires étudiées notamment via les sites institutionnels ou les réseaux sociaux des collectivités territoriales et administrations régionales, demande d'entretien auprès des acteurs identifiés, phase d'entretien (d'une durée moyenne d'une heure et sur le lieu de travail des enquêtés), demande de documents internes (budget, compte-rendu de réunions ou de commissions, liste de membres des comités de pilotage, etc.) et éventuels compléments d'entretien par mail ou téléphone au moment de l'analyse des données et de la rédaction. Ce va-et-vient avec les acteurs de terrain n'aurait cependant pas été possible sans l'aimable disponibilité de ces derniers : de manière générale, nous pouvons considérer que nous avons eu un terrain « facile d'accès » et un accueil favorable auprès des enquêtés. Seule l'obtention des bilans budgétaires ou des montants de certaines subventions pouvait constituer un véritable problème. De nombreux mails de relance auprès des conseils régionaux et des chambres d'agriculture sont à ce sujet restés sans réponse.

Concernant la sélection des enquêtés, nous avons procédé en deux temps. Lors de la phase exploratoire de notre terrain, nous nous sommes entretenue de manière systématique avec les acteurs que nous avions identifiés comme *a priori* clés dans le fonctionnement des politiques alimentaires territoriales étudiées et de la régulation locale du secteur agricole, à savoir :

Échelle régionale	– directeur du service régional de l'alimentation (Draaf) – directeur ou chargé de mission du pôle alimentaire (Draaf) – vice-président à l'agriculture (conseil régional) – responsable du pôle Feader (conseil régional) – vice-président suivant la politique alimentaire régionale (conseil régional) – directeur ou chargé de mission du service afférant à la politique alimentaire (conseil régional) – partenaires issus du monde agricole participant à cette politique (chambre d'agriculture)
Échelle départementale	– élu ayant initié la politique alimentaire départementale – agent départemental en charge de cette politique – partenaires issus du monde agricole participant à cette politique (chambre d'agriculture)
Échelle urbaine	– élu ayant initié la politique alimentaire urbaine – directeur ou chargé de mission en charge de la mise en œuvre de cette politique – partenaires issus du monde agricole participant à cette politique (chambre d'agriculture)

Tableau 3 : Entretiens menés systématiquement dans les trois régions d'étude lors de la première phase de terrain

Sur la base de cette trentaine d'entretiens et suite à ce premier terrain, nous avons identifié de nouveaux acteurs clés avec lesquels nous nous sommes systématiquement entretenue lors de la deuxième phase de terrain :

Échelle régionale	– fonctionnaire responsable des dossiers agriculture/alimentation au sein du secrétariat général aux affaires régionales (Sgar) de la préfecture de région – directeur de cabinet ou responsable en charge des dossiers agriculture/alimentation au sein du cabinet du président de Région – responsables et chargés de mission « relations avec les collectivités territoriales » au sein des structures alternatives de conseil agricole à l'échelle régionale (Frab, réseau Civam, réseau InPACT) – responsables syndicaux du secteur agricole (FNSEA ou Confédération paysanne)
Échelle urbaine	– responsables et chargés de mission « relations avec les collectivités territoriales » au sein des structures alternatives de conseil agricole à l'échelle départementale (Gab, Mab, associations)

Tableau 4: Entretiens menés systématiquement dans les trois régions d'étude lors de la seconde phase de terrain

Nous avons ensuite procédé de façon « boule de neige » en intégrant à notre base de données, alors riche d'une cinquantaine d'entretiens auprès de personnes aux responsabilités similaires

dans chacune des trois régions d'étude, d'autres acteurs d'importance mentionnés lors de ces entretiens. Cette identification d'acteurs locaux « périphériques » et spécifiques à telle ou telle politique étudiée a engendré une nouvelle vague d'entretiens auprès de diverses structures, partenaires, cabinets de conseils, élus et responsables d'anciennes politiques publiques en lien avec la politique alimentaire étudiée. Une autre cinquantaine d'acteurs locaux ont alors été enquêtés.

L'ensemble de ces entretiens ont été menés de manière semi-directive suivant une grille préétablie, mais assez peu formalisée, contenant les thèmes que nous voulions aborder avec les enquêtés. Parmi les thèmes récurrents figuraient : le parcours professionnel des enquêtés, leur récit de l'élaboration ou de leur participation à la politique alimentaire (genèse, partenaires, opposants, freins etc.), des explications sur leur contenu (actions menées, définition des termes, budgets, etc.) ou le degré d'institutionnalisation de ces politiques au sein de leur structure (création de service, ouverture de poste, budget dédié, etc.). Toutes ces thématiques étaient abordées à travers le prisme de la relation des enquêtés avec la « chose agricole » (degré de familiarisation des acteurs à ces thématiques, vision du développement agricole défendue, relation avec les partenaires du secteur ou avec les acteurs en charge de ces questions au sein des institutions locales, dimension agricole des instruments des politiques publiques mises en œuvre, etc.). Enfin, conformément à l'accord passé avec les personnes enquêtées (détaillé dans le plan de gestion des données fourni en annexe 1 de la thèse), nous avons rendu anonymes les témoignages qui apparaissent dans ce manuscrit, tout en indiquant la date, l'administration ou la structure professionnelle et le lieu d'où l'enquêté parlait au moment de notre entretien.

Si le recours à l'entretien a été au cœur de la collecte de nos données, nous avons aussi participé, de manière cependant plus périphérique, à un certain nombre d'événements publics (30) (colloques, conférences, réunions publiques, etc.) et de réunions internes au sein des collectivités territoriales étudiées (12). Toutefois, l'absence de formalisation et la fréquence irrégulière de ces diverses participations ne nous permettent pas de qualifier notre démarche d'observation participante. Ces multiples incises dans le travail politique de l'action publique alimentaire en train de se faire ont constitué cependant un matériau riche pour notre recherche, notamment pour la compréhension générale des « règles du jeu » politique local, ainsi que pour l'appréhension concrète des multiples mécanismes et canaux officiels de prises de décision au sein des administrations et collectivités territoriales. Par ailleurs, la participation à des café-débats ou conférences sur les enjeux locaux de l'alimentation organisés par des associations ou des partis politiques de l'opposition (10) a été l'occasion d'appréhender les politiques alimentaires des autorités locales sous un angle souvent critique. De même l'accompagnement entre 2016 et 2018

d'un collectif d'agriculteurs candidat à l'installation sur une « ferme ressource » de la métropole de Montpellier a été source de beaucoup d'enseignements : l'observation directe des complications et des difficultés concrètes rencontrées dans la mise en œuvre de cette politique alimentaire contrebalançait avec l'image d'Épinal qui pouvait en être par ailleurs dressée dans les nombreux colloques sur la question. Enfin, la participation en 2018 à une session d'étude et de rédaction d'amendements sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, aussi appelée loi ÉGalim[55], nous a permis d'appréhender le travail parlementaire et surtout, le travail des acteurs locaux auprès des parlementaires afin de traduire leurs idées sur le sujet à une échelle nationale. L'ensemble de ces événements et de ces réunions auxquels nous avons participé est consigné dans l'annexe 3 de ce manuscrit.

La base de données que nous avons constituée regroupe l'ensemble du corpus de la littérature grise et des documents institutionnels collectés, l'ensemble des comptes rendus d'événements publics et de réunions internes auxquels nous avons assisté et l'ensemble retranscrit des 100 entretiens effectués. Un entretien durait en moyenne 62 minutes, parfois complété par des échanges mails ou téléphoniques. Ces entretiens ont été intégralement retranscrits et chapitrés, formant un corpus de 423 pages qui constitue le matériau principal de cette thèse. L'annexe 2 de la thèse détaille la composition des entretiens réalisés (fonctions exercées par l'enquêté, date, durée et lieu de l'entretien). Nous en livrons ici quelques éléments statistiques. Le premier est celui de la répartition de ces entretiens entre régions d'étude (Figure 8). Le nombre entre parenthèse indique le nombre de personnes interrogées par région :

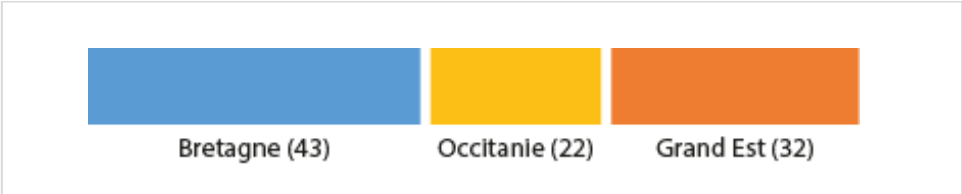

Figure 8 : Répartition des personnes enquêtées par région d'étude.

La raison du plus faible nombre d'entretiens en région Occitanie s'explique par le fait qu'une grande partie de cette thèse a été élaborée depuis la métropole de Montpellier. Un bon nombre d'entretiens informels y ont ainsi été menés au fil de discussions entre collègues, de rencontres avec des agriculteurs, de participation à des événements publics ou d'engagement personnel,

[55] Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, JORF n°0253 du 1er novembre 2018

nécessitant moins d'entretiens formalisés (et donc non comptabilisés ici) pour la compréhension globale des politiques alimentaires déployées. En ce qui concerne les corps professionnels des enquêtés leur répartition est la suivante :

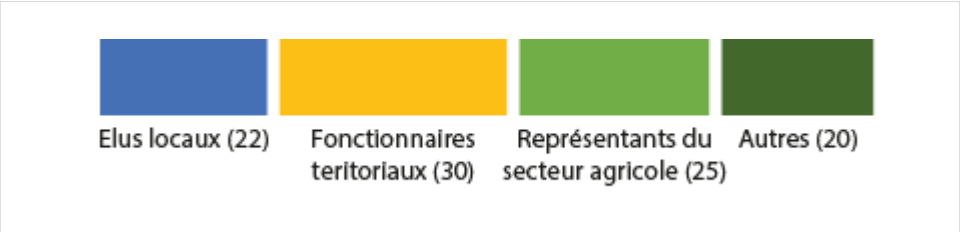

Figure 9 : Répartition des personnes enquêtées en fonction de leur corps professionnel

Les catégories « représentants du secteur agricole », « élus locaux » et « fonctionnaires territoriaux » renvoient aux trois forums étudiés dans la thèse. La catégorie « autres » regroupe majoritairement des agents de l'État en région, des chargés de mission de cabinets de conseil ou des acteurs privés locaux. Concernant la répartition des entretiens entre échelles de gouvernance régionale et infrarégionale, nous comptabilisons dans la figure suivante les 67 personnes que nous avons enquêtées au sein d'une collectivité territoriale (élus et agents). Leur répartition est la suivante :

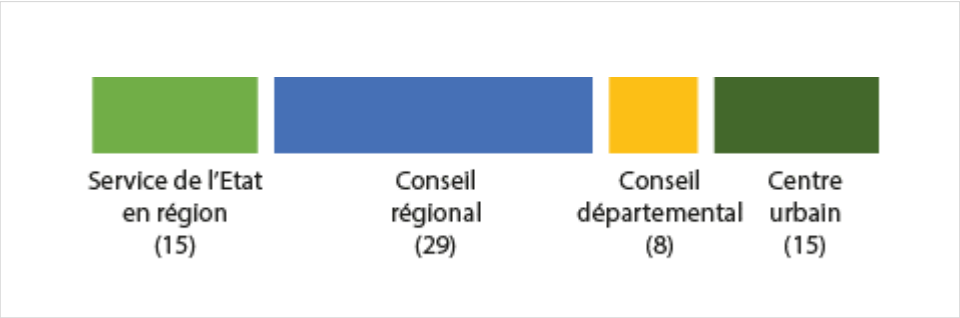

Figure 10 : Répartition des enquêtés en fonction de leur appartenance institutionnelle

Pour les raisons décrites plus haut, nous ne traitons pas dans ce travail de thèse des politiques alimentaires mises en œuvre par les services déconcentrés d'État (Draaf et ARS) ou par les conseils départementaux bien que nous les ayons étudiées lors des différentes phases de terrain, comme illustré dans la figure précédente (Figure 10). Le traitement de ces entretiens nous a cependant permis d'une part d'appréhender le paysage global de la régulation locale des systèmes alimentaires et d'autre part d'apporter un éclairage complémentaire à l'action publique alimentaire des conseils régionaux ou des centres urbains étudiés.

Ainsi de manière globale la constitution de notre base de données témoigne d'un équilibre d'entretiens entre régions d'étude, entre forums d'analyse et entre échelles de gouvernance. Cet équilibre est garant de l'analyse comparative que nous avons déployée.

D) Les bornes chronologiques de la thèse : étudier des politiques « en train de se faire »

Notre analyse du cheminement de la controverse du référentiel des politiques agricoles ne s'inscrit pas dans la sociologie des controverses scientifiques ou technologiques qui a pour objet l'élaboration des « vérités scientifiques » ou des solutions techniques. Cependant, nous partageons avec cette approche sociologique celle d'étudier « un monde en train de se faire » (Callon, 1981, p. 383). Sur les trois terrains d'étude, nous avons ainsi fait le choix d'observer une action publique alimentaire « en train de se faire », ce qui n'est généralement pas la stratégie de recherche retenue par les chercheurs en science politique dont les travaux optent quasi systématiquement pour une approche sur le long terme (Hoeffler et al., 2010). En effet, l'analyse sur le temps long du changement ou de l'inertie des politiques publiques se justifie par plusieurs points : ne pas isoler un moment particulier dans l'analyse (Fontaine & Hassenteufel, 2001), pouvoir appréhender la trajectoire des instruments de politiques publiques (Lascoumes & Le Galès, 2007), permettre l'observation rétrospective des « processus d'apprentissage et d'adaptation des acteurs impliqués dans les processus politiques » (Benoit, 2015, p. 52) ou étudier les impacts d'une politique publique sur son domaine d'intervention. Ces dimensions d'institutionnalisation, d'apprentissage ou de recompositions sectorielles, sont autant de points que nous ne traitons pas dans notre thèse, puisque nous avons fait le choix d'analyser des politiques contemporaines à notre travail de recherche, c'est-à-dire en cours de réalisation, voire de construction. Ainsi, si nous avons interrogé « le passé » de ces politiques alimentaires pour comprendre les conditions de leurs émergences, nous n'avons cependant pas le recul temporel traditionnel de l'analyste des politiques publiques.

Le choix d'étudier des politiques alimentaires « au présent » a été motivé par un aspect fondamental de notre thèse : celui de vouloir capter de manière concrète et précise, les conflits, expressions d'intérêts contradictoires et rapports de force qui s'exercent au moment même de l'élaboration et de l'opérationnalisation de ces nouvelles politiques alimentaires. La sociologue Jess Halliday, qui a analysé pour le compte d'IPES Food les conseils politiques de l'alimentation

dans cinq grandes villes à l'échelle internationale[56], expliquait lors d'une discussion en marge d'un événement sur l'alimentation à la Métropole de Montpellier[57], toute la difficulté qu'il y avait à saisir *a posteriori* les processus d'élaboration des politiques alimentaires alors que chaque acteur en revendiquait la paternité. En effet, les discours attachés aux politiques alimentaires présentent la particularité d'être des discours sans adversaire, car personne n'irait publiquement se déclarer contre la durabilité des systèmes alimentaires ou contre une action publique visant au « manger mieux » (De Iulio et al., 2015). Les « discours sans opposants » ont été définis, dans le cadre de l'analyse des discours sur l'humanitaire, comme des systèmes d'énoncés ne rencontrant pas d'opposition au sein du débat public (Juhem, 2001). Or, au-delà des discours lissés et des affichages politiques, nous faisions l'hypothèse que les politiques alimentaires étaient un enchevêtrement complexe d'acteurs et d'intérêts parfois conflictuels, spécifiquement dans ce qui les rattachait à la régulation du secteur agricole. Pour saisir la controverse, les conflits et les rapports de force qui s'établissent entre les nouveaux prescripteurs publics de l'alimentation et les élites agricoles traditionnelles locales, nous avons donc fait le choix d'enquêter « au présent », en interrogeant les acteurs de ces politiques sur « l'état actuel » des négociations, des points d'achoppement, des freins opposés à l'action publique, du choix des partenaires, de leur présence ou non aux comités de pilotages de ces politiques, etc. Cette observation de politiques « en train de se faire » nous a permis par exemple d'identifier les processus qui marginalisent progressivement certains acteurs des débats publics ou réintroduisent et renforcent à l'inverse d'autres acteurs initialement absents de l'action publique alimentaire menée localement.

L'un des faits marquants de ces bornes chronologiques restreintes a été la réforme administrative des régions suite à une loi de 2015[58]. Sur nos terrains d'étude, cette réforme territoriale a eu pour principale conséquence la fusion de plusieurs régions et au 1er janvier 2016 l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne devenaient la région Grand Est ; le Languedoc-Roussillon et le Midi-Pyrénées fusionnaient en région Occitanie ; la Bretagne conservait quant à elle ses frontières administratives. La restructuration des collectivités territoriales, des services en leur sein ou des structures agricoles qui s'en suivit a ainsi pu être analysée comme un marqueur politique des enjeux alimentaires en régions. En effet, lors de nos terrains en 2017 et 2018, la réforme venait tout juste d'être appliquée : les conseils régionaux et leurs services agricoles avaient fusionné, de

[56] *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. Autrices principales : Corinna Hawkes et Jess Halliday, IPES-Food, 2017

[57] Matinée de travail local lab sur la politique alimentaire de la Métropole de Montpellier organisée par IPES Food et la Chaire Unesco de l'alimentation durable, Montpellier, le 23/11/2017

[58] Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015, p. 777

même pour les services déconcentrés d'État, tels que le Service régional de l'alimentation (Sral) ou une partie des structures d'accompagnement des agriculteurs (chambres d'agriculture ou structures d'accompagnement à l'agriculture biologique). L'arbitrage entre les personnes qui en prenaient la tête, mais aussi la localisation des services de l'alimentation en leur sein (dans une capitale administrative ou une sous-préfecture) et leurs nouveaux agencements (moyens, nombre d'ETP, partage de bureau avec d'autres services, etc.) ont constitué autant d'indices sur les rapports de force qui pouvaient s'y jouer vis-à-vis des nouveaux acteurs de l'alimentation. Ces moments de restructuration des services en Occitanie et en Grand Est ont servi à la fois d'entrée en matière pour nos entretiens et de sources d'informations en tant que telles afin de comprendre le rôle donné ou repris aux questions alimentaires sur les territoires. Il était donc important de conserver cette période très récente, pré et post réforme territoriale.

Ce parti pris d'étudier des politiques « en train de se faire » a été rendu possible par la relative proximité des terrains d'études sélectionnés. Il était à la fois possible de s'y rendre plusieurs fois de suite à quelques mois d'intervalle, mais aussi envisageable de téléphoner à d'anciens enquêtés (comme mentionnés dans la partie précédente) afin de bénéficier du compte-rendu d'une réunion, d'une explication sur les critères de sélection de tel appel à projets récemment lancé ou d'une mise à jour sur la politique étudiée. Cinq des six politiques alimentaires territoriales retenues ont été formellement initiées après 2015, cependant les bornes chronologiques de notre étude remontent jusqu'à la fin des années 2000 où certaines de ces politiques peuvent avoir leurs origines. Elles s'achèvent à la fin de l'année 2019 au moment de la rédaction de ce manuscrit.

Conclusion

L'émergence de nouveaux problèmes publics et la territorialisation des politiques viennent recomposer l'action de l'État. Les politiques alimentaires territoriales sont au croisement de ces deux nouvelles dynamiques de l'action publique. Leur étude, et l'analyse des possibles recompositions qu'elles induisent sur la régulation publique du secteur agricole, nécessite l'élaboration de nouveaux cadres d'analyse. Le cadre d'analyse que nous avons construit ici se situe à la croisée de différentes approches de la science politique et de la sociologie politique, à savoir : l'analyse cognitive des politiques publiques, la sociologie des problèmes publics et la territorialisation de l'action publique (Figure 11).

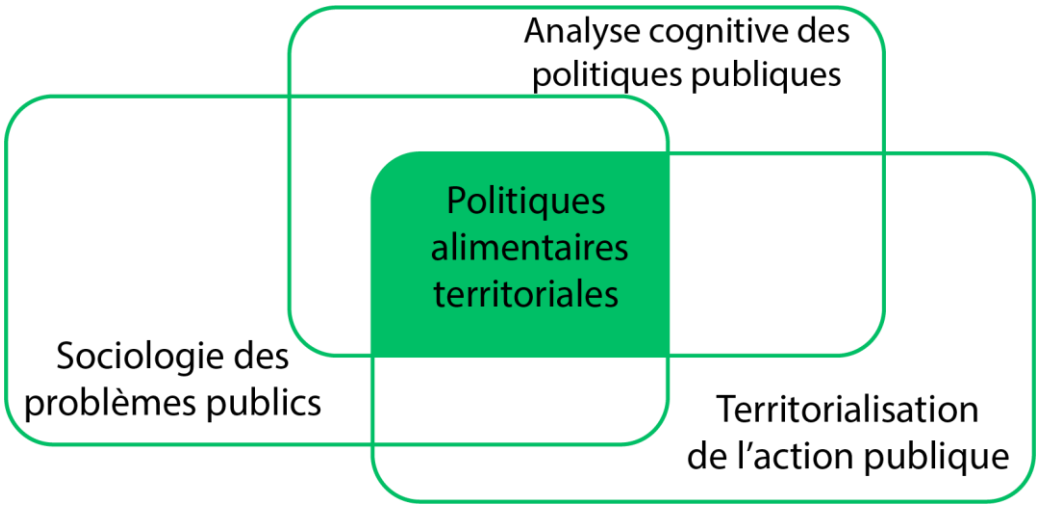

Figure 11 : Un cadre d'analyse à la croisée de trois approches conceptuelles

Notre question de recherche est celle du changement des politiques publiques et en particulier celle du changement de la régulation publique locale du secteur agricole. La politisation des enjeux alimentaires et leur prise en compte spécifique par les collectivités territoriales présentent plusieurs caractéristiques qui laisseraient supposer qu'une telle transformation de l'action publique agricole serait en cours : renouvellement des débats publics, participation de nouveaux acteurs aux arènes locales des politiques agricoles, ancrage territorial opposé aux logiques sectorielles des politiques nationales, innovations territoriales, etc. En ce sens on considère que l'émergence et la mise en œuvre de politiques alimentaires territoriales procèdent d'une mise en controverse du référentiel des politiques agricoles (Figure 12). Cette mise en controverse est susceptible de venir recomposer l'action publique locale sur le secteur, que cela soit par l'exercice

d'une pression au changement sur les politiques déjà existantes ou par l'instauration de nouveaux dispositifs d'action, alternatifs à ceux des politiques traditionnelles.

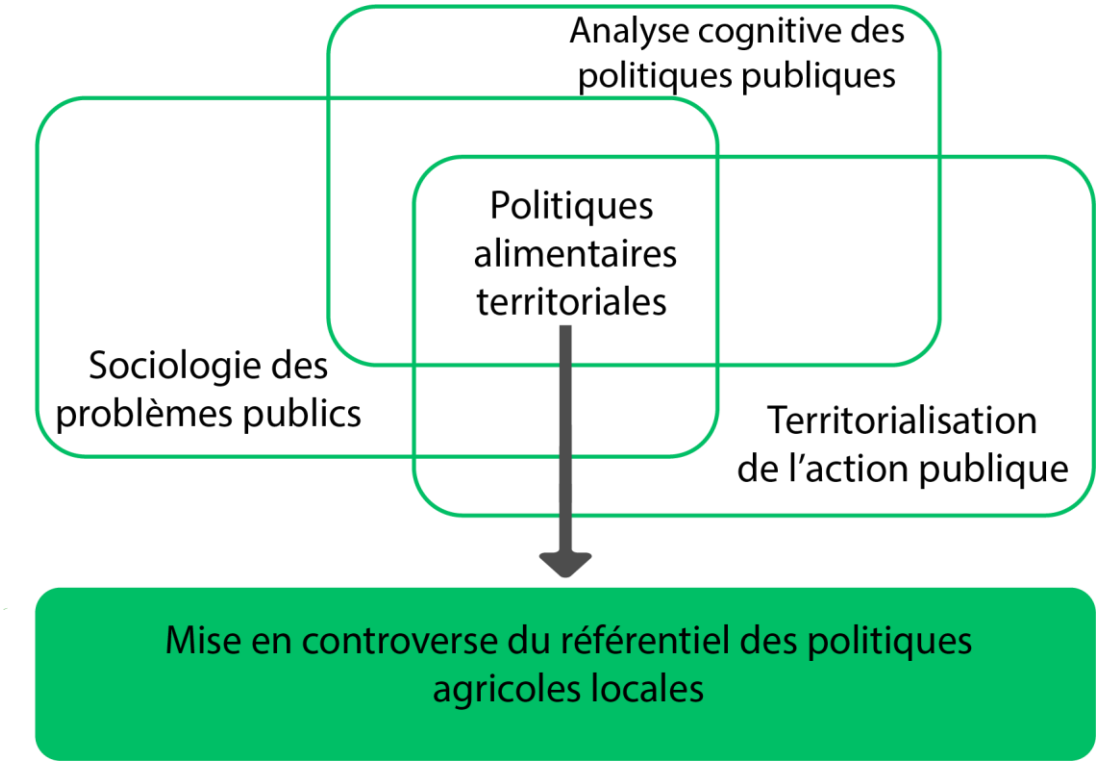

Figure 12 : La mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales

L'enjeu de notre travail de recherche n'est pas d'établir la genèse de cette controverse mais d'analyser les possibles transformations de politique publique et les possibles récupérations que cette controverse engendre sur les trois forums de politiques agricoles locales que nous avons identifiés comme clés dans la construction d'une action publique sur le secteur. Le cheminement de la controverse du référentiel des politiques agricoles locales nous amène ainsi à étudier sa formulation/reformulation sur les trois forums suivants : celui de la rhétorique politique locale, celui des professionnels agricoles locaux et celui des fonctionnaires territoriaux (Figure 13). Ces trois communautés d'acteurs exercent un rôle direct sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles territoriales.

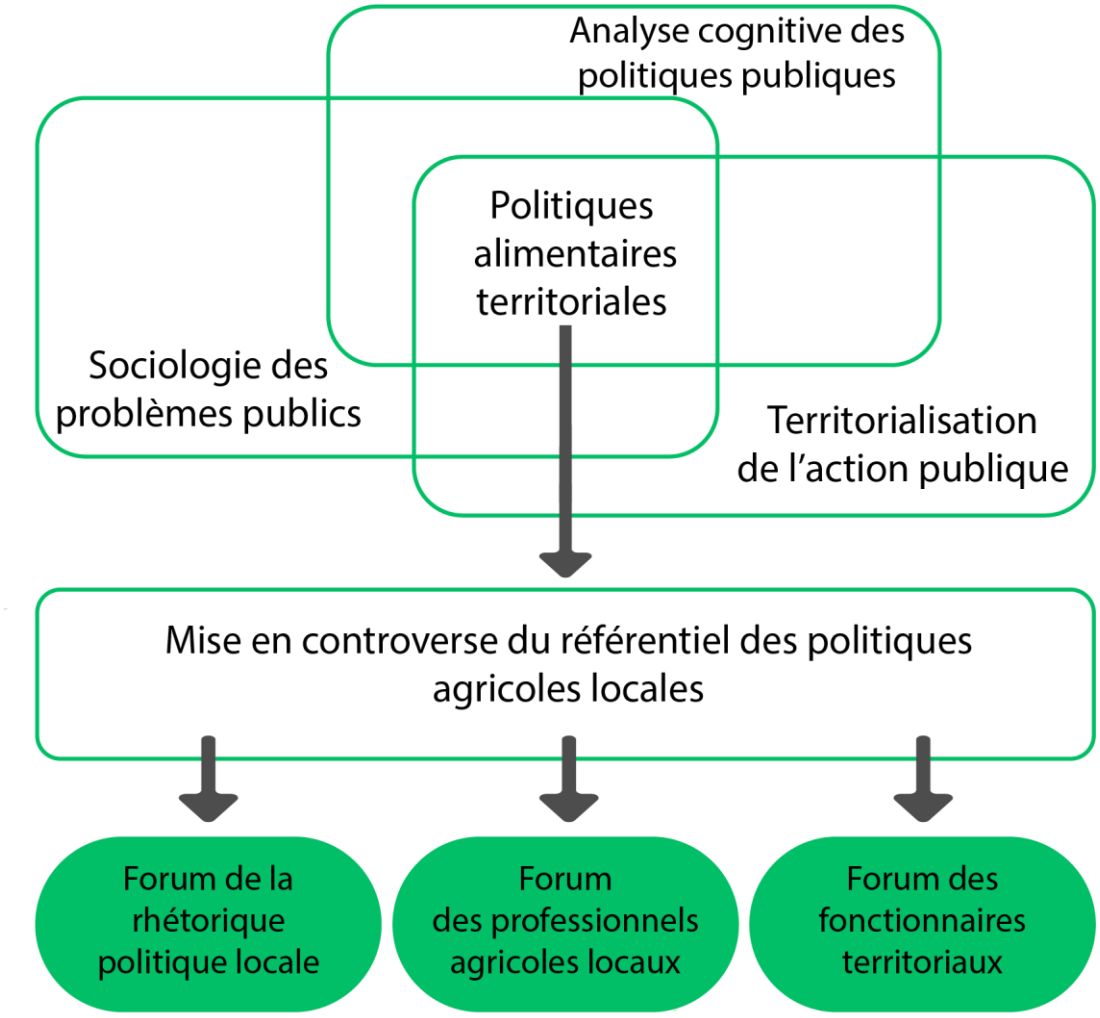

Figure 13 : Réception de la controverse au sein des trois forums clés des politiques agricoles locales

Les travaux sur le changement de l'action publique à l'échelle des gouvernements locaux aboutissent à différentes conclusions concernant la nature de ce changement en fonction des cas d'étude et des dimensions de l'action publique observées (Faure & Douillet, 2005). Pour l'analyse des politiques alimentaires territoriales et des recompositions qu'elles génèrent dans la régulation locale du secteur agricole, nous avons retenu trois variables d'observation qui correspondent aux trois dimensions du changement sur lesquelles nous focalisons notre analyse : i) la reconnaissance et la traduction politique de la controverse dans les arènes de la politique publique (intégration d'idées alternatives sur ces scènes) ii) la diversité des partenaires de cette politique et les rapports de force qui s'exercent entre eux et iii) le rôle des services et des ressources allouées à l'opérationnalisation de cette politique. C'est par l'observation de ces trois dimensions et de leur variation d'un cas d'étude à un autre que nous analysons dans nos travaux comment, à quelles

conditions et dans quelle mesure les politiques alimentaires territoriales transforment ou non la régulation publique locale du secteur agricole.

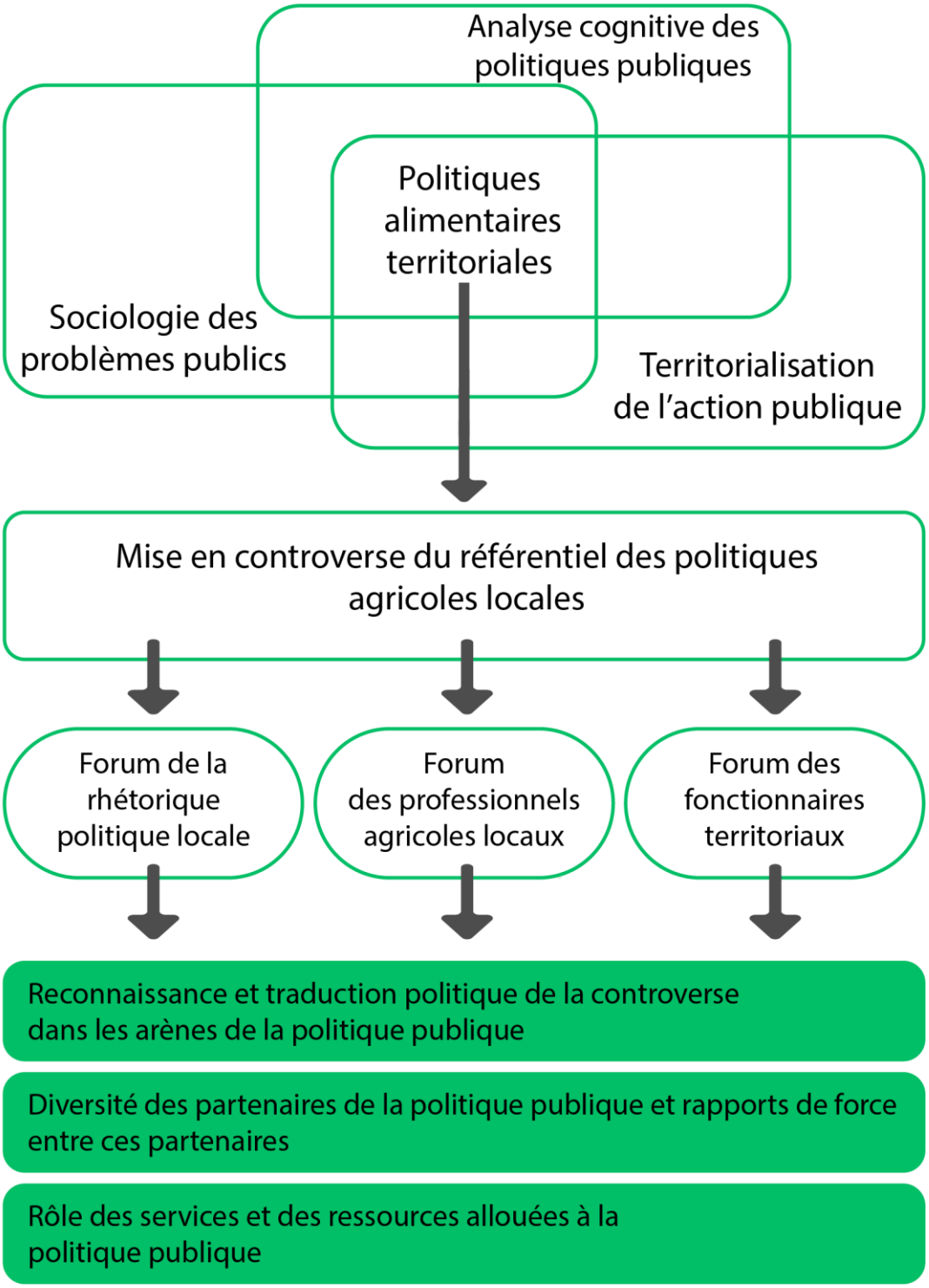

Figure 14 : Le changement des politiques publiques, combinaison de trois dimensions politiques

Ce cadre d'analyse posé, nous avons formulé un ensemble d'hypothèses afin d'aborder et de guider notre travail de recherche sur le terrain. Nous les résumons dans le tableau suivant :

Hypothèses de recherche
H1. La mise à l'agenda politique du problème public de l'alimentation sur les territoires est la résultante du travail politique d'entrepreneurs de cause issus de forums extérieurs à celui des professionnels de l'agriculture.
H2. L'appartenance partisane des entrepreneurs de cause de l'alimentation n'a pas d'influence sur le contenu et la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales qu'ils défendent.
H3. Au sein de l'arène des politiques publiques agricoles infranationales, les élites agricoles locales tentent d'affaiblir la controverse engendrée par les nouvelles politiques alimentaires territoriales afin de conserver des politiques agricoles conformes à leurs intérêts.
H4. Dans les collectivités territoriales auprès desquelles les élites agricoles ont une audience plus restreinte, en particulier les centres urbains, les politiques alimentaires territoriales vont avoir une visée transformatrice de la régulation locale du secteur agricole mais vont bénéficier d'une capacité politique moindre pour les mettre en place.
H5. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques alimentaires territoriales engendrent une réorganisation des services des collectivités territoriales et une gestion multisectorielle de l'action publique agricole.
H6. Les politiques alimentaires territoriales constituent de nouvelles ressources pour alimenter les stratégies globales de marketing territorial des collectivités territoriales.

Tableau 5: Récapitulatif des hypothèses de recherche

Le travail de terrain et le travail d'analyse de cette thèse mettent en œuvre une double comparaison : une comparaison « horizontale » entre trois cas de politiques alimentaires urbaines d'une part et trois cas de politiques alimentaires régionales d'autre part et une comparaison « verticale » entre les différents niveaux de gouvernance qui ont initié ces politiques et les mettent en œuvre. Les cas d'étude ont été sélectionnés dans trois régions : la Bretagne (conseil régional et ville de Rennes), le Grand Est (conseil régional et ville de Strasbourg) et l'Occitanie (conseil régional et métropole de Montpellier).

Chapitre 2
La régulation publique du système alimentaire aux échelles de gouvernance infranationales

Introduction

La première question avant d'étudier les changements de la régulation publique locale des systèmes alimentaires est de savoir comment l'alimentation et l'agriculture sont actuellement régulées aux échelles infranationales. Quelles politiques publiques façonnent ces paysages agri-alimentaires locaux ? De quelles marges de manœuvre les collectivités territoriales bénéficient-elles en matière de régulation du secteur agricole ? Quelles compétences détiennent-elles en matière d'alimentation ? Nous dressons dans ce chapitre les contours des cadres institutionnels et politiques qui régissent les systèmes alimentaires en région[59] par la présentation des principaux acteurs publics impliqués dans leur régulation, de l'action publique qu'ils mettent en œuvre et des leviers d'action qu'ils possèdent en la matière.

Nous présentons tout d'abord le cadre politique national qui depuis les années 1960 a façonné un système alimentaire industrialisé ainsi que son action décentralisée sur les territoires (partie 1). Nous présentons ensuite quelques caractéristiques de l'émergence « spontanée » de politiques de l'alimentation dans les collectivités territoriales dont nous détaillons ensuite le cadre institutionnel d'action en matière d'alimentation et d'agriculture (acteurs, compétences, leviers d'action, partenaires, etc.) (partie 2).

[59] Pour rappel : par « région », nous faisons référence à la région administrative soit l'ensemble des collectivités et des administrations territoriales qu'elle comporte. Nous utilisons en revanche le terme de « Région » lorsque nous nous référons à l'entité politique régionale de celle-ci, le conseil régional.

1. Un système alimentaire régulé par un ensemble de politiques nationales disparates

Le sujet de l'alimentation est redevenu aujourd'hui un objet politique à part entière, il est de plus en plus débattu, s'invite lors des campagnes électorales et fait l'objet de politiques publiques dédiées (Fouilleux & Michel, 2020a). Pourtant il y a encore quelques années, les questions alimentaires n'étaient pas discutées en tant que telles sur les scènes politiques et renvoyaient majoritairement à la sphère du privé, que ce soit dans les choix opérés par les acteurs économiques du système de production / transformation / distribution ou dans les comportements alimentaires individuels. La politisation progressive de notre alimentation relève d'une problématisation graduelle des questions alimentaires. Si avant les années 2000 il n'existait pas d'agenda politique explicite sur l'alimentation, cela ne signifie pas pour autant que l'État était inactif dans le domaine. Au contraire, le système alimentaire de la population française a été largement remodelé à partir des années 1960 par un ensemble de politiques éparses à l'échelle nationale. Nous présentons un bref historique de ces politiques et de la montée en puissance du problème public de l'alimentation au niveau national (sous-partie A), avant de détailler l'action décentralisée de l'État en la matière et le cadrage institutionnel induit de la régulation des systèmes alimentaires à l'échelle locale (sous-partie B).

A) Bref historique de l'action publique nationale en matière de régulation du système alimentaire

a) Politique agricole et politique d'aide alimentaire

Le problème public de l'alimentation lors de la première moitié du XX^{e} siècle et jusque dans les années d'après-guerre en France est celui du « manger plus ». Afin de combattre la sous-nutrition et les maladies infectieuses qui lui sont liées, l'action publique dans le domaine se concentre alors, comme dans de nombreux autres pays, sur la provision suffisante d'aliments et de nutriments aux populations (Ariès, 2016; Nestle & Pollan, 2013). Les politiques publiques nationales d'après-guerre articulent cet agenda politique à la construction d'un système de consommation de masse. Les questions alimentaires ne s'inscrivent alors pas dans une politique d'État spécifique, mais sont traitées au croisement de différentes politiques sectorielles, de différents systèmes législatifs et de différentes règlementations. Le système alimentaire est ainsi régulé de manière indirecte au sein de ministères variés dont les missions s'articulent à l'époque autour de la provision en

quantité et à bon marché de produits agricoles et alimentaires, de la répression des fraudes, du contrôle de la qualité sanitaire des aliments et de la mise en avant de labels distinctifs de « qualité alimentaire » (Fouilleux, 2008; Fouilleux & Michel, 2020a; Stanziani, 2005).

Qu'il s'agisse de la politique des structures au niveau national (Jobert & Muller, 1987) ou de la politique des marchés au niveau européen avec la création de la PAC, la politique agricole a eu impact majeur sur l'avènement du nouveau système alimentaire industrialisé et mondialisé à partir des années 1960. Par le soutien massif qu'il procure à la modernisation du secteur, l'État veut encourager la massification de la production agricole via son industrialisation. Le secteur agricole va ainsi se lier de plus en plus intimement au secteur industriel, par ses paysans qui partent à l'usine, par les machines agricoles manufacturées qu'il utilise, par les semences issues de l'industrie semencière qu'il achète et par ses nouveaux débouchés commerciaux : les industries agroalimentaires (IAA) (Jobert & Muller, 1987, p. 85). De nouvelles chaînes alimentaires se dessinent alors et les aliments parcourent un chemin de plus en plus long entre l'étape de leur production et celle de leur consommation, passant par divers stades de transformation, conservation, emballage, transport, stockage, marketing des produits ou distribution.

Un système alimentaire qui se concentre et se massifie augmente aussi la probabilité de risques sanitaires et de fraudes commerciales. Des procédures de contrôle standardisé émergent alors en France (Alam & Godard, 2007) puis à l'échelle de l'Union européenne (Borraz et al., 2006; Demortain, 2011). Tout au long de l'après-guerre puis, plus spécifiquement dans les années 1990 à la suite de plusieurs scandales alimentaires telles que la crise de la « vache folle », celles des poulets à la dioxine ou de la listeria (Besancon & Grandclement-Chaffy, 2004), des institutions de contrôle sanitaires sont établies et renforcées. Au cours du XX^{e} siècle, l'État s'affirme ainsi comme premier contrôleur sanitaire de France en remplaçant progressivement les vétérinaires inspecteurs communaux dont la mission était de contrôler les tueries privées (Bellemain et al., 2017). Basé historiquement au ministère de l'Agriculture, le service de la répression des fraudes passe en 1985 au ministère de la Consommation et est aujourd'hui géré par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes relevant du ministère de l'Économie. Ce service a pour mission d'assurer la loyauté de la composition des produits alimentaires et boissons, quant à leur nature, quantité ou origine, en contrôlant leurs processus de fabrication et en mesurant leur traçabilité au sein des entreprises dites de « premières mises sur le marché », à savoir les producteurs et les importateurs. Ces mesures de contrôles sanitaires, principalement pensées à l'échelle des procédés de production et de transformation industriels, ont des conséquences socio-économiques importantes sur le secteur agricole. Elles sont notamment source de confrontations difficiles avec les communautés rurales aux productions

traditionnelles (Marchenay & Bérard, 2008) et entrainent parfois la disparition de petites exploitations dont les procédés artisanaux ne peuvent supporter le coût des mises aux normes qu'elles impliquent (Poinsot, 2005).

Ainsi, l'industrialisation de la production et les contrôles sanitaires qui lui sont liés participent d'un mouvement d'homogénéisation de la production agricole que viennent aussi renforcer les politiques publiques de soutien à l'export. C'est ce que montre par exemple Pierre Naves dans sa thèse de doctorat sur la construction de la filière des fruits et légumes en France : l'ambition des pouvoirs publics d'organiser un marché national puis européen des fruits et légumes, a contribué à la « normalisation » de ces produits afin de favoriser leur circulation en les rendant comparables. En gommant le plus possible les particularités des produits liées à leur terroir d'origine, la construction d'un marché global a permis aux distributeurs de mettre en concurrence des produits issus de différents bassins de production à partir d'une grille objectivée. « On peut même affirmer que le projet d'affranchissement vis-à-vis des contraintes territoriales était au cœur du projet politique des gouvernants de la filière » (Naves, 2016, p. 331). À l'échelle globale, la normalisation des produits alimentaires est aussi encouragée par les instances transnationales telles que la FAO ou l'OMS avec l'élaboration en 1963 du *Codex Alimentarius*, recueil de normes alimentaires communes à l'ensemble des pays membres. Le respect de ces normes a pour but de faciliter le commerce de denrées alimentaires entre ces pays tout en préservant la santé des populations et en s'assurant de pratiques loyales dans le commerce alimentaire. Accompagnant ce mouvement de commercialisation des produits agroalimentaires sur les marchés nationaux et internationaux, les services de l'État recommandent à partir des années 1980 la mise en œuvre d'une politique de valorisation de certains produits français par l'utilisation de signes officiels de qualité et la mise en place d'un système de certification dans le secteur agroalimentaire. L'objectif est de défendre les standards de qualité nationaux et de garantir à travers des instruments de marché la compétitivité de ces produits sur les marchés internationaux. Outre la qualité sanitaire d'autres critères de qualité sont introduits tels que le savoir-faire, la composition des produits ou leur origine : c'est le développement des IGP, AOP, AOC ou du label de l'AB tel que défini par l'État[60]. Les acteurs de la chaîne alimentaire sont ainsi encouragés à développer leurs propres procédures de contrôle, de normalisation et de certification dans le but de garantir la compétitivité de leurs produits au sein du système agroalimentaire industriel mondialisé (Fouilleux & Michel, 2020a). La segmentation du marché par l'introduction d'indications géographiques ne s'est cependant pas couplée à l'introduction de critères environnementaux ou sociaux dans les cahiers

[60] IGP : indication géographique protégée ; AOP : appellation d'origine protégée ; AOC : appellation d'origine contrôlée ; AB : agriculture biologique

des charges de production des produits alimentaires proposés (Ansaloni & Fouilleux, 2008). On constate néanmoins que la promotion de cette définition de la « qualité alimentaire » a généré un certain brouillage pour les consommateurs entre « terroir » et « respect de l'environnement ».

La mise en œuvre de ce système alimentaire industriel a entrainé de formidables hausses de productivité agricole qui n'ont cependant pas fait disparaître l'insécurité alimentaire. En 2010, celle-ci touchait 12 % de la population adulte en France (Darmon et al., 2010). Pour gérer ce problème public, l'État a mis en œuvre une politique de l'aide alimentaire couplée à plusieurs agendas politiques : la gestion des excédents de production agroalimentaire à l'échelle de l'Union européenne (Rastoin, 2005) et la lutte contre le gaspillage alimentaire menée en France (Retière & Le Crom, 2018). En 2018, cette politique d'aide alimentaire bénéficiait d'un budget national de 51,9 millions d'euros[61] venant alimenter toute une filière économique au sein de laquelle les industries de l'agroalimentaire et celles de la distribution s'organisent pour toucher une large partie de fonds publics sous forme de subventions directes ou indirectes[62].

En résumé, les différentes politiques sectorielles de la seconde moitié du XX^{e} siècle (agricole, sanitaire, commerciale, sociale) ont contribué, par la promotion massive de biens standards, à faire de l'agriculture un secteur économique « comme un autre », capable de fournir aux marchés un ensemble de biens standardisés aux usages multiples. On assiste ainsi au passage d'un secteur d'activité fournissant des aliments intègres sur les marchés locaux à un secteur dédié à la fourniture de matières premières sur les marchés internationaux (Muller, 1984), déconnectant de fait les enjeux agricoles des enjeux alimentaires. Cette déconnexion se retrouve aussi dans la littérature scientifique sur les politiques agricoles : jusqu'à très récemment, la question alimentaire en était totalement absente. Par ailleurs, la prédominance des enjeux sanitaires dans les débats portant sur la production alimentaire a obstrué la considération d'enjeux environnementaux et sociaux au sein de la régulation publique des systèmes alimentaires. Cette problématisation de l'alimentation par les pouvoirs publics est alors en adéquation avec les orientations de massification sous contrôle de la production de matières premières alimentaires standardisées qui régissent les politiques agricoles.

Cependant dès les années 1960, grandit un sentiment de défiance de la population vis-à-vis de ce système alimentaire de plus en plus industrialisé et globalisé. Cette défiance s'exprime envers la

[61] Rapport d'information n° 34 (2018-2019), *Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver*, commission des finances du sénat, 10/10/2018, 125 p.
[62] Policy Brief n°9, *Pour une réforme de nos solidarités alimentaires*, Dominique Paturel et Nicola Bricas, Chaire Unesco Alimentations du monde, mars 2019, 4 p.

standardisation des produits, l'usage de la chimie dans les champs, les pollutions induites, le développement des « calories vides » (de vitamines, de minéraux) et les autres effets négatifs de l'industrialisation de la production alimentaire (Lepiller, 2012; Levenstein, 2012). Cette défiance globale envers le système agroalimentaire est canalisée dans les années 1980 par la diffusion d'une « culture diététique » qui permet de classer les aliments en bons ou mauvais (comme ceux contenant du sucre ou de la graisse par exemple) et qui s'accompagne de la responsabilisation des individus face à leur achat et à leur consommation. Cependant, à partir du milieu des années 1990 marquées par l'accumulation de crises sanitaires, la défiance des consommateurs se dirige de nouveau vers l'industrie agroalimentaire (Lepiller & Yount-André, 2019). C'est dans ce contexte de défiance et en plein second scandale de la « vache folle » que s'ouvrent en 2000 les premiers états généraux de l'alimentation organisés par les pouvoirs centraux. Cette date marque le début des premières politiques publiques nationales de l'alimentation labellisées en tant que telles.

b) Le PNNS : une approche nutritionnelle de l'alimentation

L'accumulation des scandales sanitaires de l'agroalimentaire et leur médiatisation s'accompagnent dans les années 1980-1990 de la multiplication d'articles de presse mêlant l'alimentation, la santé et le bien-être (Lepiller & Yount-André, 2020). Ce contexte médiatique créé un espace de recevabilité pour la revendication d'une politique nutritionnelle nationale (Romeyer, 2015), finalement lancée aux premiers états généraux de l'alimentation en 2000. Cet événement organisé par les pouvoirs publics donne pour la première fois la parole aux citoyens sur le sujet via l'organisation d'ateliers de travail dans toute la France et la mise en place de cahiers de doléances. Il en ressort un besoin accru de transparence et d'informations quant à la provenance ou la composition des denrées alimentaires. Ces états généraux marquent aussi l'institution de l'alimentation en tant que problème de société. Comme l'explique le premier ministre de l'époque Lionel Jospin dans son discours de clôture : « *ce que nous mangeons constitue bel et bien une question de société. Répondre à l'interrogation "que voulons-nous manger ?", c'est en partie dessiner la société dans laquelle nous voulons vivre* »[63]. Bien au-delà du « simple » enjeu sanitaire qu'elle incarnait jusqu'alors pour les pouvoirs publics, la question de l'alimentation est désormais présentée comme un enjeu de société. Le premier ministre annonce alors une série de mesures gouvernementales qui visent à développer l'accès à l'information afin d'éclairer les choix alimentaires des Français. L'une de ces mesures va marquer

[63] Discours de Lionel Jospin, Premier ministre, lors de la clôture des états généraux de l'alimentation, Paris le 13 décembre 2000, disponible à : https://www.vie-publique.fr/discours/153346-declaration-de-m-lionel-jospin-premier-ministre-sur-les-mesures-prise

durablement le traitement politique de l'alimentation dans les années 2000 : le lancement du Programme national nutrition-santé, le PNNS, introduit en ces termes : *« Les Français veulent une alimentation saine et de qualité pour tous […] Les états généraux ont souligné que nos concitoyens étaient de plus en plus attentifs à l'équilibre nutritionnel de leur alimentation et à ses effets sur la santé, notamment chez les enfants. […]Dans cet esprit, j'ai demandé à Dominique Gillot de lancer dès janvier 2001 un "Programme national nutrition-santé" ».*[64] La définition retenue d'une alimentation saine et de qualité est donc ici celle d'une alimentation équilibrée. C'est le tournant nutritionnel de l'action publique alimentaire, qui réduit les multiples dimensions de l'alimentation à des aspects de nutrition (Poulain, 2009).

Porté par le ministère de la Santé en 2001, le PNNS est fondé sur le triptyque santé publique / nutrition / activité physique. L'objectif de ce programme est la réduction du taux de prévalence de l'obésité et des maladies cardio-vasculaires par la promotion d'une alimentation équilibrée. « Ce virage de la politique alimentaire permet, en ce sens, de déplacer l'attention du risque collectif subi (contracter involontairement une zoonose) vers le risque individuel choisi (faire le choix, par exemple, de ne pas manger équilibré) (Bellemain et al., 2017, p. 117). Il s'agit dorénavant de responsabiliser les individus, de les éduquer à « bien manger » par la diffusion massive de nouvelles normes et d'informations nutritionnelles. L'essentiel des moyens financiers et des instruments de politiques publiques des PNNS se concentrent ainsi sur des actions de prévention destinées au grand public et aux professionnels de santé (Romeyer, 2015). Les actions promues dans le cadre du PNNS de 2001-2005, mais aussi du PNNS 2 de 2006-2010, du PNNS 3 de 2011-2015 et du PNNS 4 de 2017-2021, sont ainsi pour une large partie de nature incitative et communicationnelle : l'élaboration de guides pour le grand public (nutrition pendant la grossesse, alimentation des 0 à 3 ans, etc.), l'élaboration de normes (« Mangez 5 fruits et légumes par jour »), la promotion de l'activité physique, l'incitation auprès des industriels de l'agroalimentaire à adopter des chartes nutritionnelles réduisant sel, sucres, acides gras saturés, etc. Les différentes programmations du PNNS ont aussi mis en place de rares mesures contraignantes telles que la déclaration nutritionnelle obligatoire (en vigueur à la fin de l'année 2016) ou la taxe sur les boissons sucrées, édulcorées ou caféinées (taxe « soda », circulaire du 21 janvier 2015). L'action publique du PNNS déployée par le ministère de la Santé n'aborde ainsi que de manière extrêmement sporadique les aspects de production, de distribution ou d'accès aux produits

[64] Discours de Lionel Jospin, Premier ministre, lors de la clôture des états généraux de l'alimentation, Paris le 13 décembre 2000, disponible à : https://www.vie-publique.fr/discours/153346-declaration-de-m-lionel-jospin-premier-ministre-sur-les-mesures-prise

alimentaires. Concernant le financement de cette politique, le budget du PNNS a été en constante hausse, atteignant en 2015 un budget annuel d'environ 52 millions d'euros[65].

c) PNA et états généraux de l'alimentation de 2017 : une reconnaissance symbolique des enjeux multidimensionnels de l'alimentation

En 2009, suite à l'impulsion des précédents ministres en charge, le ministère de l'Agriculture est rebaptisé ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, inscrivant pour la première fois le terme « alimentation » dans sa délégation. Les services déconcentrés du ministère, les Draf, sont elles aussi renommées et deviennent les Draaf, directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. La loi du 28 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) intègre à son tour des éléments touchant à l'alimentation. Le Conseil national de l'alimentation (CNA), instance consultative créée en 1985 mais jusqu'alors peu visible à l'extérieur de l'administration étatique en l'absence de médiatisation de ses avis, est reconnu et mis en avant. On annonce par ailleurs un Programme national pour l'alimentation, le PNA. Ce programme lancé en février 2011 a pour objectif principal d'« assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables »[66]. Le PNA définit l'alimentation de la manière suivante : « L'alimentation recouvre […] un ensemble de problématiques très variées : maintenir des traditions culinaires et des liens sociaux, permettre l'accès de tous à une nourriture de qualité, garantir la sécurité des aliments et la santé publique, préserver notre modèle agricole, nos industries agroalimentaires et les emplois qu'elles génèrent, tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Autant d'enjeux sociaux et économiques majeurs qui justifient le renforcement de l'intervention publique en matière d'alimentation »[67]. L'alimentation est présentée ici comme une question de société transverse, touchant à de multiples secteurs et ayant des répercussions économiques, sociales et environnementales majeures. Le document de présentation poursuit : « Or, jusqu'à ce jour, il manque une action publique intégrant toutes les problématiques de l'alimentation et du modèle alimentaire français et regroupant les initiatives sectorielles existantes (agriculture, pêche, santé, consommation, environnement, tourisme, éducation, culture, aménagement du territoire...). C'est

[65] Les budgets du PNNS 4 n'étaient pas encore stabilisés au moment de la rédaction de ce manuscrit.
[66] Tel que défini dans la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche à l'article L. 230-1.
[67] Document institutionnel : *Le Programme national pour l'alimentation (PN*A), ministère de l'Agriculture, février 2011, p. 3

l'objectif du Programme national pour l'alimentation »[68]. Avec le PNA, le ministère de l'Agriculture entend donc chapeauter et coordonner l'action publique des autres ministères en matière d'alimentation. Ce programme interministériel porte sur l'amélioration de l'offre alimentaire, l'accès général à une alimentation de qualité, le développement des connaissances (citoyennes et scientifiques) sur l'alimentation, etc. Dans les faits les budgets successifs des différentes programmations du PNA sont très faibles par rapport à d'autres programmes nationaux tels que le PNNS ou la politique d'aide alimentaire. Entre 2010 et 2013, son budget annuel oscillait par exemple entre 3 et 5 millions d'euros[69], soit plus de dix fois moins que la programmation du PNNS de l'époque.

Par ailleurs, ce budget est aux deux tiers géré par les services régionaux de l'alimentation (Sral) au sein des Draaf dont les degrés d'implication sont extrêmement divers comme le souligne un rapport du CGAAER : en 2013 dans certaines régions, aucune action du premier PNA n'avait été mises en place en 3 ans d'existence[70]. En 2014, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt portée par le ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll réaffirme cependant le programme du PNA. Le plan d'action de sa seconde programmation (2014-2019) se décline en quatre axes : la justice alimentaire, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le renforcement de l'ancrage territorial de l'approvisionnement. En 2019, le budget total du programme ne dépasse cependant toujours pas les 3,7 millions d'euros[71] (contre les 52 millions respectifs des politiques d'aide alimentaire ou du PNNS).

Appuyant cette reconnaissance des enjeux transverses de l'alimentation, bien que symbolique au vu de ses budgets, les états généraux de l'alimentation (EGA) ont été organisés au sortir de l'élection présidentielle de 2017 entre juillet et novembre de la même année. Les débats se répartissent alors entre la tenue d'ateliers regroupant une soixantaine de parties prenantes (élus, opérateurs économiques, partenaires sociaux, scientifiques, ONG) et la mise en place d'une plateforme internet de consultation citoyenne. Dans cette phase de consultation publique en ligne, le sujet le plus plébiscité est celui intitulé « comment accompagner la transformation de notre agriculture »[72]. À l'intérieur de ce sujet, les propositions les plus populaires sont les suivantes : la

[68] Document institutionnel : *Le Programme national pour l'alimentation (PN*A), ministère de l'Agriculture, février 2011, p. 3
[69] Rapport au Parlement, *Le Programme National pour l'Alimentation (PNA)*, Juillet 2013, p. 14.
[70] Rapport n° 12150, *Mission d'expertise et d'appui du Programme national pour l'alimentation (PNA),* CGAAER, décembre 2013, 57 p.
[71] Projet de loi de finances pour 2019 : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, section E. Donner de véritables moyens aux projets alimentaires territoriaux, 22 novembre 2018
[72] Ce sujet a regroupé 10 287 participants. À titre de comparaison le deuxième sujet le plus populaire sur la plateforme internet ne comptabilisait que 6 469 participants.

transition vers le sans-cage dans l'aviculture, l'arrêt du glyphosate et le développement de la production de protéines végétales. À ces états généraux de l'alimentation succède le travail parlementaire et l'élaboration de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, aussi appelée loi ÉGalim[73]. La promulgation de cette loi en 2018 a généré de nombreuses déceptions du côté des producteurs, des industriels ou des associations[74], tant son contenu n'aborde qu'une portion congrue des débats et des propositions générées lors des phases de consultation des états généraux. Ainsi les seuls articles contraignants de cette loi ne concernent que les relations fournisseurs-distributeurs alors que les cinq mesures se référant à la promotion d'une alimentation saine et durable sont au contraire particulièrement floues, à l'exception de l'introduction obligatoire en 2022 d'au moins 50 % de produits de qualité et durables (dont au moins 20 % de produits biologiques) dans les services de restauration scolaire et universitaire. Cette mesure avait cependant déjà été annoncée lors du Grenelle de l'environnement de 2008, l'objectif était alors d'introduire 20 % de produits AB dans les cantines à l'horizon 2012, sans grand succès.

*

Les quatre politiques nationales les plus directement liées à la régulation du système alimentaire (la politique agricole, la politique d'aide alimentaire, le PNNS et le PNA) comportent toutes un volet décentralisé qui vient structurer l'action publique agricole et alimentaire sur les territoires. Nous en présentons les acteurs et les différents modes d'action dans la sous-partie suivante.

B) Prolongement de l'action de l'État en région : les services déconcentrés de la régulation publique du système alimentaire

Différents acteurs institutionnels entrent en jeu dans la mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires sur les territoires. Nous évoquons ici le rôle des préfectures, puis celui des administrations déconcentrées de l'État que sont les Draaf, les directions départementales et les agences régionales de santé (ARS)

[73] Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, JORF n°0253 du 1 novembre 2018
[74] Table ronde de la commission des affaires économiques du Sénat, *"Non, non, rien n'a changé" dans les négociations commerciales alimentaires, malgré la loi Égalim – Un premier bilan très mitigé*, 06/06/2019

a) Le rôle des préfectures dans la régulation des affaires agricoles

Les préfectures jouent un rôle important dans la régulation locale du système alimentaire par son action sur l'organisation territoriale du secteur agricole. Elles exécutent les décrets nationaux et fixent de nombreux arrêtés locaux concernant notamment la gestion des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles, les ordres de priorité en cas de concurrence pour une reprise de foncier ou la délivrance de permis d'autorisation d'exploiter. Ce cadre administratif et légal a un impact déterminant sur l'installation de nouveaux agriculteurs, leur affiliation au régime de protection sociale agricole ou le déroulement de leurs activités. Au-delà de ce cadre règlementaire, la première mission des préfets est le maintien de l'ordre public et la protection des populations. Aussi, le contrôle de la contestation locale issue du monde agricole par exemple, représente un enjeu de premier plan pour les préfectures. Un de leurs agents en Bretagne l'expliquait en ces termes :

> *Le préfet, dans son action, il a l'ordre public et il a besoin d'un certain nombre de manettes. C'est-à-dire qu'à un moment quand vous avez des problèmes avec des agriculteurs, il faut être capable via les services d'avoir une certaine souplesse de gestion pour arranger certains trucs. […]*
> ***C'est quoi cette souplesse de gestion ?***
> *Mettre des moyens spécifiques pour accélérer le calendrier de paiement des aides par exemple.*[75]

Les préfets ont ainsi quelques marges de manœuvre supplémentaires dans la régulation publique locale du secteur agricole. Par ailleurs, les préfectures (régionales ou départementales) sont aussi des interfaces entre l'État et les représentants locaux du secteur agricole, interfaces particulièrement sollicitées par les sections locales du syndicat agricole majoritaire comme l'expliquait un agent du Sgar, le secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de la région Bretagne :

> ***Vos contacts avec les responsables agricoles, ils se passent à quelle fréquence ?***
> *Il y a des contacts informels et puis il y a des audiences. Par exemple, il y a souvent des mots d'ordre nationaux de la FNSEA. Là par exemple avant le salon [de l'agriculture] il fallait une action dans toutes les préfectures. Donc on a les reçus. Les quatre préfets se sont rencontrés et ils ont reçu les quatre FDSEA en même temps. Ils nous ont dit*

[75] Entretien avec le chargé de mission développement durable, agriculture, agroalimentaire et économie verte au Sgar de la Préfecture de la région Bretagne, Rennes, le 02/02/2018

quelles étaient leurs inquiétudes, leurs difficultés et on en fait une petite synthèse et on envoie au ministre avant le salon par exemple. […]

Qui y a accès à vos audiences ?

On reçoit tout le monde. Par contre on constate que la FNSEA sollicite beaucoup les autorités préfectorales pour des rendez-vous réguliers. Ça, les autres le font moins. Nous on est pas là pour assurer l'égalité de la représentation, on reçoit tout le monde, mais eux sont beaucoup plus proactifs.[76]

Cette représentation auprès des préfectures assure aussi aux membres des sections locales de la FNSEA des contacts réguliers de nature moins formelle avec les agents préfectoraux qui, pour se forger une opinion sur certains dossiers agricoles locaux, reconnaissaient faire souvent appel à ces élus syndicaux.

b) Actions des administrations déconcentrées d'État

Placées sous l'autorité du préfet de région, les Draaf sont les administrations déconcentrées en région du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Concernant les enjeux agricoles, elles ont pour mission d'appliquer et d'animer les politiques nationales et européennes, de coordonner les aides au secteur agricole (principalement celles de la PAC), d'orchestrer le travail des directions locales de contrôle vétérinaire, d'assurer les contrôles sur la partie végétale de la production territoriale, de gérer les enjeux environnementaux de celle-ci selon la règlementation en vigueur et enfin d'assurer une partie de la production de statistiques régionales. Concernant la gestion des enjeux « purement » alimentaires, les orientations du PNA sont mises en œuvre au sein des « pôles alimentaires » ou des « pôles politiques publiques de l'alimentation » des Sral, les services régionaux de l'alimentation. Les Sral sont des services de taille modeste au sein des Draaf ; le service de l'alimentation en région Bretagne compte par exemple 25 agents à temps plein sur les 640 de l'administration déconcentrée. À l'intérieur de ces derniers, les pôles alimentaires en charge de déployer les actions du PNA sont de taille encore plus modeste et leurs ressources humaines dépendent de l'importance attachée par le directeur des Draaf locales au dossier de l'alimentation : en 2018 on comptait ainsi 0,46 ETP au pôle alimentaire de la Draaf Bretagne. Dans les régions Occitanie et Grand Est, trois agents à temps plein étaient affectés à l'animation du PNA. Concernant les budgets dont disposent ces équipes réduites, leur enveloppe est fixée par les autorités nationales selon un ensemble de critères indépendants du bon vouloir

[76] Entretien avec le chargé de mission développement durable, agriculture, agroalimentaire et économie verte au Sgar de la Préfecture de la région Bretagne, Rennes, le 02/02/2018

des Draaf locales[77] : en 2017, le pôle alimentaire de la région Bretagne touchait un budget annuel global de 83 000 euros[78], celui de la région Grand Est s'élevait à 240 000 euros[79] et celui de la région Occitanie à 340 000 euros[80].

Pour assurer leurs missions, les Draaf s'appuient sur des directions départementales placées sous l'autorité du préfet et du ministère de l'Agriculture. Les directions départementales des territoires (DDT) ou dans les départements littoraux, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) assurent par exemple une partie de l'instruction des aides socio-économiques de la PAC ou des procédures liées au foncier et aux structures agricoles. Dans la continuité de son action de gestion des risques sanitaires du système alimentaire, l'État met aussi en place des contrôles réguliers des produits agricoles et alimentaires sur les territoires, principalement dans les abattoirs et les unités de production agroalimentaires. Depuis le regroupement d'anciennes structures en 2009, cette mission de « sécurisation » de l'alimentation est assurée par les directions départementales de la protection des populations (DDPP), parfois appelées directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Ces structures comptent en moyenne 300 agents par département, agents administratifs, enquêteurs de terrain ou experts vétérinaires. Ces derniers effectuent différentes opérations de contrôle auprès des professionnels de la production, de la transformation ou de la distribution des produits alimentaires. Leur rôle est ainsi de garantir l'hygiène, la sécurité et la qualité des filières et produits alimentaires[81]. Les DD(CS)PP comportent toutes un service « alimentation » dont le nom peut varier selon les départements. Ces services sont régis par des orientations publiques données par le préfet de région, par des orientations fixées à l'échelle nationale par la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture ou par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie, ou encore par des réglementations européennes (paquet hygiène). Ainsi, jusqu'aux années 2010, la seule action publique déconcentrée labélisée « alimentation » se résumait au fait

[77] Les crédits du programme 206 action 8 « qualité de l'alimentation et offre alimentaire » sont fixés par région en fonction des quatre critères suivants : nombre de bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire, nombre d'enfants scolarisées dans le 1er et 2ème degré, nombre d'industries agroalimentaires et nombre de SIQO. Note de service du ministère de l'Agriculture, 2013

[78] Entretien avec le directeur du pôle alimentaire de la Draaf de Bretagne, Rennes, le19/06/2017

[79] Entretien avec le chef du service régional de l'alimentation de la Draaf du Grand Est, Strasbourg, le 14/09/2017

[80] Entretien avec le chef du pôle « politiques publiques alimentaires » de la Draaf Occitanie, Montpellier, le 24/10/2017

[81] Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

d'assurer par des contrôles réguliers, la non-toxicité et la conformité des produits agricoles et alimentaires.

La « qualité alimentaire » est alors définie au sein des DD(CS)PP selon l'ensemble des normes sanitaires européennes ou françaises que leurs agents doivent faire respecter aux acteurs locaux des filières agroalimentaires. Cette définition comporte plusieurs facettes, comme la qualité microbienne des produits qui est évaluée via des prélèvements et des analyses en laboratoire afin d'en vérifier le niveau de contamination bactérienne par exemple. La qualité d'un produit alimentaire peut aussi renvoyer à ses qualités organoleptiques, comme par exemple pour les huiles d'olive qui font l'objet de tests gustatifs en laboratoire. Le taux de contamination aux pesticides, qui est appréhendé par le niveau de résidus de pesticides sur les produits, fait aussi partie de la définition de la qualité alimentaire par cette institution de contrôle. Enfin, certains produits comme les fruits et légumes sont aussi contrôlés au moment de leur mise en marché. Il n'est ainsi pas rare de faire jeter des fruits trop abîmés proposés à la vente : ils ne sont pas forcément dangereux, mais ne répondent pas aux standards de qualité et normes de commercialisation prévus par la réglementation. Aux dires d'un chef de service « alimentation » d'une des DDPP enquêtées, la définition de ce qui constitue la qualité d'un produit alimentaire n'a pas beaucoup évolué au sein de ces structures de contrôles. Les plus grandes variations rencontrées ont été celles de l'évolution des taux de résidus de pesticides acceptables ou non selon les produits[82]. En termes de moyens humains, le service « sécurité et qualité alimentaires » de la DDPP du département de l'Hérault comptait 25 ETP en 2017, dont 3 cadres. Ces ressources humaines octroyées à l'une des DDPP d'Occitanie comparées aux trois agents dédiés à l'exécution du PNA sur l'ensemble des treize départements de la région, faisaient dire à l'une des enquêtées rencontrées : « *On donne toujours beaucoup plus de moyens pour chasser les bactéries que pour chasser les pesticides* »[83], combat qu'elle associait aux politiques alimentaires des territoires. Les comparaisons budgétaires entre le déploiement régional du PNA et le contrôle départemental de la « sécurité alimentaire » sont de la même grandeur d'échelle.

L'animation du PNNS sur les territoires est gérée par un autre organe déconcentré d'État : les agences régionales de santé (ARS). Les budgets du PNNS, nous l'avons vu, sont bien plus élevés que ceux du PNA, ils demeurent cependant eux-mêmes marginaux par rapport aux autres budgets des agences régionales de santé : « *On a quand même des budgets et on fait des appels à projets,*

[82] Échanges avec un chef de service « alimentation » d'une DDPP, par mail, le 31/05/2017
[83] Entretien avec la vice-présidente du département du Gard, déléguée à la qualité alimentaire, à l'agriculture biologique et aux circuits courts, conseil départemental du Gard, Nîmes, le 03/07/2017

mais bon on doit avoir un budget de 1 ou 2 millions, quand il y a 180 millions ailleurs »[84]. Tout comme la gestion des fonds du PNA, l'action principale des agents en charge de mettre en œuvre localement le PNNS s'articule autour de la labélisation de collectivités territoriales, du soutien à des acteurs locaux par l'attribution de subventions ou de la mise en relation des parties prenantes sur leur territoire (Castetbon et al., 2011; Honta & Haschar-Noé, 2011). De manière générale, les collaborations entre les ARS et les Draaf sont rares à l'échelle du territoire national tant sur les enjeux agricoles que sur les enjeux alimentaires. Des conflits peuvent même voir le jour. C'est par exemple le cas avec l'opération « Un fruit à la récré » orchestrée au sein du PNA et consistant en la distribution de fruits lors de la pause matinale des enfants du primaire. Dans certaines régions cette opération est contestée par les acteurs locaux du PNNS pour qui la collation du milieu de matinée est une habitude dorénavant à proscrire, comme l'explique un agent de l'ARS de la région Grand Est : « *Par rapport à la collation matinale, on est en décalage avec la Draaf et son dispositif « un fruit pour la récré », pour nous c'est « pas tous les jours » et ça vient avec une visée pédagogique. Donc nous on leur dit […], mais la mise en cohérence n'est pas facile. Après les deux structures sont assez autonomes, pour ne pas dire autre chose »*[85]. Cette confusion illustre le fait que le système alimentaire français demeure administré par un ensemble de politiques élaborées en silo, parfois contradictoires, et ce jusque dans les territoires.

2. Régions et collectivités urbaines, les nouveaux acteurs locaux de la régulation publique du système alimentaire

Les différentes administrations d'État en région présentées précédemment structurent largement le paysage institutionnel local de l'action publique en matière d'agriculture et d'alimentation. Cependant, depuis les années 2000 et de manière plus prononcée depuis les années 2010, de nouveaux acteurs publics locaux font leur apparition. Les Régions notamment, du fait de la régionalisation d'une partie des fonds de la PAC, sont devenues des acteurs incontournables dans la régulation du système alimentaire sur les territoires. De même des collectivités territoriales infrarégionales variées développent des initiatives politiques mêlant aux enjeux de l'alimentation ceux de l'agriculture (sous-partie A). Cependant, tout en disposant d'un certain nombre de leviers annexes qui leur permettent d'intervenir sur une partie des systèmes alimentaires locaux, ces collectivités territoriales n'ont pas de compétences directes en matière d'alimentation et ne

[84] Entretien avec la correspondante du PNNS à l'ARS du Grand Est, Strasbourg, le 08/09/2017
[85] *Ibid.*

possèdent que des compétences limitées en matière d'agriculture (sous-partie B). Enfin, les établissements publics ou parapublics qui conseillent les collectivités territoriales sur ces thématiques sont également des acteurs importants dans le paysage de la régulation locale des enjeux du système alimentaire. S'il n'existe pas de structure d'appui officielle concernant les questions proprement alimentaires, les élites agricoles locales occupent une place capitale concernant la régulation territoriale du secteur agricole (sous-partie C).

A) La multiplication de politiques alimentaires territoriales

Aux échelles régionales et infrarégionales, on constate depuis quelques années la multiplication de projets politiques sur l'alimentation (point a) dont l'une des particularités est de mêler questions alimentaires et questions agricoles (point b).

a) Des politiques alimentaires multi-acteurs et multi-niveaux

Alors que durant des décennies les échelons infranationaux ne jouaient plus qu'un rôle extrêmement marginal dans la régulation locale des secteurs agricole et alimentaire, on constate depuis une vingtaine d'années un fort dynamisme local autour de l'élaboration d'initiatives alimentaires territoriales (Brand, 2015; Fouilleux & Michel, 2020a). Il existe ainsi à l'échelle locale un intérêt prononcé pour les questions de l'alimentation, que cet intérêt soit porté par des privés, des associations, des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) ou des collectivités territoriales (Mundler & Rouchier, 2016). Parmi les dynamiques politiques lancées par des collectivités territoriales, la commune rurale de Mouans-Sartoux a par exemple initié en 1999 un programme d'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique pour ses cantines municipales, mettant en place de nombreuses actions : installation d'une régie agricole communale, aide à l'installation en AB ou création d'un atelier de transformation et d'un observatoire de la restauration durable[86]. Le cas de Mouans-Sartoux n'est pas isolé et aujourd'hui de nombreuses collectivités territoriales inscrivent à leur agenda des politiques dites alimentaires que cela soit à l'échelle communale ou à celle des Régions. Nous pouvons citer par exemple les politiques du pays de Figeac (Billion, 2017), de la ville de Perpignan (Perrin & Soulard, 2014), des métropoles de Lyon (Brand, 2015) ou de Nantes (Billion, 2017) ou celle de

[86] Brochure *Manger bio et durable à Mouans-Sartoux*, Maison d'éducation à l'alimentation durable, juillet 2017, 5 p.

l'ancien conseil régional du Nord-Pas-de-Calais (Poisnel, 2020), pour ne citer que celles qui ont été étudiées dans la littérature académique.

Ainsi, alors que les collectivités territoriales subissent de plus en plus de restrictions budgétaires, elles sont aussi paradoxalement de plus en plus nombreuses à se saisir de l'alimentation comme nouveau domaine d'action publique. Il ne s'agit pas d'une nouvelle mission politique ou de nouvelles compétences que leur aurait déléguées l'État : le problème public de l'alimentation apparaît « spontanément » à l'agenda politique local. C'est en particulier le cas pour les villes qui, à l'échelle nationale ou internationale, sont de plus en plus nombreuses à élaborer leurs propres stratégies alimentaires. Mises à l'agenda des villes étasuniennes à la fin des années 1990, ces stratégies sont dans un premier temps étudiées par des géographes dans une perspective de planification et d'aménagement (Cummins & Macintyre, 2002; Kameshwari Pothukuchi & Kaufman, 2000). Les villes et les urbains sont alors présentés comme les acteurs clés de la nouvelle régulation du système alimentaire, en passe de créer de nouveaux liens entre les différents acteurs des différentes étapes de fourniture de l'alimentation (Morgan & Sonnino, 2010) et porteurs d'alternatives durables vis-à-vis du système alimentaire (Deverre & Lamine, 2010; Marsden, 2009; Renting et al., 2012). Ces initiatives alimentaires locales véhiculent en effet une charge critique envers le système alimentaire industrialisé (Renting et al., 2012; Warner et al., 2017) et leur construction d'alternatives passe par l'élaboration d'une « nouvelle équation alimentaire » intégrant à l'action publique l'ensemble des enjeux de l'alimentation (production agricole, préservation de l'environnement, accessibilité sociale, etc.) (Morgan & Sonnino, 2010). Contrairement aux politiques nationales, les politiques alimentaires territoriales portent ainsi sur des dimensions de l'alimentation très diverses, telles que la justice alimentaire et environnementale, l'agriculture urbaine, l'approvisionnement public, la consommation locale ou la démocratie alimentaire et nourrissent des objectifs politiques variés : développement économique, sécurité alimentaire, protection de l'environnement, amélioration de la santé publique, développement culturel, intégration sociale (Halliday, 2017).

Parmi les autres initiatives locales de l'alimentation, les projets alimentaires territoriaux (PAT), désignent des collectifs d'individus, de structures ou de collectivités territoriales qui partagent un même diagnostic sur l'alimentation de leur territoire et définissent un ensemble d'actions à y mettre en place. Proposés en 2014 au sein de la loi sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt, les PAT ont été définis par un amendement de la députée Europe-écologie les Verts, Brigitte Alain, sous la forme d'un article de loi très court et n'engageant ni contrainte, ni financement. Depuis lors, ces projets alimentaires territoriaux ont rencontré sur le terrain un engouement certain avec la création en cinq ans de plus de 150 PAT sur les territoires. Les porteurs ou parties prenantes de

ces initiatives locales sont variés et rassemblent par exemple des agglomérations, des conseils départementaux, des chambres d'agriculture, des associations de parents d'élèves ou des collectifs de riverains[87].

b) Des politiques mêlant enjeux agricoles et enjeux alimentaires

Les initiatives alimentaires territoriales apparaissent en rupture avec la problématisation nationale de l'alimentation, pensée « en silo » et relativement déconnectée des multiples enjeux du secteur agricole. Au sein des projets alimentaires territoriaux (PAT) par exemple, la question alimentaire est presque systématiquement associée au volet agricole, à la structuration des filières, à l'ancrage de la valeur ajoutée sur les territoires et à la promotion de systèmes productifs plus respectueux de l'environnement[88]. L'un des points communs des politiques alimentaires territoriales françaises est aussi leur proximité avec les enjeux agricoles (Brand, 2017), que cela soit dans leur problématisation spécifique de l'alimentation ou dans les actions qu'elles mettent en place (Billion, 2017; Bonnefoy & Brand, 2014). Ainsi, les politiques alimentaires territoriales lorsqu'elles ne sont pas initiées directement à la suite d'actions publiques orientées vers l'agriculture, développent elles-mêmes des volets agricoles comportant par exemple des actions sur le foncier, l'installation d'agriculteurs ou la promotion des circuits courts (Billion, 2017). À l'échelle locale, on observe ainsi l'apparition d'embryons de plateformes de gouvernance « agri-alimentaire » (Billion, 2018; Bonnefoy & Brand, 2014; Mundler & Rouchier, 2016). Une charge critique envers le modèle agricole industrialisé émane de certains de ces espaces et peut mener dans certains cas à la promotion de système alimentaire alternatif et à l'exclusion des acteurs associés au monde agricole « conventionnel » (Billion, 2017).

À travers ces initiatives on constate ainsi que, d'une part, l'alimentation est de plus en plus inscrite sur les agendas politiques territoriaux et que, d'autre part, les actions menées sous cette bannière alimentaire sont en lien avec le secteur agricole, que cela soit par la consultation de ses représentants, les actions déployées ou le public ciblé. Ainsi, si à l'échelle nationale les politiques alimentaires peinent à relier questions alimentaires et questions agricoles, il semblerait qu'à l'échelle des « projets de territoires », alimentation et régulation du secteur agricole aillent de pair. La question est alors de savoir quelles compétences en matière d'alimentation ou

[87] Rapport d'analyse comparative, *La prise en compte et l'articulation des différents champs de l'alimentation dans les projets alimentaires territoriaux*, Louise Macé, RnPAT et chambres d'agriculture, août 2017, 75 p.
[88] *Ibid.*

d'agriculture les collectivités territoriales détiennent afin de mettre en œuvre ces politiques alimentaires et l'action publique agricole qui en résulte.

B) Des compétences restreintes en matière d'agriculture et d'alimentation

À l'heure actuelle, aucun texte de loi ne précise à quelle collectivité territoriale appartiendrait la « compétence alimentaire » qui n'existe d'ailleurs pas en tant que telle. Cependant, on constate que tous les niveaux de gouvernance locale, des communes aux conseils régionaux, élaborent et mettent en œuvre des politiques alimentaires territoriales. L'essentiel de l'action publique locale en matière d'alimentation relève de la liberté d'initiative de chaque type de collectivité. Jouant sur le caractère intersectoriel de l'alimentation, elles abordent le dossier tantôt sous l'angle de l'économie locale, du développement rural, des cantines scolaires ou de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire selon des compétences propres à chacune. Comme les politiques culturelles territoriales, elles ne trouvent que rarement leur origine dans des injonctions nationales à agir, mais sont pourtant mises en œuvre par une pluralité de niveaux de gouvernance (Négrier, 2003).

Concernant les compétences des collectivités territoriales en matière d'agriculture, les politiques publiques agricoles sont depuis les années 2000 de plus en plus territorialisées, c'est-à-dire élaborées, gérées et mises en œuvre à des échelles infranationales. Cela résulte d'un double processus de régionalisation de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne et d'accentuation de la décentralisation politique française (Berriet-Solliec & Trouvé, 2010). Cette territorialisation reste cependant modeste puisqu'en 2012, l'aide des collectivités territoriales au secteur agricole était évaluée à un milliard d'euros par an, soit environ 6 % des concours publics destinés aux domaines agricoles et ruraux[89]. Cette situation a en partie évolué depuis l'acte III de la décentralisation.

Nous présentons ici les compétences et les leviers d'action respectifs dont disposent actuellement les conseils départementaux (point a), les conseils régionaux (point b) et les centres urbains (points c) dans ces deux domaines touchant à la régulation du système alimentaire : l'agriculture et l'alimentation.

[89] Rapport *Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture - Éléments de méthodologie*, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, CGAAER n°11120, février 2012, 72 p.

a) Les conseils départementaux, guichets historiques du secteur agricole local

Parmi les collectivités territoriales, les conseils départementaux[90] se trouvaient au cœur de la régulation locale du secteur agricole puisqu'ils constituaient jusqu'aux années 2000 l'« espace politique où se structur[aient] traditionnellement les systèmes de pouvoir au niveau local » (Nay, 1998, p. 189). Ils administraient ainsi plus des deux tiers des dépenses publiques en région dans le domaine agricole (Berriet-Solliec, 2002). Les conseils départementaux représentaient alors aussi le premier interlocuteur et le guichet principal pour les acteurs locaux de l'agriculture, se situant au carrefour des réseaux agricoles territoriaux, qu'ils soient d'ordre professionnel, organisationnel ou institutionnel (Hobeika, 2016, p. 46). La pertinence de cet échelon de gouvernance a cependant été progressivement et régulièrement remise en cause (Grégory, 2014) jusqu'à ce que sa contestation s'institutionnalise à partir des années 2000. Dans un contexte de réforme territoriale, une série de rapports[91] commandés par les gouvernements nationaux successifs questionnèrent ainsi l'efficacité et le bien-fondé mêmes de l'action publique des conseils départementaux vis-à-vis des enjeux de compétitivité des territoires et de réduction des coûts de fonctionnement de l'État. Leurs conclusions plaidaient pour un renforcement des intercommunalités et des Régions au détriment des départements jugés moins adaptés à la construction européenne et à la compétition généralisée entre territoires (Douillet & Lefebvre, 2017). Une série de lois issues de l'« acte III » de la décentralisation reprennent ces conclusions, en particulier la loi du 16 décembre 2010[92], la loi Maptam[93] de 2014 et enfin la loi NOTRe[94] de 2015 qui renforce les compétences économiques des Régions au détriment de celles des départements. L'action publique agricole ayant été jusque-là menée par les conseils départementaux au nom de leurs compétences économiques, l'affaiblissement de ces dernières couplé à la perte de leur clause générale de compétence, sonnent l'heure d'une véritable reconfiguration de la régulation agricole au niveau territorial. À partir de 2017, date d'entrée en vigueur de la loi NOTRe, plusieurs départements ont par exemple décidé de supprimer leur service agricole en interne et l'ensemble des aides qui y étaient rattachées (aides à l'installation, aides d'urgence, prise en charge d'une partie des analyses sanitaires en laboratoire, etc.). Depuis cette période, les conseils départementaux ne peuvent en effet plus agir sur le secteur agricole local que par dérogation et dans le cadre d'une convention passée avec le conseil régional. Les

[90] Avant le renouvellement des assemblées départementales de mars 2015, les conseils départementaux portaient le nom de conseils généraux.
[91] Rapport Pébereau (2006), rapport Attali (2008), rapport Balladur (2009)
[92] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
[93] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
[94] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

quelques compétences que les conseils départementaux conservent sont la possibilité de délimiter des périmètres d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), celle de participer au financement de projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement de communes ou celle d'assurer en direct l'approvisionnement des cantines scolaires des collèges dont ils ont la charge.

b) Les conseils régionaux, nouveaux chefs de file de la régulation locale du système alimentaire

Les conseils régionaux ont quant à eux gagné de nombreuses compétences en termes de régulation locale du secteur agricole sous l'impulsion de la régionalisation de la PAC et du déploiement de l'acte III de la décentralisation. La régionalisation de la PAC renvoie au transfert de compétences en matière de politiques agricoles aux régions européennes, qui se traduit par l'accroissement de leurs marges de manœuvre en termes de régulation et de budget dans ce champ politique (Perraud, 2001). Le degré de régionalisation de la politique européenne est extrêmement variable selon les États membres (Trouvé, 2007). Au début des années 2000, la régionalisation était par exemple très poussée en Allemagne puisque les 2/3 des aides directes aux agriculteurs étaient alors gérées par les Länder, alors qu'en France, cette part ne représentait que 3 % du total des aides agricoles (Trouvé, 2009). Aussi, si une large partie de la politique agricole commune pouvait se gérer à une échelle régionale, ce n'était pas le choix engagé par l'État français jusqu'à ce que la loi Maptam de 2014 ne désigne les conseils régionaux comme autorités de gestion des fonds du Feader. Ces fonds européens pour le développement rural, dits du « second pilier », regroupent l'ensemble des financements de la partie « verte » de la PAC.

Sur la programmation 2014-2020, les Régions ont ainsi estimé à 2,32 milliards d'euros le budget annuel qu'elles avaient à gérer pour le développement agricole et rural, cette enveloppe comprenant 1,8 milliard de fonds européens[95] et 550 millions de fonds propres engagés par les conseils régionaux[96]. Cependant, les programmes de développement rural régionaux (PDR ou PDRR) que doivent rédiger les conseils régionaux en début de programmation PAC pour administrer ces budgets sont pour une large partie contraints par le « cadre national », un document de référence qui encadre le contenu et les budgets des orientations politiques agricoles déployées en régions (Pacquet, 2014). Sur cette enveloppe régionale de subventions européennes

[95] Feader et Feamp (fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) confondus
[96] Rapport *Les chiffres clés des Régions, édition spéciale Politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche*, Régions de France et Banque des territoires, décembre 2018, p. 14-19

nous estimons, grâce à l'étude des PDR et du cadre national, les marges de manœuvre budgétaires dont disposent les conseils régionaux pour mener à bien leur propre politique sur le secteur agricole à seulement 20 %.

Aurélie Trouvé dans sa thèse de 2007, a montré par ailleurs que le renforcement des marges de manœuvre politique des Régions n'impliquait pas nécessairement la mise en place d'orientations politiques différentes à celles de la PAC ou à celles des politiques nationales. Si l'autrice reconnait une concertation plus large et une prise en compte d'intérêts multifonctionnels dans l'élaboration des plans de gestion des fonds agricoles régionalisés, sa thèse met cependant en lumière une consolidation des intérêts néo-mercantiles (ceux des représentants hégémoniques du secteur agricole) et un renforcement des intérêts néo-libéraux (ceux des industries aval et amont des filières agricoles) à cette échelle de gouvernance (Trouvé, 2007). Pour la programmation 2014-2020, on constate aussi que quasi la moitié des fonds Feader ont servi à soutenir l'investissement dans les exploitations agricoles (agrandissement, mise aux normes de bâtiments d'élevage, etc.) alors que seulement 15 % de ce budget ont été dédiés au soutien des pratiques vertueuses et de la préservation des ressources[97].

En plus de cette nouvelle gestion des fonds Feader, les conseils régionaux cumulent aussi des compétences historiques dans le domaine agricole : la construction, l'entretien et le fonctionnement des établissements d'enseignement agricole, la formation des professionnels dans le secteur ou la gestion de l'approvisionnement des cantines scolaires lycéennes. L'ensemble de ces compétences et des budgets associés font des conseils régionaux les acteurs politiques locaux incontournables sur les questions agricoles locales.

Sur les questions alimentaires, les Régions françaises se targuaient d'avoir investi en 2018 un total de 149 millions d'euros dans le domaine de l'alimentation. Il faut toutefois nuancer ce chiffre en rappelant que la moitié de ce montant a été alloué au soutien d'entreprises agroalimentaires locales[98]. Seuls 40 millions d'euros de cette enveloppe globale ont ainsi été consacrés à des actions pour la « promotion d'une alimentation de qualité, durable et accessible », ce qui représente une enveloppe moyenne de 2 millions d'euros de fonds propres par région[99]. Au nom de leurs compétences économiques, les conseils régionaux ont en effet la possibilité d'élaborer des

[97] Rapport Les chiffres clés des Régions, édition spéciale Politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche, Régions de France et Banque des territoires, décembre 2018, p. 6-13
[98] Rapport *Les chiffres clés des Régions, édition spéciale Politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche*, Régions de France et Banque des territoires, décembre 2018, p. 14-19
[99] Rapport *Les chiffres clés des Régions, édition spéciale Politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche*, Régions de France et Banque des territoires, décembre 2018, p. 18

politiques alimentaires volontaristes. À titre de comparaison l'action publique menée par l'État via l'intermédiaire des Draaf s'adosse à des politiques nationales déjà cadrées et s'incarne principalement dans le soutien modeste et ponctuel d'initiatives alimentaires locales. Cette situation faisait dire à un membre du cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie que les changements politiques en matière d'alimentation et d'agriculture proviendraient au final plus des territoires que de l'État :

> *Moi je crois que l'État est un État manchot : il a une bouche, mais plus de bras. Et on le retrouve localement. L'État il n'a plus les moyens pour faire des politiques volontaristes. Il gère des montagnes d'argent sans avoir l'agilité qu'ont encore les collectivités territoriales. Nous on a la force d'agir. […]À la région, on sait qu'on peut avoir un impact concret sur la vie des gens, sur l'alimentation, sur l'agriculture régionale. C'est ça qui est stimulant.*
>
> ***Donc vous ne voyez pas d'intérêt à vous associer à une politique nationale comme le PNA déclinée en région ? Vous la trouvez moins « politique » ?***
>
> *Hé non, le problème c'est qu'ils n'ont pas de sous. […] La politique alimentaire c'est l'État, c'est le national et la Draaf. Mais la politique alimentaire [nationale] en région c'est 600 000 euros. […] Moi la Draaf je les aime beaucoup, ils sont actifs et ils sont compétents, mais eux aujourd'hui ils ne peuvent faire que de l'animation, nous on veut agir. […] La Draaf c'est 500 ou 600 000 euros en tout et pour tout. Nous c'est 5 millions pour l'alimentation en plus des 75 millions sur l'agriculture qu'on met déjà et qui vont se teinter de cette démarche alimentation. Ça a un vrai effet de levier !*[100]

Ces affirmations optimistes sont toutefois à relativiser au regard de deux éléments. Premièrement, les latitudes financières d'une politique publique n'en garantissent pas toujours le succès. En témoignent les 71 millions d'euros annuels des programmations du plan gouvernemental Écophyto entre 2008 et 2019, dont l'objectif principal était la réduction de 50 % du recours aux produits phytopharmaceutiques dans l'agriculture française à l'horizon 2020 puis 2025. Cependant, sans cadre législatif contraignant et malgré le budget conséquent du programme, les ventes de pesticides ont augmenté de 25 % sur cette même période[101]. Autre élément venant relativiser le pouvoir des conseils régionaux, celui de la régionalisation française limitée au regard du contexte européen. En effet, le budget total de la région Occitanie ne dépasse pas par exemple

[100] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[101] Source : ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

les 10 % de celui de la Catalogne pour une population quasi équivalente (Douillet & Lefebvre, 2017).

Cependant, au-delà de leur absence de capacités législatives ou de leur poids financier relatif, les Régions françaises bénéficient d'un poids politique et d'une capacité d'entrainement à l'échelle des territoires. Elles peuvent ainsi dans certains cas imposer leur agenda politique en matière d'agriculture ou d'alimentation aux autres acteurs locaux. Nous l'avons constaté notamment en région Grand Est. À l'occasion des ateliers régionaux de concertation organisés dans le cadre des états généraux de l'alimentation de 2017, les responsables locaux du PNA à la Draaf du Grand Est n'ont pas réussi à imposer leur définition de l'alimentation face aux acteurs du conseil régional. Le but de ces ateliers était de faire remonter les initiatives et besoins locaux concernant les enjeux alimentaires de la région. Les agents territoriaux de la Draaf entendaient porter au sein de ces ateliers une « *vision élargie de l'alimentation* »[102], celle qu'ils avaient jusque-là construite avec leurs partenaires locaux au travers des thèmes de l'ancrage territorial des productions, des relations entre acteurs, de l'évolution des consommations, des PAT ou de la justice sociale. Cependant, l'atelier régional de concertation s'est articulé au final autour de l'instauration d'un « comité des marchés alimentaires régionaux », organe du schéma de gouvernance partagé de la politique agricole élaboré par la Région, le Préfet et la chambre d'agriculture régionale. Résumer les questions alimentaires aux enjeux des marchés locaux apparaissait réducteur par rapport à la définition de l'alimentation portée par les agents de la Draaf. Nous soulevions ce point auprès de ces derniers en charge des questions alimentaires à la Draaf du Grand Est :

> ***Ce comité il aborde au final que la dimension « structuration des filières / approvisionnement local », mais vous vous portez au sein de l'animation du PNA d'autres dimensions de l'alimentation, non ?***
> *Vous touchez du doigt une problématique.... Nous on essaye de faire remonter à la direction, parce que c'est au niveau des directions que c'est en train d'être discuté, que par rapport au PNA ce qui nous gêne un peu c'est qu'il n'y a que ce volet économique qui apparaît clairement [dans le comité / atelier]. Si on veut que ce comité représente aussi le Cralim, [comité régional de l'alimentation] et bien il faut absolument que les autres thématiques, justice sociale et tous les axes soit abordés. […] C'est bien le*

[102] Entretien avec le chef de projet du programme national de l'alimentation à la Draaf du Grand Est, Strasbourg, le 14/09/2017

rapprochement avec le conseil régional, le copilotage, mais il n'y a pas que des avantages.[103]

Par l'imposition de ce comité des marchés, censé couvrir les problématiques alimentaires de la région dans leur globalité et animer la concertation régionale des états généraux de l'alimentation, les fonctionnaires territoriaux de la Draaf du Grand Est reconnaissaient même avoir « *perdu d'une certaine manière la bataille* »[104], puisque leur vision des enjeux alimentaires n'y avait pas été intégrée. Cet exemple particulier montre le poids politique que peuvent avoir les conseils régionaux concernant la régulation locale des enjeux et des débats alimentaires, même face à des acteurs étatiques spécialement mandatés sur les territoires pour assurer cette mission.

c) Le retour des villes dans la régulation du système alimentaire

De l'Antiquité à l'Époque moderne, les villes constituaient via leurs politiques d'approvisionnement particulièrement interventionnistes, l'un des cadres principaux de l'activité agricole et des chaînes d'approvisionnement agri-alimentaires (Steel, 2013). Elles perdirent cependant ce rôle de donneuses d'ordre et d'organisatrices des marchés, au fur et à mesure que se consolidait l'action étatique centralisée et que se structurait le secteur agricole (Daviron et al., 2017). La régulation publique de l'agriculture dans les années d'après-guerre est ainsi principalement revenue aux États qui en ont façonné le modèle productiviste, servant les intérêts d'une consommation qui devient alors de masse. Les villes, s'accommodant de cette nouvelle organisation du système alimentaire, ont alors complètement disparu de la régulation politique de la production agricole, si ce n'est lorsque, dans le cadre de l'étalement périurbain, elles exproprient, préemptent ou indemnisent les agriculteurs avoisinants. L'action publique des villes sur le secteur agricole est ainsi devenue globalement une action « contre » l'agriculture, notamment avec l'artificialisation des terres agraires périurbaines, anciennes ceintures maraîchères et laitières des villes du XIX^{e} siècle. En effet, on peut considérer que lorsque l'approvisionnement alimentaire n'a plus été l'un des enjeux prioritaires des villes, délestées de cette charge par l'accroissement de la production agricole et la révolution des transports (ferroviaires et réfrigérés), ce sont les enjeux de mobilité et d'habitat qui sont venus coloniser leurs pourtours : aux ceintures maraîchères et laitières succèdent ainsi périphériques automobiles et lotissements périurbains. D'un point de vue indirect, les centres urbains modernes sont en

[103] Entretien avec le chef du service régional de l'alimentation à la Draaf du Grand Est, Strasbourg, le 14/09/2017
[104] Entretien avec le chef de projet du programme national de l'alimentation à la Draaf du Grand Est, Strasbourg, le 14/09/2017

même temps des contributeurs majeurs de la grande transformation de l'agriculture et du système alimentaire. Comme l'explique Carolyn Steel : « Les citadins modernes réclament un apport constant d'aliments prévisibles et bon marché, et l'agribusiness a évolué pour les leur fournir. La nourriture que nous consommons aujourd'hui est conditionnée non pas par les cultures locales, mais par les économies d'échelle, lesquelles s'appliquent à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire » (Steel, 2016, p. 82). Les productions standardisées, bon marché et sans saisonnalité sont encouragées par la gestion publique et centralisée du secteur agricole tout en étant plébiscitées par les industries et les mangeurs, majoritairement concentrés dans les villes.

Ainsi les villes françaises ont progressivement vu leur pouvoir diminuer, notamment dans leur capacité à mener des politiques alimentaires ou à intervenir dans la régulation du secteur agricole. À la fin du XX^{e} siècle, l'intervention directe des gouvernements urbains sur l'agriculture avait donc largement disparu. Le regain d'intérêt que manifestent aujourd'hui les centres urbains pour l'élaboration de politiques alimentaires ou agri-alimentaires se traduit donc par des innovations politiques : il faut trouver de nouvelles voies règlementaires et institutionnelles pour intervenir sur le secteur. On constate ainsi qu'à l'échelle internationale, il n'existe pas d'homogénéité entre les leviers d'action activés, les cadrages ou les objectifs déployés au sein des différentes politiques alimentaires urbaines (Halliday, 2017). En France, si les centres urbains ne disposent pas de mandats ou de compétences spécifiques délivrés par l'État pour réguler le secteur agricole ou alimentaire, ils disposent cependant théoriquement d'un ensemble de leviers juridiques et techniques variés leur permettant d'avoir une action sur ces secteurs (Rochard, 2017). Par exemple, les métropoles, en charge du développement économique de leur périmètre administratif, peuvent à ce titre soutenir les industries agroalimentaires locales ou les exploitations agricoles attenantes aux communes qui la composent. L'élaboration de documents d'urbanisme peut aussi avoir un impact important sur le secteur agricole local comme la rédaction des schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui déterminent à l'échelle d'un groupement de communes un projet de territoire concernant l'aménagement périurbain, ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui régulent quant à eux l'utilisation des sols dans la métropole.

Les villes et les communautés de communes possèdent cependant moins de compétences dans le domaine et moins de terres agricoles dans leur périmètre d'intervention que les conseils régionaux. À titre de comparaison, le tableau suivant récapitule la surface agricole utile (SAU) et le nombre d'exploitations agricoles que comptent sur leurs territoires administratifs respectifs le conseil régional de Bretagne, la métropole de Rennes et la ville de Rennes :

	Conseil régional de Bretagne[105]	Métropole de Rennes[106]	Ville de Rennes[107]
SAU agricole en hectares	1 638 229	39 700	515
Nombre d'exploitations	28 712	775	33

Tableau 6 : Comparatif des terres agricoles et du nombre d'exploitations sur les périmètres administratifs de trois échelles de gouvernance infranationale

Les villes ont toutefois la charge d'assurer la restauration collective des écoles primaires et des maisons de retraite ou de garantir la qualité de l'eau qu'elles distribuent. Par ces compétences légales, elles peuvent agir de manière indirecte sur le secteur agricole, en favorisant par exemple l'achat de denrées alimentaires spécifiques ou en encourageant des pratiques agricoles particulières sur les aires d'alimentation des captages en eau potable de la ville.

C) Structuration des élites agricoles aux échelles de gouvernance locale

Pour élaborer et mettre en œuvre leurs actions publiques sur le secteur agricole et alimentaire, les collectivités territoriales s'appuient sur des réseaux locaux et notamment celui des chambres consulaires. Il n'existe pas encore de structures de ce type concernant les enjeux alimentaires, mais sur les questions agricoles le paysage de représentation des intérêts des agriculteurs est très structuré, notamment à l'échelle des conseils régionaux. Les acteurs que nous qualifions « d'élite agricole locale » (Sarrazin, 2014) sont constitués des chambres d'agriculture et des sections territoriales du syndicat agricole majoritaire. Cette élite agricole locale influence considérablement l'action publique menée en la matière sur les territoires puisque ses acteurs constituent à la fois un intermédiaire politique obligatoire pour les pouvoirs publics locaux et à la fois les propagateurs centraux des politiques de développement économique destinées au secteur agricole (Compagnone et al., 2013; Hobeika, 2016; Neveu, 2015). Cette « élite sectorielle »

[105] Chiffre de 2010 issus des données du recensement agricole de 2010 pour la région Bretagne, Agreste, 2010
[106] *Rennes Métropole « chiffres clés* », chapitre économie, Rennes Métropole, 2006, p. 20-25
[107] Chiffres de 2019 issus du rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Rennes, Tome I – Préambule, ville et métropole de Rennes, mars 2019, p. 16

(Genieys, 2008) revendique le monopole de la gestion des problèmes publics du secteur agricole et s'implique de plus en plus dans celle du nouveau problème public de l'alimentation.

Que cela soit dans la genèse ou dans l'opérationnalisation des politiques régionales étudiées, cette élite agricole locale occupe en effet un rôle de premier ordre (cf. chapitre 4), ne serait-ce que par sa représentation au sein des instances de gouvernance des conseils régionaux sélectionnés. Par exemple, à l'époque de la tenue des Assises alimentaires mises en place par la région du Grand Est en 2017, la vice-présidente à l'agriculture avait été précédemment directrice de la chambre d'agriculture de Champagne-Ardenne, alors que le vice-président aux affaires agroalimentaires, fortement impliqué lui aussi dans les Assises, était l'ancien président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA). Cette porosité entre élites agricoles ayant fait leurs classes au sein des sections départementales de la FNSEA ou de chambres d'agriculture et élites politiques régionales se retrouve aussi bien en région Grand Est qu'en Bretagne ou en Occitanie. Ainsi, avant de prendre son poste en 2016, le vice-président à l'agriculture et à l'agroalimentaire du conseil régional de Bretagne, était quant à lui président de la chambre d'agriculture des Côtes-d'Armor et lors de nos contacts en 2017, nous échangions même encore via sa boîte mail @cotes-d-armor.chambagri.fr. De même, au conseil régional d'Occitanie, l'élu en charge de l'agroalimentaire et de la viticulture en 2018 était alors aussi président de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, vice-président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et vice-président du groupe « développement rural » au Copa-Cogeca, instance de représentation syndicale du secteur agricole à Bruxelles et proche de la FNSEA. Par ailleurs, le directeur adjoint du service agricole avait été directeur de la chambre d'agriculture de l'Aveyron de 2013 à 2017, alors que le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie présidait lui-même au moment de l'élaboration du Pacte alimentaire régional la commission sur les questions agricoles et alimentaires au conseil économique, social et environnemental de la région (Ceser). Au-delà des postes clés des vice-présidences ou des directions de services, les commissions agricoles des conseils régionaux sont aussi fortement investies par le réseau des chambres d'agriculture ou du syndicalisme majoritaire. En septembre 2017 par exemple, plus de la moitié des membres de la commission agricole du conseil régional du Grand Est était composée de conseillers régionaux exerçant ou ayant exercé une fonction dans une chambre d'agriculture ou dans une section départementale de la FNSEA.

La présence des élites agricoles locales au sein des systèmes politico-administratifs territoriaux est un phénomène ancien, principalement étudié à l'échelle historique du pouvoir agricole local, celle du département. Alexandre Hobeika, dans sa thèse sur la section départementale de la FNSEA dans le département de l'Orne, recense par exemple les multiples sièges réservés aux

leaders syndicaux départementaux dans différentes instances locales comme la commission départementale d'orientation agricole ou le comité technique de la Safer. En 2015, le cumul de ces sièges réservés atteignait le nombre de 195 places disséminées au sein de 62 institutions départementales (Hobeika, 2016, p. 543‑545). À ce chiffre il faut aussi additionner les mandats locaux que pouvaient par ailleurs cumuler les membres du bureau de cette section de la FDSEA (élus au conseil départemental, élus dans d'autres institutions locales, etc.). Cette stratégie d'investir au maximum les instances de représentation locale est commune aux différentes sections FDSEA comme l'illustrent les propos du vice-président du syndicat majoritaire dans le département du Finistère : « *Je ne crois pas à la politique de la chaise vide et cela fait partie de ma mission d'élu. Je dois aller au combat et je dois y aller à chaque fois* »[108].

Occuper tous les fronts revient aussi à développer son réseau, c'est-à-dire à multiplier ses « relais » au sein des lieux de pouvoirs en maximisant ainsi son niveau d'accès aux instances de décisions locales et son influence sur les prises de décision en elles-mêmes. Selon le sociologue Pierre Grémion, la constitution d'un réseau constitue même « l'unité pertinente d'action des notables locaux » (Grémion, 1976, p. 213), ce qui revient à ériger l'investissement des acteurs locaux au sein des structures de représentation territoriale comme variable principale d'analyse de leur pouvoir local. Transposée à l'échelle des organisations agricoles, la notion de réseau notabilaire illustre ainsi le pouvoir des élites agricoles à constituer des points d'accès à l'appareil administratif de l'État et aux instances de décisions des collectivités territoriales. C'est en effet par leur réseau que les élites agricoles locales s'assurent d'un « minimum d'accès automatiques aux centres de décisions » (Neveu, 2015). Cette situation leur procure ainsi sur les questions agricoles le rôle « d'interlocuteurs incontournables » ou de « propriétaires du problème public » de l'agriculture pour reprendre les termes du sociologue américain Joseph Gusfield (Gusfield, 1996).

Ces dernières années, ce réseau local des organisations hégémoniques du secteur agricole s'est passablement « régionalisé », comme en témoigne la composition des équipes d'élus et d'agents en charge de l'agriculture dans les conseils régionaux étudiés. Cette régionalisation du réseau d'influence est concomitante au déclassement des agriculteurs aux échelles communales (Laferté, 2014), à la perte de pouvoir des conseils départementaux et à la montée en puissance des conseils régionaux, notamment depuis que ces derniers assurent la mise en œuvre de certaines mesures de la PAC, représentant une manne financière non négligeable pour les acteurs du secteur agricole. Si les élites agricoles locales peuvent ainsi être considérées comme les propriétaires locales des

[108] Entretien avec le vice-président de la FDSEA du Finistère, par téléphone, le 12/03/2018

questions agricoles, la question demeure ouverte concernant la propriété du nouveau problème public de l'alimentation, question que nous traitons dans la suite de notre thèse.

Conclusion

Jusqu'au XX^{e} siècle, l'action de l'État en matière d'alimentation s'est concentrée au niveau national sur la production agricole de masse, la gestion des risques sanitaires et des fraudes et l'accompagnement des produits agroalimentaires sur les marchés nationaux ou internationaux. L'enjeu politique est alors d'augmenter la production tout en contrôlant les risques induits par la massification de l'offre agroalimentaire et en garantissant des débouchés pour les excédents qu'elle génère. Ainsi, le système alimentaire de la fin du XX^{e} siècle est un système façonné par un ensemble de mesures éparses au sein de différentes politiques publiques et de différents ministères, par des transformations structurelles de la société (révolution dans les transports et la logistique, travail des femmes, évolution des normes esthétiques et diététiques, etc.) et par la régulation privée du secteur agroalimentaire. En ce sens, nous parlons de « politique *de facto* de l'alimentation », puisque la transformation du contenu des assiettes de la population française au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle a été orchestrée par des mesures indirectes des pouvoirs publics, d'appui à un système alimentaire industrialisé et globalisé, caractérisé par un modèle de production, de distribution et de consommation alimentaire de masse. Ce système alimentaire est la résultante d'un ensemble de mesures isolées prises au sein de diverses politiques sectorielles (santé, agriculture, répression des fraudes, commerce international) et de soutiens publics importants aux acteurs du privé en mesure de participer à l'élaboration de ce système alimentaire massifié, notamment aux industries agroalimentaires (IAA) et aux grandes surfaces de distribution. La problématisation de l'alimentation par les pouvoirs publics est alors en adéquation avec les orientations de massification et de production de matières premières alimentaires standardisées qui régissent les politiques agricoles.

Cette situation évolue quelque peu à partir des années 2000 avec l'arrivée des premiers programmes alimentaires nationaux (PNNS et PNA) qui problématisent l'alimentation de manière plus large en faisant appel à ses dimensions nutritionnelles, sociales ou patrimoniales. Ces deux politiques sont venues en quelque sorte mettre en controverse les politiques agricoles, ce dont attestent les conflits nombreux qui ont émergé au cours de leur institutionnalisation. Cependant, la portée de cette controverse est faible dans la mesure où ces programmes nationaux ne reposent que sur des budgets réduits, des actions uniquement incitatives ou d'ordre communicationnel et

un public cible restreint, appelant à la responsabilisation des individus ou au soutien modeste et ponctuel d'initiatives privées sur les territoires.

Les principales politiques nationales de régulation du système alimentaire (la politique agricole, la politique d'aide alimentaire, le PNNS et le PNA) sont appliquées sur les territoires par l'intermédiaire de différents organes d'État déconcentrés qui structurent largement le paysage institutionnel et politique local de l'action publique en matière d'agriculture et d'alimentation. L'agriculture demeure ainsi aujourd'hui avant tout une compétence européenne et nationale que cela soit dans l'attribution d'aides directes aux agriculteurs, l'élaboration du cadre légal d'exploitation, la formulation de politiques de recherche, etc. La plupart des orientations sectorielles appliquées sur les territoires sont issues d'arbitrages effectués à des échelles suprarégionales.

Cependant depuis les années 2000, un nombre croissant de collectivités territoriales mettent en œuvre des politiques alimentaires qui entendent jouer leur part dans la régulation locale du secteur agricole. Leurs compétences en la matière sont pourtant assez réduites. En effet, il existe un vrai aspect structurant de la répartition des compétences entre collectivités territoriales : vouloir intervenir sur une même zone selon son statut de ville, de métropole, de conseil départemental ou de conseil régional, va induire des procédures, des objectifs ou des possibilités différentes. Par l'affirmation de leurs compétences économiques, les conseils régionaux sont devenus les chefs de file de l'action publique infranationale en matière d'agriculture. Les agglomérations telles que les métropoles, au nom des mêmes compétences, peuvent aussi entreprendre une action publique sur le secteur agricole sans avoir de comptes à rendre aux Régions. Leur périmètre d'intervention et leurs leviers d'actions sont cependant bien plus restreints que ceux des conseils régionaux. Les villes ont quant à elles quelques leviers d'action indirecte en la matière, mais aucune compétence formelle pour intervenir sur le secteur agricole local. Dès lors se pose la question de la capacité politique des centres urbains dans la transformation de la régulation publique du secteur agricole locale via l'élaboration de politiques alimentaires urbaines. Cette interrogation est au cœur du chapitre suivant.

Chapitre 3
Réguler l'agriculture depuis la ville ?

Introduction : Les politiques alimentaires urbaines signent-elles le retour des villes dans la régulation publique du secteur agricole ?

Ces dernières années, les politiques alimentaires urbaines se sont multipliées dans de nombreuses villes du monde (Baker & de Zeeuw, 2015; Brand et al., 2017; Dubbeling et al., 2015; Perrin & Soulard, 2017) ainsi qu'à l'échelle française (Bonnefoy & Brand, 2014; Brand, 2015; Perrin & Soulard, 2014). Plusieurs études soulignent le lien que ces politiques alimentaires urbaines opèrent avec le secteur agricole et sa régulation (Brand, 2017; Brand & Bonnefoy, 2011; Lardon & Loudiyi, 2014), ne se limitant pas aux enjeux d'agriculture urbaine souvent mis en avant dans les études scientifiques concernant les nouvelles relations entre ville et agriculture (Deelstra & Girardet, 2000; Mougeot, 2006; Moustier & Fall, 2004; Nahmias & Le Caro, 2012). La notion même d'agriculture urbaine fait débat au sein de la communauté scientifique, notamment dans sa distinction entre pays de l'OCDE et pays dits du Sud (Blanc et al., 2015). Une large partie de la littérature anglo-saxonne utilise toute fois ce terme pour caractériser les formes de production agricole intra-urbaine et portées par des non-professionnels (jardins partagés ou ouvriers, production sur les toits ou dans des containers). Plutôt que de s'intéresser au retour de l'agriculture dans la ville, nous étudions pour notre part le retour de la ville dans l'agriculture et plus précisément dans la régulation publique du secteur. En effet, si les nombreuses études sur l'agriculture urbaine confondent parfois dans leurs travaux agriculture urbaine et agriculture périurbaine, maintenir cette distinction nous apparaît fondamentale tant ces deux types d'activités diffèrent sur de multiples points : objectifs, productions, surfaces, acteurs, temporalité, financement, contraintes, etc. (Opitz et al., 2016). Pour résumer ces points de divergence, nous parlons d'agriculture non professionnelle et d'agriculture professionnelle (Mundler et al., 2014). Nous précisons ainsi notre approche des politiques alimentaires des centres urbains comme l'étude de l'intervention des pouvoirs publics urbains sur le secteur de l'agriculture professionnelle via des politiques alimentaires. Nous qualifions cette intervention de « volet agricole des politiques urbaines de l'alimentation ». La question est alors de savoir si la problématisation de l'alimentation par les élus municipaux ou métropolitains et sa traduction en politiques alimentaires signent « le retour des villes » dans la régulation politique du secteur

agricole. Les politiques alimentaires urbaines sont-elles une forme de « reprise du pouvoir » des mangeurs sur leur système alimentaire et son administration ?

Les trois politiques alimentaires urbaines que nous étudions dans ce chapitre sont : la « stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population » portée par la ville de Strasbourg dès 2008, le Plan alimentation durable (PAD) de la ville de Rennes initié en 2014 et la politique agroécologique et alimentaire (P2A) de la métropole de Montpellier amorcée la même année. Avant l'élaboration de ces politiques alimentaires, les agglomérations en question menaient déjà des actions relatives aux questions de l'alimentation, telles qu'assurer le service de la restauration scolaire de leurs écoles primaires ou organiser la gestion des marchés de plein vent sur leur territoire. Cependant, ces diverses actions étaient éclatées entre plusieurs services (éducation, développement économique, achats publics, santé, etc.) et ne participaient pas d'une stratégie commune d'amélioration de l'alimentation des ressortissants urbains. Nous avons articulé notre analyse de ces politiques alimentaires urbaines en nous centrant sur la figure des élues à leur initiative. Nous décrivons leur accession au pouvoir, leurs idées politiques, leur socialisation au fait agricole, leurs stratégies de légitimation, la constitution de leur équipe en interne, le choix de leurs partenaires politiques et les limitations de leur pouvoir d'action.

Nous structurons ainsi ce troisième chapitre : catégoriser les élues des politiques alimentaires urbaines comme des « *outsiders politiques* » porteuses d'une vision alternative du développement agricole (partie 1), nous invite à étudier les stratégies de légitimation que ces élues ont déployées afin de faire valoir leurs idées au sein du groupe local détenteur du pouvoir (partie 2) et les mécanismes politiques qui les en ont structurellement éloignées (partie 3).

1. Microsociologie des élues urbaines de l'alimentation : le parcours d'*outsiders politiques*

Pour aborder la construction du problème public de l'alimentation à l'échelle des centres urbains, nous tissons dans cette première partie une « microsociologie » des élues à l'initiative des trois politiques alimentaires étudiées. En effet, que cela soit dans les villes de Rennes, de Strasbourg ou à la Métropole de Montpellier, ces politiques ont toutes été initiées par des femmes politiques. Lors de nos entretiens avec chacune d'entre elles, nous avons abordé les aspects biographiques de leur parcours militant et politique jusqu'à leur accession à des postes de pouvoir au sein de l'une des collectivités territoriales d'étude. Nous les avons aussi questionnées sur leur projet

politique initial. Pourquoi voulaient-elles travailler sur les enjeux alimentaires et comment les définissaient-elles ? La construction de leur agenda politique étant fortement mâtinée d'enjeux agricoles, nous avons cherché à savoir ce que ces élues savaient du monde de l'agriculture et quelle était la vision normative qu'elles nourrissaient à son égard. L'ensemble de leurs idées, de leurs sources d'informations et de leur niveau de connaissances sur le secteur agricole sont regroupés sous l'expression de « socialisation au fait agricole » des élues des politiques alimentaires.

Nous montrons ainsi dans cette partie que ce sont des *outsiders politiques* (sous-partie A) qui ont structuré les premières politiques alimentaires des centres urbains étudiés (sous-partie B), associées à un agenda précis de réforme du secteur agricole, dans un périmètre plus ou moins proche de l'aire urbaine concernée (sous-partie C) et en opposition avec la précédente régulation publique locale ou globale du secteur (sous-partie D).

A) Engagement militant, trajectoire politique et accession au pouvoir

a) De la contestation d'un projet urbain à la mairie de Strasbourg

Françoise Buffet n'était connue sur la place publique strasbourgeoise que par la réputation du restaurant qu'elle y tenait. Jamais avant la fin des années 2000, elle ne s'était engagée publiquement pour une cause politique. Cette situation changea lorsqu'elle apprit que la municipalité d'alors avait entériné le projet de céder l'usufruit d'un espace de 6 000 m² dans le centre-ville au promoteur de centres commerciaux Altarea Cogedim en échange de leur participation à la rénovation des bâtiments.

> *Un simple projet privé ! Je ne m'étais jamais mêlée à la chose publique, mais quand j'ai vu ça, j'ai envoyé un courrier au maire de l'époque pour dire qu'il fallait y installer un marché couvert, ce que la ville de Strasbourg ne possédait pas, avec que des petits producteurs locaux, pour recréer du quotidien dans le centre-ville.*[109]

Contre l'installation de nouvelles grandes enseignes sur la place principale de Strasbourg, F. Buffet proposait donc d'établir à la place des halles alimentaires réservées aux « *petits producteurs locaux* ». Cet intérêt pour les questions alimentaires, et en particulier pour les circuits

[109] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017

courts, lui venait de sa profession de restauratrice d'une part et de ses engagements militants d'autre part puisqu'elle était la cofondatrice du réseau AMAP Alsace et responsable à l'époque de l'AMAP de son quartier. Elle définissait son engagement comme l'envie de promouvoir un échange juste entre mangeurs et agriculteurs et comme celle de faciliter l'approvisionnement des citadins en produits frais, de saisons, d'origine locale et issus d'une agriculture durable pour les producteurs et pour l'environnement.

Son combat contre le projet de privatisation des bâtiments du centre-ville prit plusieurs formes. Aux courriers adressés à la mairie s'additionnèrent l'organisation de manifestations publiques avec dégustation de produits du terroir en face des locaux incriminés et la publication de tribunes dans la presse locale. L'une d'entre elles défendait notamment l'idée que l'alimentation avait un rôle important à jouer dans la création et la préservation de patrimoine commun : installer dans des bâtiments historiques du centre-ville des halles alimentaires approvisionnées localement faisaient ainsi, selon Françoise Buffet, plus de sens que la cession de leur usufruit à des enseignes de multinationales. Malgré les protestations, le projet municipal se fit, mais son combat, structuré au sein de l'association « Aubette demain » comptant plus de 500 citoyens et dont elle avait pris la tête, ne passa pas inaperçu auprès de la classe politique locale. C'est à ce titre qu'en 2008, Roland Ries, alors candidat PS de l'opposition à la mairie de Strasbourg, lui proposa d'intégrer sa liste dont l'un des axes de campagne était la réduction du bilan carbone de la ville. F. Buffet accepta, sans pour autant prendre sa carte au PS. Lors de notre entretien en 2017, elle n'avait d'ailleurs toujours pas d'affiliation politique partisane, bien qu'identifiée par les acteurs de terrain, notamment par la chambre d'agriculture départementale, comme étant « de gauche ».

> *Je n'ai jamais été dans un parti politique et toujours pas aujourd'hui. Rolland Ries a fait appel à moi en 2008 pour développer les circuits courts.*
>
> ***On ne vous a jamais demandé d'adhérer ?***
>
> *Bien sûr ! Tous les partis m'ont proposé ! Mais je ne le souhaite pas. Ce qui est intéressant c'est le travail et la réalité du terrain.*[110]

Parmi les thèmes de campagnes du candidat PS, les questions qui animèrent le plus F. Buffet, ont été celles de l'élaboration d'un plan climat et de l'amélioration du bilan carbone de la ville. Elle articula ces deux ambitions politiques à son sujet de prédilection, l'approvisionnement alimentaire local, et ajouta ainsi progressivement de nouveaux thèmes à la liste PS en lice : la gestion des

[110] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017

cantines scolaires, le développement d'une ceinture maraîchère autour de la ville et le soutien aux filières de l'agriculture biologique.

Suite aux élections municipales dont la liste de Rolland Ries sortit victorieuse, Françoise Buffet obtint en 2008 son premier mandat politique en tant qu'adjointe au maire en charge de l'environnement, des espaces verts et de l'agriculture. Elle coiffa dans la foulée son poste d'une seconde casquette de « conseillère eurométropolitaine déléguée, en charge du développement de la politique agricole métropolitaine et des circuits courts » à la métropole de Strasbourg. C'est pour ce dernier cheval de bataille, celui du développement des circuits courts, que F. Buffet était surtout identifiée par ses nouveaux collègues au sein de l'équipe municipale.

b) De l'opposition locale à l'artificialisation de terres agricoles à la vice-présidence de la métropole de Montpellier

L'accession au pouvoir d'Isabelle Touzard à la métropole de Montpellier, rappelle celle de Françoise Buffet à la ville de Strasbourg : celle des combats citoyens qui mènent aux premiers mandats politiques. I. Touzard se fit en effet connaître de la scène politique locale en 2013 grâce à son implication active au sein du collectif citoyen « La Genette ». Ce collectif, devenu association la même année, regroupait alors un ensemble de citoyens en opposition avec leur municipalité dont le projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) aurait entrainé la destruction de 25 hectares de terres agricoles sur la commune. Au fur et à mesure qu'il se structurait, le combat citoyen contre le projet municipal devint un projet politique alternatif.

> *Nous on était contre ce projet, mais d'accord pour que la commune s'agrandisse. Comme on ne voulait pas n'être que contre quelque chose, on a construit petit à petit notre projet de territoire, qui accueille, mais de façon plus dense et qui redynamise le secteur agricole. […] On est d'abord passé par une association, puis on s'est dit que si on voulait que la ZAC ne se fasse pas, il fallait qu'on prenne le pouvoir.*[111]

L'association contre le projet de ZAC se transforma ainsi en une liste électorale « citoyenne et écologiste » dont Isabelle Touzard prit la tête, « *parce qu'il n'y avait personne et qu'il fallait bien finalement qu'il y ait quelqu'un* »[112]. La liste l'emporta aux municipales de 2014 et elle devint

[111] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/18
[112] *Ibid.*

alors maire de son village Murviel-lès-Montpellier, commune alors rattachée à la communauté d'agglomération de Montpellier. Ce mandat politique était le premier de sa carrière.

Au même moment, la ville de Montpellier élisait le socialiste dissident du PS, Philippe Saurel. En vue de prendre la gouvernance de la communauté d'agglomération de Montpellier, ce dernier, cherchant à constituer une liste paritaire d'obédience de gauche, mais suffisamment éloignée du PS, proposa à I. Touzard, alors sans étiquette politique, mais marquée à gauche, d'y occuper la vice-présidence en charge des PME, de l'artisanat, de l'agriculture, de la ruralité et des traditions. Cette proposition faisait écho à ses occupations professionnelles : agronome de formation, elle était alors directrice générale adjointe de l'école d'agronomie de Montpellier, Supagro. Animée par le projet intercommunautaire et les thèmes de la liste de Philippe Saurel, que lui-même décrivait comme « citoyenne, écologique et responsable »[113], Isabelle Touzard accepta la vice-présidence et devint ainsi élue métropolitaine en 2014.

c) De la liste municipale EELV à la délégation des achats publics de la ville de Rennes

Nadège Noisette, l'élue en charge de l'alimentation à la ville de Rennes, est passée quant à elle par des canaux politiques plus traditionnels pour son intégration à l'équipe municipale de la ville. Engagée en 2012 au sein du groupe Europe Écologie Les Verts (EELV), elle participa lors des municipales de 2014 à sa première élection politique en figurant sur la liste commune de son parti, allié alors à deux sensibilités du Front de gauche, le Parti de gauche et Ensemble. Portée par 15 % des suffrages au premier tour, cette liste fusionna avec celle du PS au second tour de l'élection.

Lors des négociations d'entre-deux-tours, la question d'introduire davantage de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines des écoles primaires de la ville de Rennes fut mise sur la table par les membres du groupe EELV. Cette revendication figurait déjà dans leur programme initial : en cas d'élection, la liste commune promettait de porter à 50 % au cours de son mandat la part de produits AB dans les restaurants scolaires. L'accord d'entre-deux-tours entre le PS et EELV s'établit finalement autour du pourcentage de 20 %.

Suite aux élections dont la liste d'alliance de gauche sortit victorieuse, le groupe EELV obtint 10 places d'élus municipaux, sur les 60 qui constituaient l'équipe municipale d'alors. Parmi les délégations négociées figurait celle des achats publics à qui devait revenir la charge du chantier d'introduction de produits AB dans les cantines du primaire. Fortement investie lors de la

[113] Propos de Philippe Saurel dans le magazine d'information de la communauté d'agglomération de Montpellier, Montpellier agglo n°22, mai 2014

campagne municipale, mais pas sur ces questions en particulier, c'est N. Noisette qui fut nommée à cette délégation. En plus des aspects environnementaux qu'elle voyait attachés à la question de l'achat alimentaire public, c'était alors la technicité du sujet qui l'intéressait :

> ***Pourquoi c'est vous qui prenez la délégation « achats publics » ?***
> *Moi je suis ingénieure en énergie renouvelable, je travaillais à l'Ademe Bretagne. […] Je voulais un poste technique, j'étais pas à l'aise sur un sujet plus social. Donc c'était soit achats, soit mobilité. Mais ça s'est fait spontanément, facilement.*[114]

*

Les trajectoires militantes et politiques des trois élues à l'initiative des politiques alimentaires de la ville de Strasbourg, de Rennes et de la métropole de Montpellier, possèdent un certain nombre de caractéristiques communes : ces élues sont toutes des femmes qui exerçaient alors leur premier mandat et qui n'appartenaient pas, ou alors uniquement de manière récente à un parti politique, bien qu'étant toutes ancrées à gauche de l'échiquier politique ou chez les écologistes. Ces éléments sont autant de facteurs qui auraient dû les éloigner théoriquement de l'accession au pouvoir car la politique locale est avant tout un univers d'hommes privilégiés, âgés et cumulant déjà plusieurs mandats (Douillet & Lefebvre, 2017, Chapitre 3).

En effet, « admises tardivement dans la cité politique, les femmes restent moins nombreuses que les hommes à détenir des mandats locaux » et souffrent d'un déficit de « capital politique » (Sineau & Tiberj, 2007, p. 182-183), facteur pourtant déterminant lors d'élections, que celles-ci soient locales ou nationales (Sineau, 2002; Achin, 2007). Une étude portant sur le profil des candidats et des élus aux élections législatives françaises de 2002 montre ainsi que dans le cadre de ce scrutin, être femme, sans mandat ou primo élue et éloignée des réseaux de socialisation partisane, sont des caractéristiques, parmi d'autres filtres discriminants tels que l'âge ou la catégorie socioprofessionnelle, qui éloignent de la probabilité d'être élu (Sineau & Tiberj, 2007). Comment donc, en dépit de leurs « mauvais filtres d'entrée » quand on veut accéder au pouvoir, ces trois femmes politiques ont elles obtenu des mandats électifs au sein des collectivités territoriales étudiées ? Parmi les éléments explicatifs de leur élection ou nomination, on peut mentionner le fait qu'il s'agissait d'élections municipales moins concurrentielles que la conquête de mandats politiques nationaux par exemple (Achin, 2007) ou que le type de scrutin auquel elles

[114] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/18

se soumettaient, le scrutin de liste, représentait pour elles une fenêtre d'opportunité élective car les listes permettent généralement de mélanger « des candidats expérimentés et des profanes issus de la "société civile" » (Demazière, 2009, p. 198). Cependant, leur accession au pouvoir présente aussi une certaine contingence. Il semble en effet que c'est « au détour » d'un engagement militant, ponctuel et ciblé, que ces trois femmes se sont retrouvées à exercer dans les cercles du pouvoir local.

L'ensemble de ces éléments forment une première facette de la figure d'« *outsiders politiques* » des élues urbaines de l'alimentation, dont nous analysons les tenants et les aboutissants en conclusion de cette première partie. La deuxième facette de cette figure correspond à la vision alternative en matière de développement agricole que les élues ont imprimé à leur cadrage politique des questions alimentaires. Nous décrivons dans les sous-parties suivantes la formation de ces visions alternatives et les paysages politiques et agricoles locaux dans lesquels elles se sont inscrites.

B) Mêler enjeux alimentaires et enjeux agricoles au sein d'une même politique

« L'élaboration de politiques alimentaires urbaines ne s'inscrit pas dans un calendrier règlementaire défini. En France, l'agriculture comme l'alimentation ne sont pas des compétences qui relèvent des collectivités locales, communes ou intercommunalités » (Michel & Soulard, 2017). S'il ne s'agit pas d'un impératif règlementaire, la régulation des questions alimentaires ou agricoles depuis la ville, ne constitue pas non plus une routine généralisée qui se serait institutionnalisée au fil des différentes interprétations de la clause générale de compétence. Ce sont des sujets nouveaux pour les gouvernements urbains (Brand, 2015). Nous décrivons ainsi dans cette sous-partie, comment les trois nouvelles élues se sont emparées de ces sujets, mêlant dans tous les cas étudiés, mais selon des raisonnements et des cheminements politiques distincts, les questions alimentaires aux enjeux agricoles.

a) La redéfinition de la délégation « agriculture » au sein de la métropole de Montpellier

Lorsque le président de l'agglomération de Montpellier a proposé à Isabelle Touzard de figurer sur sa liste, le périmètre de la vice-présidence qu'il souhaitait lui confier était large, embrassant simultanément les thématiques d'agriculture, d'artisanat, des fêtes du terroir ou du commerce de proximité.

> *Moi j'étais novice, j'ai dit ok. Et puis quand l'agglo s'est transformée un an après en métropole, j'avais réfléchi. Je voulais faire de l'intercommunal et je voulais me consacrer qu'à ce sujet [l'agriculture] et le finaliser par rapport aux questions de durabilité avec l'agroécologie.*[115]

Le premier acte politique d'Isabelle Touzard a donc été celui de resserrer sa délégation autour des enjeux de l'agriculture durable, avant d'ouvrir cette dernière aux enjeux alimentaires, suite à une phase de concertation avec une partie de la communauté scientifique et politique locale. En effet, afin d'aborder cette question initiale de la durabilité des systèmes agricoles périurbains, l'élue avait sollicité un certain nombre de chercheurs dont une équipe de recherche de l'Inra travaillant sur l'agriculture urbaine et établie au sein de l'école de Supagro. Cette équipe avait par ailleurs déjà été sollicitée par la communauté d'agglomération de Montpellier en 2002, lors de l'élaboration du volet agricole de son premier Schéma de Cohérence Territoriale (Scot). Lorsqu'Isabelle Touzard se retourna vers eux en 2014, elle avait alors une demande précise, celle de mieux cerner les enjeux intercommunaux du foncier agricole et les leviers possibles de la collectivité afin d'installer de nouveaux agriculteurs dans l'agglomération. Cet intérêt s'articulait alors aussi avec le renouvellement du diagnostic agricole du Scot que la communauté d'agglomération de Montpellier devait effectuer pour 2018.

Convaincue de l'importance de ce dossier sur l'installation agricole et cherchant à y sensibiliser les chefs de service de sa collectivité, I. Touzard organisa une première réunion entre chercheurs et personnels de l'intercommunalité. Elle y convia en particulier le directeur du service économique auquel sa vice-présidence était adossée, mais aussi les directeurs des services urbanisme et aménagement foncier, personnes clés dans l'organigramme de la communauté d'agglomération. Lors de cette réunion, la présentation d'un chercheur de l'Inra sur les politiques urbaines développées dans d'autres pays retint l'attention des chefs de service.

> *Je devais présenter ce qu'on pouvait faire à travers l'exemple de villes innovantes. Je leur ai montré que c'était beaucoup par l'alimentation que les villes les plus en avance ont développé des programmes de plus grande ampleur. […] J'ai développé l'aspect culturel, éducatif, restauration collective, économie circulaire de l'alimentation. Et là,*

[115] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/18

les chefs de service m'ont dit : « tout ce que vous dites, on le fait, on travaille là-dessus, mais on n'a jamais pensé à l'alimentation ».[116]

Pour les chefs de service, l'alimentation n'était donc pas perçue comme un « thème d'intervention supplémentaire, indépendant de leur propre domaine, mais [...] il invit[ait] à porter un regard nouveau sur les domaines dans lesquels ils [intervenaient] déjà » (Michel & Soulard, 2017, p. 144). De même, au fil des ateliers de concertation organisés par la suite avec les élus et les agents de services des 31 communes de l'agglomération, Isabelle Touzard prit acte du caractère plus fédérateur du thème de l'alimentation vis-à-vis de celui de l'agriculture. De manière générale, elle constata que le degré de connaissance et d'appétence pour la régulation publique du secteur agricole (si ce n'est la question du devenir des terres périurbaines) était relativement faible au sein de cette communauté politique dont seul un membre, un maire de la communauté d'agglomération, était agriculteur de profession. En revanche, sur le sujet de l'alimentation, des cantines scolaires, des marchés de plein vent, « *les communes sentaient qu'il y avait une attente sociétale* »[117] et se montraient donc plus impliquées dans le projet d'élaborer une politique commune à ce sujet. L'alimentation apparaissait donc comme un sujet plus fédérateur sur la scène politique locale (Billion, 2017).

Partie des questions agricoles, I. Touzard s'orienta ainsi progressivement vers les questions alimentaires, au gré de l'intérêt de la communauté des chefs de services de son administration d'une part et de la communauté des 31 maires de l'intercommunalité d'autre part. Lier le thème de l'alimentation au thème de l'agriculture permettait ainsi à la nouvelle élue d'obtenir une adhésion plus forte au projet politique qu'elle nourrissait, celui de transformer le paysage agricole de l'agglomération par l'installation de nouveaux paysans.

Comment le thème de l'alimentation est arrivé ?
Pendant cette année je me suis rendue compte qu'en ne parlant que d'agriculture on n'avait pas d'entrée par les consommateurs, les marchés, etc. L'alimentation c'était plus fédérateur. Le fait d'avoir les deux mots dans la délégation, ça me permettait aussi d'avoir la vision sur tout ce qui se passait dans les services ou directions.[118]

Dans le cas de la communauté d'agglomération de Montpellier, on a donc le passage d'une ambition politique initialement tournée vers la régulation du secteur agricole local, à une politique

[116] Entretien avec un chercheur de l'Inra impliqué dans la construction de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, 22/05/18
[117] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/18
[118] *Ibid.*

intégrant au même niveau les questions alimentaires. Les premiers objectifs, modalités et actions de cette politique qui prit le nom de Politique Agroécologique et Alimentaire (P2A), ont été votés à l'unanimité du conseil communautaire en juin 2015. Un an après son arrivée au pouvoir, Isabelle Touzard avait donc réussi à redéfinir largement la délégation qui lui avait été confiée en y écartant les enjeux artisanaux et commerciaux au profit des questions alimentaires, dont le soubassement était l'installation de nouveaux paysans dans l'agglomération. Les marges de manœuvre dont elle a bénéficié dans la réorientation de son mandat sont liées à un contexte politique particulier, celui de la transformation institutionnelle de la communauté d'agglomération de Montpellier en métropole. « Pour obtenir le passage en métropole, Philippe Saurel, nouveau maire de la ville-centre de Montpellier est amené à négocier des accords de gouvernance partagée avec les maires des communes périurbaines de la première à la troisième couronne de Montpellier. Le passage en métropole est, à l'instar du passage précédent du district à l'agglomération, risqué, car il peut être l'occasion du départ de certaines communes, préférant rejoindre une autre EPCI plus rurale [comme ce fut le cas en 2004] » (Hasnaoui Amri, 2018, p. 70). Le président de la communauté d'agglomération était ainsi en recherche de projets fédérateurs et capables de galvaniser l'ensemble des maires de la collectivité dont il devait obtenir l'adhésion afin d'assurer la reconnaissance de « sa » ville en métropole. Le projet agroécologique et alimentaire d'Isabelle Touzard correspondait à ces attentes dans la mesure où il générait de « *l'enthousiasme* »[119] parmi les maires des communes avoisinantes, « *contents d'être impliqués aux projets de la métropole, ce qui était moins le cas avant* »[120]. En ce sens, l'association des thèmes de l'alimentation et de l'agriculture, permettant de réunir et d'inclure communes rurales et communes urbaines au sein d'un même projet, venait ainsi appuyer indirectement l'ambition politique de Philippe Saurel. On peut ainsi supposer que la réorientation du mandat politique d'I. Touzard n'ait pas reçu d'opposition hiérarchique dans la mesure où elle servait aussi les intérêts de l'époque du président de la communauté d'agglomération dont l'objectif de fédérer les maires autour de son projet de métropole fut finalement atteint en 2015, faisant de Montpellier Méditerranée Métropole la onzième métropole de France.

[119] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018
[120] *Ibid.*

b) Se servir des questions alimentaires pour repenser le développement agricole à Strasbourg

Dans le cas des villes de Strasbourg et de Rennes, le cheminement entre questions alimentaires et régulation du secteur agricole est inverse : les élues sont ainsi parties des enjeux d'approvisionnement alimentaire pour finalement bâtir une politique publique visant à promouvoir l'agriculture durable.

À son arrivée à la municipalité de Strasbourg, le projet politique de Françoise Buffet était de développer les circuits courts. La première action qu'elle a mise en œuvre a ainsi été la réalisation d'un diagnostic des exploitations agricoles présentes sur le territoire de la métropole strasbourgeoise. L'idée était d'établir un profil des agriculteurs et de leurs circuits de commercialisation afin de dégager des pistes d'action pour le soutien aux circuits courts sur le territoire. Les résultats de ce diagnostic firent cependant état d'une agriculture périurbaine très peu tournée vers la ville et largement orientée (à plus de 70 %) vers les grandes cultures (céréales et maïs en particulier) et l'exportation et dont seule 0,5 % de la surface agricole utile étaient alors cultivée en agriculture biologique.

> *Au départ parler des circuits-courts c'était pas parler de l'agriculture, c'était parler de la distribution de produits locaux. Mais quand j'ai commencé à regarder ça de plus près, j'ai vu qu'on n'avait même pas de quoi répondre à cela car notre agriculture avoisinante c'était surtout de grandes cultures, du maïs, très peu de maraîchage. Pour développer des circuits courts, il faut déjà qu'il y ait des circuits.*[121]

Ainsi, à l'objectif politique initial de « développer les circuits courts », l'élue municipale est venue greffer l'objectif intermédiaire de « transformer l'agriculture périurbaine ». Mais pour modifier le paysage agricole autour de la ville de Strasbourg, F. Buffet sentait qu'elle ne pouvait pas aborder la question de but en blanc avec les agriculteurs et leurs représentants.

> *On ne peut pas arriver, voir les agriculteurs, et leur dire que ce qu'ils font ne nous convient pas. Est-ce que je vais voir un boulanger en lui disant que ces petits pains ne me plaisent pas ? […] Mais il faut reposer la question de l'autonomie et de la gouvernance alimentaire, j'en suis absolument convaincue.*[122]

[121] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017
[122] *Ibid.*

La question de l'alimentation est ainsi devenue une passerelle entre son ambition politique de développer les circuits courts et la profession agricole. Car en invoquant par le thème des circuits courts, le renforcement des liens entre producteurs et consommateurs et l'obtention de prix plus rémunérateurs pour les agriculteurs que ceux des marchés mondiaux, Françoise Buffet abordait simultanément la question plus épineuse de la transformation des pratiques agricoles sur le territoire périurbain. L'alimentation devint ainsi une manière de reposer la question du développement local de l'agriculture, sans crisper les interlocuteurs traditionnels de ce secteur, l'élue résumait d'ailleurs cette stratégie en ces termes : « *l'alimentation, c'est du lien sur les territoires* »[123].

Pour finir, l'ambition politique initiale de F. Buffet, celle de répondre par les circuits courts à l'évolution des besoins alimentaires de la population strasbourgeoise, a été largement opérationnalisée au travers d'un ensemble d'actions publiques adressées directement au secteur agricole avoisinant, en vue de la diversification de ses productions et de ses circuits de commercialisation. La « stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population » signée en 2008 avec les partenaires agricoles locaux constituait ainsi le principal plan d'action opérationnel de la politique de Françoise Buffet.

c) L'approvisionnement des cantines comme levier d'action sur le secteur agricole à Rennes

Le cheminement politique des enjeux alimentaires aux enjeux agricoles est quelque peu similaire à la mairie de Rennes, où l'objectif politique liminaire d'introduire des produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines scolaires a finalement revêtu une forte dimension d'inventions directes sur le secteur agricole.

Nous l'avons vu, Nadège Noisette n'était pas spécialement motrice sur le dossier « cantines scolaires » lors de la campagne municipale d'EELV pour la ville de Rennes. Cependant, indifféremment du dossier dont elle aurait eu la charge, elle envisageait son mandat politique général au sein de la municipalité comme un moyen de mettre en œuvre des politiques environnementales et de soutenir l'économie sociale et solidaire, conformément aux lignes politiques directrices de son parti. Lorsqu'elle récupéra la délégation des achats publics, son ambition était donc claire, il ne s'agissait pas de jouer sur le contenu des assiettes des écoliers en

[123] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017

tant que tel et pour lui-même, mais d'œuvrer par ce biais à la transformation de l'agriculture vers plus de durabilité environnementale, sociale et économique.

> *Contrairement à la métropole qui elle a une vraie compétence agricole. Nous, on n'a pas de service agricole, clairement pas. Mais nous, notre levier d'action il est sur l'acte d'achat d'aliments pour la restauration scolaire.* [124]

La nouvelle élue voulait donc se servir de l'approvisionnement municipal des restaurants scolaires comme moyen de soutenir et de développer l'agriculture biologique et durable sur son territoire. Si le Plan alimentation durable (PAD) de la ville de Rennes pour la période 2017-2020 aborde des thématiques variées telles que le gaspillage alimentaire, la composition des repas ou la formation des intervenants dans la restauration scolaire, un quart des actions de ce plan s'adresse directement au secteur agricole[125]. Par l'élaboration d'appels d'offres spécifiques et par la contractualisation directe avec des agriculteurs du département, le plan entend transformer le paysage agricole local. Pour N. Noisette, cela constituait même l'enjeu prioritaire de sa politique alimentaire :

> *Moi je veux que la politique d'achat de la ville soit un levier clé de transformation de l'agriculture vers des modes de production plus durable. C'est vraiment l'enjeu de tout le travail qu'on a mené sur le Plan Alimentation Durable.*[126]

*

La problématisation des enjeux alimentaires effectuée par les trois élues étudiées intègre donc largement les enjeux agricoles selon des cheminements toutefois propre à chacune d'entre elles. L'un des points particuliers de ce cadrage est la volonté des élues urbaines de s'adresser au secteur de l'agriculture professionnelle. En effet, les formes d'agriculture intra-urbaines (jardins partagés ou collectifs, fermes verticales ou cultures dans des conteneurs) n'ont jamais été mentionnées lors de nos entretiens avec les élues des politiques alimentaires et n'apparaissent pas non plus dans les volets agricoles de ces dernières. Cette volonté politique d'agir sur le secteur agricole alors que les gouvernements urbains s'en étaient progressivement éloignés et auprès d'un public qui ne leur est de prime abord pas familier (sauf dans le cas d'Isabelle Touzard) figure parmi les éléments

[124] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[125] Document institutionnel *Plan Alimentaire Durable de la ville de Rennes 2017-2020*, 2017, 32 p.
[126] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

renforçant le caractère d'*outsider* de ces femmes politiques. L'agriculture professionnelle n'étant pas d'un domaine d'intervention routinier pour les élus urbains, nous avons cherché à retracer dans la sous-partie suivante la « socialisation » des élues au fait agricole afin de déterminer la formation de leurs idées et de leurs préceptes normatifs sur le développement agricole.

C) Quelle idée se fait-on de l'agriculture depuis la ville ?

L'élite urbaine a été décrite par l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy comme une élite n'ayant « jamais mis les pieds dans les exploitations agricoles au bord du gouffre, même si elle aime, avec son panier en osier, aller acheter des œufs frais le matin chez la fermière »[127]. La description que nous faisons dans cette sous-partie de la socialisation au fait agricole des élues de l'alimentation ne correspond cependant pas à cette image quelque peu caricaturale des élus urbains. Les élues étudiées nourrissent au contraire un argumentaire concret et documenté sur le type de développement agricole qu'elles entendent mener sur le territoire.

a) Défendre l'agriculture paysanne et agroécologique à la métropole de Montpellier

Dans le cas de la métropole de Montpellier, Isabelle Touzard qui était de formation agronome et avait travaillé près de 5 ans dans le domaine du développement agricole, détenait une vision précise du type d'agriculture qu'elle voulait défendre lors de son mandat.

> ***Quand vous parlez d'alimentation, de production saine, vous avez un modèle agricole en tête ?***
> *Ah oui totalement. C'est le modèle, collectif ou individuel, de l'agriculture paysanne qui sur une faible surface peut produire beaucoup d'aliments.*[128]

Elle opposait l'agriculture paysanne aux entreprises agricoles qu'elle qualifiait de capitalistes, « *ces énormes* boîtes » que l'on peut trouver dans la plaine de Montpellier, qui possèdent beaucoup de terres et emploient peu de monde : « *elles font des centaines d'hectares de blé dur prime PAC alors qu'on pourrait avoir à la place des paysans boulangers !* »[129]. La figure de l'agriculture paysanne défendue ici est celle du paysan exploitant de petites surfaces, en agriculture biologique ou pas, adoptant des pratiques agroécologiques et respectant la

[127] Discours de Nicolas Sarkozy au Zénith pendant la primaire de la droite, Paris, le 09/10/2016
[128] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018
[129] *Ibid.*

biodiversité, en particulier celle des sols. L'un des enjeux de cette élue était ainsi de faire reconnaître ce type d'agriculteurs comme de véritables professionnels du secteur agricole et non pas comme des « *alternatifs* » ou des « *bricoleurs* »[130] comme pouvaient les qualifier par ailleurs certains services administratifs de la métropole. Par le soutien à ces paysans et à leurs fermes agroécologiques, l'élue entendait aussi soutenir le maillage économique et social du territoire.

Parmi les enjeux politiques définis par I. Touzard pour soutenir ces producteurs, l'accès au foncier et la rentabilité économique des exploitations figuraient parmi les enjeux prioritaires. Les questions de pollutions agricoles ou d'orientations techniques de leurs exploitations sur le territoire apparaissaient comme secondaires. Par ailleurs, l'agriculture labélisée biologique ne l'intéressait pas en tant que telle. Elle définissait à ce propos la labélisation AB comme une stratégie commerciale permettant uniquement à des producteurs de s'insérer sur des marchés spécifiques et à des consommateurs de s'assurer d'une traçabilité concernant un aspect précis des pratiques agronomiques : le non-usage de produits phytosanitaires issus de la chimie de synthèse.

> *On peut faire du bio et détruire la biodiversité, si on met des insecticides dans la vigne, c'est un gros sujet. On peut faire du bio et puis pourrir le sol avec le cuivre et mettre de la roténone ou des insecticides comme ça contre la cicadelle de la vigne, et puis y a plus une seule bestiole qui vit dans la vigne.*[131]

Isabelle Touzard semblait avoir une connaissance approfondie des systèmes de productions et du paysage agricole local. Ainsi lorsqu'elle disait défendre « *l'agriculture paysanne agroécologique* »[132] plutôt que l'agriculture biologique, elle entendait insister par ce choix politique sur les pratiques écologiques ou sociales de certaines exploitations dont les pratiques ne correspondaient pas au cahier des charges de l'AB, mais qui devaient selon elle être valorisées et encouragées politiquement. De manière générale, elle était cependant pour le développement de l'agriculture biologique sur les terres périurbaines, mais entendait donc aussi défendre les agriculteurs ayant des pratiques représentant un intérêt agronomique important pour le territoire : le respect de la biodiversité en général, le pâturage extensif, l'élevage de porc en plein air, le non travail du sol, etc. Par ailleurs, dès son accession à la métropole, l'élue a eu pour ambition de ne pas « *cliver entre les bio d'un côté et tous les autres de l'autre* »[133]. En effet, elle considérait d'une

[130] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018
[131] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[132] *Ibid.*
[133] *Ibid.*

part que dans « *tous les autres* », il y avait donc des producteurs aux pratiques agroécologiques qui ne voulaient pas ou ne pouvaient pas être labélisés en AB et que d'autre part, l'instance de représentation officielle de « *tous les autres* » était la chambre d'agriculture départementale, partenaire historique de la métropole de Montpellier sur les questions agricoles et avec lequel elle ne pouvait donc pas se permettre de ne pas collaborer.

b) Transformer l'agriculture autour de Strasbourg afin de développer l'offre en circuits courts

Si Isabelle Touzard possédait en arrivant à la Métropole de Montpellier une bonne connaissance du monde agricole, ce n'était pas le cas des élues de Strasbourg et de Rennes. Françoise Buffet reconnaissait ainsi qu'elle « *n'y connaissai[t] rien* », et qu'avant son élection, elle « *ne s'intéressai[t] pas du tout aux questions de politique agricole de la ville de Strasbourg »*[134]. Elle expliquait :

> *[Certains] viennent avec des idées et cherchent à les imposer, à développer le bio, l'agriculture durable à tous points de vue. Mais moi je ne suis pas partie de cela, très franchement, j'avais aucune idée de cela. Je suis partie d'un projet, le développement des circuits courts, et la réalité du territoire m'a fait réfléchir à comment y aboutir. Comment je modifie l'agriculture sur le territoire pour aboutir à ce projet-là.*[135]

Sa socialisation avec le monde agricole s'opéra alors auprès des structures de conseils aux agriculteurs, l'Opaba, l'organisation professionnelle de l'agriculture biologique en Alsace, mais surtout la chambre d'agriculture départementale avec qui la ville signa en 2009 la convention déjà mentionnée. Cette convention circulait alors en interne sous le nom de « Évolution des territoires vers une agriculture durable ». Tout l'enjeu étant alors de déterminer les contours d'une agriculture dite durable :

> ***C'est quoi pour vous une agriculture durable ?***
> *Avec cette convention, on suit par exemple l'évolution de l'AB, du maraîchage, de la baisse de la culture du maïs, de la consommation en produits locaux. L'idée c'est que*

[134] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017
[135] *Ibid.*

> *l'agriculture soit durable aussi pour les paysans et donc qu'elle corresponde à ce que les consommateurs souhaitent.*[136]

Ainsi, si F. Buffet n'était pas familière avec le monde de l'agriculture, elle avait pourtant déjà une vision assez claire du développement agricole qu'elle voulait promouvoir durant son mandat. La diversification et l'insertion dans des circuits courts étaient ainsi les deux éléments clés de ce qui devint par la suite son programme politique pour le secteur agricole. L'objectif de ce programme était de faire en sorte que les agriculteurs puissent échapper à la logique des prix bas liés aux marchés mondiaux et qu'ils répondent d'avantages aux nouvelles demandes des consommateurs strasbourgeois.

On peut se demander dans quelle mesure, la perception qu'avait alors Françoise Buffet de ces « nouvelles demandes » des mangeurs urbains n'était pas fortement influencée par les fonctions qu'elle exerçait au moment de son élection, à savoir, restauratrice d'un restaurant coté du centre-ville et responsable d'une AMAP de quartier. Cependant, l'élue n'entendait pas répondre à la seule satisfaction des consommateurs, puisque selon elle, l'approvisionnement alimentaire était vecteur de lien social et patrimonial sur tout le territoire. C'est d'ailleurs cela qui a motivé son choix de rentrer en politique comme nous l'avons vu précédemment.

> *L'alimentation n'est pas un marché comme les autres, on devrait en faire une cause nationale. C'est du lien sur les territoires et être dans du concret comme ça, c'est contrebalancer tout le virtuel dans lequel on baigne.*[137]

Le motif du « lien » est un motif récurrent des discours de l'élue. Il semble avoir orienté son action politique sur le secteur agricole, dont l'opérationnalisation comptait l'organisation d'événements cherchant à mêler publics urbains et agriculteurs (Tours des fermes et Fermes en ville) ou l'installation de points de vente en centre-ville pour les producteurs locaux (magasin de producteur « La nouvelle douane »).

c) « Emmener tout le monde à l'agriculture biologique » dans la région rennaise

À l'inverse de l'élue de Strasbourg pour qui le développement d'une agriculture locale diversifiée était un ressort important de l'action politique sur la régulation du secteur agricole, l'élue de la ville de Rennes affirmait :

---

[136] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017
[137] *Ibid.*

Bon si c'est local c'est mieux. Mais l'approvisionnement local, il ne m'intéresse que s'il est bio, pour générer des filières.[138]

Ou encore :

[…] on s'est doté d'un outil juridique qui nous permet d'acheter des produits durables et locaux. Et pas que local, parce que moi, le « que local », ça ne m'intéresse pas. Pour moi, ce qui est important c'est qu'on soit dans une agriculture durable.[139]

L'élue rennaise avait elle aussi une vision précise de la définition de « *l'agriculture durable* » qu'elle souhaitait soutenir durant son mandat municipal : une agriculture respectueuse de l'environnement, c'est-à-dire répondant à minima au cahier des charges de l'agriculture biologique. « *On s'en cache pas du tout. L'objectif c'est d'emmener tout le monde à l'agriculture biologique. L'idée c'est de pousser ces agriculteurs [ceux des bassins versants de la ville] jusqu'à la conversion* »[140]. Cet objectif est repris de manière policée dans les documents officiels du PAD de la ville de Rennes sous le terme d'agroécologie. Ainsi, dans l'éditorial du plan que Nadège Noisette cosigna, le projet politique municipal affiché est celui d'opérer une « mutation vers l'agroécologie » du bassin de production dans lequel la ville s'inscrit, grâce à « la promotion d'une alimentation équilibrée, soucieuse du développement durable et fondée sur un lien fort entre producteurs et consommateurs. Une alimentation également qui contribue à la réduction des émissions de gaz à effet de serre »[141]. Cette dernière mention est sans doute du fait de l'élue pour qui la sobriété énergétique et la non-participation au réchauffement climatique sont deux autres éléments de définition de l'agriculture durable. Elle expliquait par exemple :

Contre le développement des politiques de bio à la cantine, on entend souvent l'argument du bio qui vient de Chine…

Mais ça j'arrive à le casser très vite. Parce que le bilan carbone de l'agriculture, c'est pas le transport. C'est même rien par rapport à la production. J'aurai presque envie de dire de manière provocante que je préfère que ça vienne de Chine et que ça soit bio, que local et bourré de pesticides.[142]

[138] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[139] *Ibid.*
[140] Intervention de l'élue rennaise lors des assises territoriales de la transition agroécologique et de l'alimentation durable, Montpellier, le 05/02/2019
[141] Éditorial du document de présentation du Plan Alimentaire Durable de la ville de Rennes 2017-2020
[142] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

La consommation énergétique et le bilan carbone de l'agriculture sont des aspects avec lesquels l'élue est familière compte tenu de sa formation d'ingénieure en énergie renouvelable et grâce à sa participation à l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la métropole rennaise lancé en 2015. Son parti d'appartenance était aussi une source d'information importante dans sa socialisation aux enjeux agricoles et dans la formation de ses idées concernant le développement d'une agriculture durable :

> ***Ces questions alimentaires elles sont très présentes à EELV ?***
> *Oui.*
> ***Vous avez des fiches, des mots d'ordre ?***
> *On a des partages d'expériences, des mailing lists. C'est pas tant des fiches, c'est plus des mails. Celle qui m'a le plus inspirée c'est la ville de Paris, qui s'est un peu cassé le nez après. Et puis les PAT [projets alimentaires territoriaux] c'était Brigitte Allain[143], la députée de Dordogne qui n'a pas été réélue. Donc j'ai beaucoup échangé avec elle. Et avec Joël Labbé[144] aussi.[145]*

Les deux anciens élus d'EELV cités par N. Noisette ont aussi été proches du syndicat agricole de la Confédération Paysanne. Brigitte Alain a été porte-parole nationale du syndicat entre 2004 et 2005, Joël Labbé en est un sympathisant de longue date[146].

*

De manière générale, il existe une proximité entre les idées défendues par la Confédération paysanne et celles défendues par les élues urbaines de l'alimentation. Cependant, dans aucun de nos entretiens avec elles, le syndicat agricole n'a été mentionné comme source d'informations ou d'influence. Il en va de même pour les théoriciens, les figures politiques et médiatiques ou les livres de références : la matrice cognitive du développement agricole promu par les élues des politiques alimentaires n'est jamais explicitée. Ainsi, si ces élues nourrissaient toutes des idées

[143] Brigitte Allain est une ancienne députée EELV, rapporteure entre 2014 et 2015 d'une mission d'information parlementaire sur les circuits courts et la relocalisation des filières agroalimentaires. Elle est notamment à l'origine de l'amendement qui a introduit les projets alimentaires territoriaux (PAT) dans la loi d'avenir agricole de 2014.
[144] Joël Labbé est sénateur du Morbihan, ancien EELV principalement porté sur les questions de développement durable.
[145] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[146] Tous deux sont signataires par exemple de la déclaration de soutien à la Confédération paysanne du 28 octobre 2014

révolutionnaires sur les manières d'administrer l'agriculture, c'est-à-dire en large opposition avec la régulation contemporaine du secteur, néanmoins, les éléments choisis de leurs discours relevaient plus du « pragmatisme gestionnaire » que du « combat idéologique ». Pour les auteurs Fabien Desage et Jérôme Godard, aux échelles territoriales l'idéologie est une arme d'*outsiders politiques*, faiblement dotés en ressources, mais auxquels les idées et idéaux permettent d'exister dans le champ politique local (Desage & Godard, 2005). Effectivement, dans le cas des politiques de l'alimentation urbaines étudiées, on sent bien que c'est avant tout des idées et des idéaux qui meuvent les trois élues à l'initiative de ces actions publiques, à la fois concernant leur entrée en politique et leur exercice du pouvoir, cependant, elles réussissent à adopter dans leur posture et leurs discours le « credo de l'élu local contemporain », celui du pragmatisme gestionnaire (Desage & Godard, 2005, p. 638), ce que l'on peut analyser comme une stratégie d'intégration à la scène politique locale.

Les trois élues à l'origine des politiques alimentaires étudiées partagent un degré très varié de connaissance du monde agricole, de ses représentants et de ses pratiques. Elles portent néanmoins une vision plus ou moins similaire du type de développement agricole qu'elles veulent impulser localement : elles sont pro agriculture biologique, veulent encourager le développement de circuits courts et se réfèrent régulièrement aux termes d'« agriculture durable » ou d'« agroécologie ». Les arguments principaux qu'elles mobilisent pour la défense de ce modèle de développement agricole diffèrent cependant dans leurs discours respectifs. F. Buffet à Strasbourg veut reconnecter agriculteurs locaux et mangeurs urbains, I. Touzard insiste sur la dimension économique et sociale que représente le maillage de fermes agroécologiques sur le territoire, enfin, pour N. Noisette, la réduction des pollutions agricoles et la réduction de l'usage de produits chimiques dans le secteur sont les enjeux prioritaires du développement d'une agriculture locale dite durable. Toutes partagent cependant le souci d'améliorer la rémunération des producteurs locaux. Dans la partie suivante, nous expliquons dans quel contexte agricole et politique ces visions normatives du développement local d'une agriculture durable s'inséraient.

D) Des ambitions politiques dissonantes vis-à-vis de la régulation locale du secteur agricole

Les trois élues des politiques alimentaires urbaines étudiées souhaitaient donc intervenir sur le secteur agricole professionnel de leur territoire à partir d'une vision particulière du développement agricole, celle de « l'agriculture durable ». Nous décrivons ici l'action politique que déployaient jusque-là leurs collectivités en matière d'agriculture ainsi que le paysage agricole

avoisinant les centres urbains étudiés afin de comprendre les éventuels décalages entre les dynamiques du développement agricole local et les visions normatives de l'agriculture durable qu'elles entendaient faire valoir dans leurs politiques alimentaires.

a) À Rennes et à Strasbourg des paysages agricoles façonnées par des politiques lointaines

Si dans les années 2000 quelques villes telles qu'Aubagne ou Angers avaient déjà mis en place des politiques intégrant des aspects agricoles (Bonnefoy, 2013), ces dernières faisaient figures d'exception dans la mesure où la régulation « urbaine » du secteur agricole demeurait avant tout un enjeu intercommunal (Douillet & Faure, 2010). Ainsi, dans le cas des villes de Rennes et de Strasbourg, l'absence de compétences et d'intérêts vis-à-vis de la chose agricole s'illustrait, comme dans la majeure partie des villes françaises, par une absence de politique sur les questions d'agriculture. Cela signifie qu'au sein de leurs municipalités, les élues de l'alimentation atterrissaient dans un environnement politique et institutionnel relativement vierge : elles n'avaient pas à composer avec une politique agricole antérieure, si ce n'est celle de la consommation du foncier périurbain menée par les services internes d'aménagement urbain. Les équipes municipales au sein desquelles elles prenaient part ne comptaient pas non plus de service sur l'agriculture préexistant et quand l'élue de Rennes insistait en entretien, « *nous on n'a pas de service agricole, clairement pas*[147] » cela signifiait aussi une absence globale de compétences professionnelles et de ressources humaines sur le sujet.

Concernant les relations des villes avec les organismes consulaires des chambres d'agriculture ou des représentants du secteur agricole, les nouvelles élues devaient en revanche s'accommoder de relations au mieux inexistantes, au pire tendues, comme l'illustrent les propos d'un agent de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace :

> ***Avant la mise en place de cette politique, quelles relations vous aviez avec les collectivités territoriales ?***
> *[…] Pour les agglo y avait rien. En gros Strasbourg bouffait du foncier. C'est l'image classique. Relation classique tendue. Les villes, elles bouffent du foncier. Aucune autre politique, encéphalogramme plat au niveau du dialogue avec le monde agricole. Y avait zéro volonté politique.*[148]

[147] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[148] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/2018

Au-delà de ces aspects politiques et institutionnels, nous nous intéressons au profil agricole des exploitations autour des villes de Rennes et Strasbourg car soutenir l'agriculture biologique dans la vallée de la Drôme par exemple qui compte 30 % de ses terres en AB ou le faire en région picarde qui en compte moins de 2 %, ce n'est pas la même affaire. Ainsi, pour l'élue de Rennes attachée au développement de cette agriculture et à diminution des pollutions agricoles, le profil de l'agriculture bretonne et du département d'Ille-et-Vilaine, terres d'élevage intensif, présentait une certaine dissonance. En 2014, lors de son arrivée à la municipalité, la Bretagne comptait en effet 4,2 % de sa surface agricole utile en agriculture biologique[149] (la moyenne nationale était à la même époque de 5,8 %)[150] et parmi les nappes phréatiques les plus polluées de France pour cause de ses pratiques d'élevage industriel (Laimé, 2015, Chapitre 6).

Françoise Buffet qui plaidait à Strasbourg pour une diversification des productions agricoles et des circuits d'approvisionnement héritait quant à elle d'un bassin agricole métropolitain essentiellement dédié aux grandes cultures, en particulier le maïs, et à son exportation.

> *Je voudrais moi qu'on identifie la fragilité des territoires en fonction de leur dépendance et à leur capacité à nourrir sa population. Ici, après l'Ile-de-France on est la région la plus dépendante, alors qu'on a des terres et des nappes phréatiques parmi les plus riches d'Europe.*[151]

Ainsi, dans un périmètre intercommunal marqué par la spécialisation dans les grandes cultures et l'exportation, la vision du développement agricole que défendait l'élue de Strasbourg tranchait elle aussi avec le paysage agricole local. Elle avait ainsi conscience que son projet politique agricole consistait « *à quasiment faire changer de métier à la plupart des agriculteurs* »[152] ou à en installer de nouveaux. En effet, au-delà de la diversification agricole, il faut rappeler aussi que dans les années 2000, les circuits courts étaient encore moins développés qu'aujourd'hui. C'était aussi un thème relativement peu traité à l'échelle des agglomérations françaises et si la mandature strasbourgeoise précédente avait pu mentionner le sujet, son action s'était cependant cantonnée à la gestion des espaces verts très peu tournés vers le monde agricole professionnel.

Les paysages agricoles immédiats des villes de Rennes et de Strasbourg ne correspondaient donc pas à la vision du développement agricole que les élues urbaines souhaitaient promouvoir par leur

[149] Source : Agence BIO / OC, Agreste, 2014
[150] Source : Chiffres de la bio en France - Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique - Agence BIO, 2014
[151] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017
[152] *Ibid.*

politique alimentaire. Cependant, ces paysages n'avaient pas été façonnés par des décisions locales, mais par des arbitrages politiques nationaux ou européens. En ce sens, on peut considérer qu'elles arrivaient donc sur un « terrain politique » relativement vierge (pas de politiques antérieures, pas de service agriculture, par de compétences ou de structuration en interne sur le sujet, etc.), et sur un « terrain agricole » déjà largement façonné par des modes de développement en opposition avec leur vision politique et normative sur le secteur.

b) La politique agricole de promotion des filières viticoles à la métropole de Montpellier

L'élue de la métropole de Montpellier arrivait quant à elle sur un terrain politique en matière d'agriculture locale déjà balisé par ses prédécesseurs. En effet, dès les années 2000, et conformément aux compétences légales de développement économique des intercommunalités, l'agglomération de Montpellier avait lancé un ensemble d'actions dirigées vers les filières viticoles du territoire.

> ***Qu'est-ce qui régissait l'agriculture avant la P2A [politique agroécologie et alimentaire] ?***
>
> *Y avait pas de politique. Y avait juste des actions uniquement tournées vers la vigne. Et c'était notamment des aides pour l'exportation. Comme font toutes les intercos ici, tout le monde accompagne ses vignerons en Chine pour exporter le vin, bon déjà c'est un modèle particulier ça... Voilà un peu le mirage de l'économie qui ne passe que par l'export, les grandes filières, le lointain. La deuxième action c'était la création d'Agriparc [attribution de terres à des agriculteurs dans la métropole, principalement à l'époque des vignerons et des céréaliers].*[153]

Cette politique plus viticole qu'agricole de l'agglomération montpelliéraine a été initiée en 2003. Au début des années 2010, des conventions ont été passées avec la Safer et la chambre d'agriculture permettant d'élargir l'action publique à d'autres filières agricoles. Cependant celle-ci demeurait dominée par des enjeux viticoles de par notamment le profil de ses décideurs : le vice-président de la communauté d'agglomération alors en charge de la commission « économie agricole, viticole, tradition populaire et ruralité, relation avec la chasse et la pêche » et le président de la chambre d'agriculture départementale de l'époque étaient tous deux des « élus du vin »,

[153] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018

c'est-à-dire issus de familles viticoles et cumulant plusieurs mandats de représentation ou de défense de la viticulture à d'autres échelles de gouvernance (Hasnaoui Amri, 2018).

Isabelle Touzard héritait donc d'un contexte de politique agricole locale marqué par une action publique centrée sur la viticulture et élaborée en partenariat avec la chambre d'agriculture départementale. Cette action publique était alors assez éloignée de son projet politique de développement d'une « agroécologie nourricière » sur la métropole de Montpellier.

Conclusion intermédiaire

Les trajectoires politiques des élues à l'initiative des politiques alimentaires urbaines étudiées comportent des caractéristiques communes : ce sont toutes des femmes, primo-élues, tenues jusque-là éloignées des sphères du pouvoir politique ou économique et porteuses d'une vision alternative du développement agricole à l'échelle locale. Au vu de ces caractéristiques, nous rapprochons ces élues de la figure d'« *outsider politique* » défini comme celui ou celle qui n'a pas construit sa carrière professionnelle dans les réseaux du pouvoir politique ou économique et qui déroge aux canons du recrutement politique dominant (Sineau & Tiberj, 2007). Cette expression emprunte au concept d'*outsider* proposé par Howard Becker en 1963 renvoyant à l'« étiquetage » d'une personne perçue comme déviante par rapport à la norme du groupe dominant (Becker, 1963), groupe qui serait ici celui des élus locaux « professionnels de la politique » selon la terminologie de Max Weber (M. Weber, 1919).

Les trois élues de l'alimentation ont pour première spécificité commune d'exercer leur premier mandat politique l'année de leur élection. Lors de nos entretiens, elles insistaient sur ce caractère de néophyte vis-à-vis du monde des partis et de la sphère politique locale en général, voire même sur leur volonté de s'en tenir éloignées durant leur mandat. I. Touzard expliquait par exemple qu'avant sa vice-présidence au sein de la métropole de Montpellier, elle n' « *avai[t] vraiment zéro contact […] et n'étai[t] de manière générale pas du tout proche des politiques* »[154]. À Strasbourg l'élue était elle aussi issue de la « société civile » et racontait s'être forgé ses premières armes politiques au sein du combat local dont elle avait pris la tête, et non au sein des réseaux politiques traditionnels dont elle était jusqu'alors éloignée. N. Noisette était la seule à appartenir à un parti politique, EELV. Cependant, considérant le fait que sa carrière professionnelle d'ingénieure s'était construite en dehors du monde politique et que ce n'est qu'à 35 ans, en 2012,

[154] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018

qu'elle a adhéré pour la première fois à ce parti, nous la considérons elle aussi comme une « nouvelle arrivée » sur le forum de la rhétorique politique locale, ne partageant pas la trajectoire classique des hommes et des femmes qui font de la politique leur carrière professionnelle. Leur exercice du pouvoir « à temps plein » (sauf pour l'élue de la métropole de Montpellier qui continuait d'exercer à mi-temps sa fonction de directrice générale adjointe de l'école d'agronomie de Supagro) et leur faible cumul de mandats (uniquement municipaux ou métropolitains) tranchent aussi avec les socialisations habituelles des professionnels locaux de la politique (Marrel, 2011). Notons cependant que si les trois élues n'avaient jusque-là que peu d'expérience politique au sens partisan du terme, elles n'étaient pour autant pas étrangères au champ politique puisque engagées par ailleurs dans des espaces militants. Ces femmes sont des néophytes de la politique, mais nullement des personnes « apolitiques », rejetant ainsi l'idée d'un possible « amalgame entre apolitisme et non-appartenance à un parti politique » (Guionnet, 2002, p. 120).

Éloignées des sphères politiques locales, les élues urbaines de l'alimentation le sont aussi par leur condition de femme d'une part, et de femme abordant des questions agricoles, domaine politique traditionnellement réservé aux hommes, d'autre part. En effet, en dépit de l'entrée en vigueur de la loi sur la parité en 2001[155], l'ordre politique est toujours un ordre avant tout masculin où les femmes demeurent d'éternelles *outsiders* (Bard & Pavard, 2013) et ce d'autant plus lorsqu'elles se penchent sur les questions de régulation du secteur agricole, alors que leur reviennent statistiquement les missions d'intérêt public relevant du *care* telles que les affaires sociales, la famille, l'éducation ou la santé (Achin, 2007). « On présente souvent les femmes comme plus pragmatiques, plus préoccupées par les questions concrètes, en rapport avec la vie quotidienne et le lien social, comme l'action sociale, l'éducation ou l'enfance, comme moins attirées par les dossiers techniques, etc. De fait, c'est en priorité à ces domaines qu'elles sont en général affectées, que ce soit au niveau municipal ou national » (Guionnet, 2002, p. 120). Dans cette répartition des rôles que l'on peut considérer comme un prolongement de la division sexuelle du travail dans l'élaboration des politiques publiques, les affaires agricoles reviennent aux hommes (Guillemin, 1984). Dérogeant à cette assignation genrée des domaines du pouvoir, Édith Cresson a été par exemple ministre de l'agriculture de 1981 à 1983, mais dû écourter son passage au ministère à cause notamment du harcèlement qu'elle subissait[156]. Ce harcèlement relevait d'une part d'un sexisme institutionnalisé lié à tous les préjugés d'incompétence que la société patriarcale accole

[155] La loi relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, dite « loi parité hommes-femmes », est votée en janvier 2000. Elle institue pour les scrutins de liste une parité par tranche de 6 candidats (à l'exclusion des communes de moins de 3 500 habitants).
[156] Voir par exemple son témoignage dans *Histoires françaises*, Édith Cresson, Paris, éditions du Rocher, 2006, 300 p.

aux sexes biologiques féminins en général et relevait d'autre part d'une condamnation du rôle qu'Édith Cresson endossait, un rôle revenant traditionnellement à des hommes. En exerçant son mandat, elle dérogeait aux assignations de son genre : « ce n'est pas parce qu'elle est une femme qu'E. Cresson a subi toutes ces attaques ; sa "grande faute", c'est bien plutôt d'avoir incarné un mauvais genre, aux antipodes de l'habitus féminin tel que le décrit Bourdieu, c'est-à-dire d'un habitus marqué par la discrétion, l'effacement et l'abnégation » (Dulong, 2011, p. 1). Son action politique sur le secteur agricole a ainsi été largement entravée par ce que le milieu politique, le monde agricole ou les médias considéraient comme une inadéquation de genre : être une femme politique d'une part et s'occuper de l'agriculture en tant que femme politique d'autre part. Elle renonça ainsi en 1983 au ministère de l'Agriculture et à l'imposition de sa nouvelle « doctrine agricole », celle de l'endiguement de l'exode rural, de la reconnaissance du pluralisme syndical et de considération politique de la FNSEA en tant qu'organisation de défense d'une minorité aux dépens de la masse des petits et moyens paysans (Jobert & Muller, 1987). Aborder l'agriculture par le prisme de l'alimentation accorderait-il aux femmes politiques plus de légitimité pour intervenir dans le domaine ? La question reste ouverte étant donné que les relations entre genre et transformations politiques des systèmes alimentaires sont encore relativement peu étudiées dans la littérature académique (Little et al., 2009).

Outsiders politiques, les élues de l'alimentation le sont aussi quant aux idées qu'elles défendent sur le développement agricole local. En problématisant les enjeux alimentaires de manière plus large que ne le font les politiques alimentaires nationales, elles cherchent à transformer la régulation publique locale du secteur agricole. En effet, si la problématisation des questions alimentaires diffère selon les trois cas d'étude, la transformation des paysages agricoles périurbains figure comme socle commun des projets politiques des trois élues de l'alimentation. Pour l'élue à la ville de Rennes, il faut minimiser les impacts sociaux et environnementaux de l'alimentation en développement l'agriculture biologique. Pour l'élue de Strasbourg, l'alimentation a une visée patrimoniale : elle permet de créer du lien social entre les gens par le développement des circuits courts et la diversification de la production des exploitations autour de la ville. À la métropole de Montpellier, l'élue est d'abord partie d'enjeux agricoles, ceux de l'installation de nouveaux agriculteurs et de la défense d'une agroécologie paysanne, et y a intégré progressivement des enjeux alimentaires afin de fédérer plus largement les acteurs politiques de son territoire.

La transformation des paysages agricoles locaux constitue donc une part importante des projets politiques de ces élues, quand il ne s'agit pas du moteur même de leur action. Cette problématisation agricole des questions alimentaires tranche ainsi avec le cadrage national du

problème dont nous avons décrit le tropisme santé publique / responsabilité des mangeurs dans le chapitre précédent (p110). Par ailleurs en s'inscrivant dans un référentiel de l'agriculture durable (agriculture biologique à la ville de Rennes, diversification des productions à la ville de Strasbourg et « agroécologie paysanne » à la métropole de Montpellier) ces politiciennes s'opposent aussi au cadrage national des problèmes agricoles et, dans le cas de la métropole de Montpellier, à la régulation locale du secteur alors tournée vers le développement des filières viticoles. En ce sens, les élues des politiques alimentaires urbaines viennent réinterroger la finalité politique de la régulation publique de l'agriculture, soit en créant de nouveaux canaux d'action publique depuis les villes, soit en transformant l'action publique métropolitaine initialement mise en place. Nous étudions dans la seconde partie de ce chapitre l'ensemble des stratégies politiques déployées depuis les centres urbains étudiés afin de mettre en œuvre ce projet politique de transformation de l'agriculture.

2. Faire valoir ses idées : stratégies politiques des élues urbaines pour intervenir sur le secteur agricole

Dans un premier temps nous présentons les leviers d'action activés par les élues de l'alimentation pour intervenir sur le secteur agricole (sous-partie A). Si les métropoles détiennent des compétences en la matière, ce n'est pas le cas pour les villes. La question de légitimer son action en termes légaux a donc été une problématique partagée par les deux élues municipales des villes de Rennes et de Strasbourg. Comment intervenir sur le secteur agricole depuis la ville ? Nous détaillons ici les deux types de légitimation rencontrés : l'approvisionnement des cantines ainsi que la distribution de l'eau potable pour la ville de Rennes et le jeu effectué sur la double appartenance des services de la ville et de la métropole à Strasbourg.

Dans un deuxième temps (sous-partie B), nous abordons les stratégies déployées par les nouvelles élues en interne, afin d'entrainer « toute la machine en même temps », des élus aux agents municipaux tout en incluant les services techniques. Nous décrivons en particulier trois actions qui semblent structurer identiquement les cas étudiés : réussir à convaincre les services et les agents, former un binôme politico-technique « de confiance », développer les compétences des services afin de garder son indépendance et assurer la pérennité des nouvelles actions publiques à destination du secteur agricole.

Enfin, la question des partenaires des politiques alimentaires est une question cruciale pour les élues, en particulier concernant l'élaboration et l'exécution de leur volet agricole (sous-partie C).

La régulation publique du secteur agricole a été historiquement étudiée sous l'angle de la cogestion, c'est-à-dire sous l'angle des multiples relations entre pouvoirs publics et représentants majoritaires de la profession agricole, déterminant de fait une collaboration paritaire dans l'élaboration de la politique sectorielle. Nous étudions ici à l'inverse la multiplication des stratégies mises en œuvre par les élues afin de réduire, lors des processus de décision et d'exécution de la politique alimentaire, le poids des représentants majoritaires du secteur agricole, incarnés par les chambres consulaires départementales d'agriculture : de la renégociation des conventions partenariales avec celles-ci, à l'inclusion systématique dans les comités de pilotage de partenaires agricoles dits alternatifs (Civam, Inpact, Frab ou Gab, etc.).

A) Comment justifier légalement l'intervention des villes sur le secteur agricole ?

Pour intervenir sur le secteur agricole local, en diversifier les productions et les modes de commercialisation, alors qu'elle n'en avait pas légalement la compétence, l'élue de la ville de Strasbourg mobilisa les services de la métropole. Depuis la création de la communauté urbaine de Strasbourg dans les années 1960, il avait été décidé que la ville mettait son personnel administratif à disposition de la communauté, puis, avec la création de la métropole, c'est à l'inverse le personnel métropolitain qui fut mis au service de la ville centre. Or, les services techniques des métropoles sont compétents en matière de développement économique sur l'ensemble de leur territoire, soit dans ce cas précis sur les 340 km² avoisinant la ville de Strasbourg et dont un tiers sont des terres agricoles (10 700 ha). Pour intervenir sur les espaces agricoles périphériques à la ville l'élue s'est donc appuyée sur ses services techniques en activant leur casquette métropolitaine. Elle élargissait ainsi son périmètre légal d'action ainsi que son périmètre géographique d'intervention. Les conventions détaillant les modalités de son programme politique pour « l'évolution des territoires vers l'agriculture durable » ont ainsi été signées à la fois par la ville et par la métropole de Strasbourg.

> *Pourquoi en si peu de temps on a réussi à faire tout ça ? Parce que l'administration est la même pour la ville et pour l'eurométropole. […] C'est un élément tout à fait favorable, car dans ce travail d'identification des compétences, on s'est appuyé sur la compétence eurométropolitaine d'aménagement du territoire, pour les projets urbains*

c'est la ville et l'eurométropole, les marchés alimentaires, c'est la ville. C'est pour ça que les conventions sont toutes signées par les deux.[157]

Dans le cas de la ville de Rennes, la démarche est différente. Pour œuvrer à la transformation du secteur agricole, l'élue municipale et la direction des approvisionnements se sont engagées dans deux directions. La première a été un soutien « par les marchés » aux filières de l'agriculture biologique en augmentant la part de produit AB dans les cantines scolaires, fussent-ils en provenance de Bretagne ou d'ailleurs. La municipalité jouait alors sur la compétence facultative attribuée aux communes de pouvoir gérer en direct, et non pas par l'intermédiaire d'un prestataire, la restauration scolaire des restaurants dans les écoles maternelles et élémentaires. Le deuxième canal d'action a été de créer un marché spécifique pour les 2000 agriculteurs situés sur les 500 km^2 de bassins versants d'eau potable approvisionnant la ville de Rennes. Pour répondre à ce marché, les agriculteurs devaient être engagés dans une démarche IDEA (indicateur de durabilité des exploitations agricoles) d'amélioration de leurs pratiques agricoles. Par la création de ce marché public spécifique, la municipalité entendait donc agir indirectement sur la transformation de paysages agricoles voisins mais hors de son périmètre légal d'intervention : les bassins versants d'eau potable (en vert sur la carte suivante) se situant majoritairement hors du périmètre administratif de la ville et de la métropole de Rennes.

Figure 15 : Aires d'alimentation en eau de la métropole de Rennes, Eaux du Bassin rennais. Présentation Terres de Sources, Journée Territoires de commerce équitable Rennes, 23/10/18

[157] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et à la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017

L'équipe municipale a passé en 2015 son premier marché public intitulé « achat de denrées alimentaires garantissant la qualité de l'eau du bassin rennais », aussi appelé marché « Eau en Saveurs », aujourd'hui « Terres de sources ». Pour prétendre à ce marché les agriculteurs du bassin rennais doivent être évalués par un technicien de la collectivité eau du bassin rennais selon la méthode IDEA, qui prend en compte des aspects variés du développement durable : la diversification, l'autonomie, les pratiques agricoles, la transmissibilité, les emplois, la qualité des produits, l'éthique ou le développement humain. À l'issue de cet audit, les exploitations se voient attribuer une note dont 30 % reposent sur la situation initiale de l'exploitation agricole et 70 % sur l'ambition d'amélioration de ces indicateurs. Cette note doit figurer dans la réponse à l'appel d'offre du marché public. Dans l'attribution de ces marchés, le service d'approvisionnement de la restauration de la ville de Rennes opère selon trois critères : la note attestant de la durabilité de l'exploitation (50 %), la qualité des produits (30 %) et leur prix (20 %)

Techniquement, il ne s'agit pas d'un marché de fournitures, mais d'une prestation de service comme l'expliquait l'ingénieur de la collectivité eau du bassin rennais en charge du dossier :

> *C'est un marché de prestation de service avec comme support l'achat de denrées alimentaires. Ils [la ville de Rennes] achètent une protection des ressources en eau, à travers la démarche de progrès de l'exploitant. Car ceux qui peuvent participer au marché sont ceux qui s'engagent à faire évoluer leurs pratiques.*[158]

Pour l'élue de l'alimentation à Rennes, l'enjeu de sa politique n'était pas l'approvisionnement local en soi, mais la transformation générale des pratiques agricoles. Par ces contrats annuels d'approvisionnement elle s'assurait l'achat de produits locaux et durables :

> *Ça nous permet d'acheter local, parce que ça repose sur une astuce juridique de dire qu'on n'achète pas des denrées alimentaires, mais on achète une prestation de service aux agriculteurs qui nous fournissent de l'eau de bonne qualité. Et ça on a pu le faire parce que dans les cantines on boit de l'eau du robinet. […] Ça a été un élément clé du PAD [Plan alimentation durable] parce qu'on s'est doté d'un outil juridique qui nous permet d'acheter des produits durables et locaux.*[159]

Cette « *astuce juridique* » permettait en effet de contourner l'interdiction du localisme fixée par le code des marchés publics européens et à laquelle sont soumises les villes dans l'élaboration de

[158] Entretien avec l'ingénieur en charge du dossier « Terres de sources » à la collectivité eau du bassin rennais, Rennes, le 22/03/2018
[159] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

leurs marchés publics. Pour la mise en place du marché Terres de sources et de la démarche IDEA auprès des agriculteurs des bassins versants, la municipalité combinait alors le levier de l'approvisionnement public de la restauration collective à sa compétence de distribution de l'eau potable à ses ressortissants. La ville de Rennes en tant que membre de métropole, devait aussi assumer une partie de la charge du dossier « eau et assainissement » relatif à la disponibilité et à la qualité de l'eau en amont du centre urbain. Cette responsabilité au sein de la métropole permettait à l'élue de siéger aux conseils communautaires de la métropole de Rennes en tant que conseillère métropolitaine et de faire valoir ainsi simultanément auprès des deux collectivités territoriales son action publique auprès des agriculteurs des bassins versants. Elle pouvait par ailleurs compter sur le soutien du président de la collectivité des eaux du bassin rennais, élu du parti communiste qui pilotait la politique de l'eau sur l'ensemble du territoire métropolitain et siégeait par ailleurs au conseil municipal de la ville de Rennes.

Pour intervenir sur le secteur agricole, les élues des villes de Strasbourg et de Rennes ont donc opté pour des stratégies politiques distinctes : d'un côté la collaboration avec les services métropolitains afin d'élargir le champ du pouvoir de l'élue, de l'autre la mobilisation de compétences municipales « aménagées » (restauration scolaire et qualité de l'eau potable), afin d'avoir un impact sur des pratiques agricoles locales ou plus lointaines. L'élue de Montpellier n'a pas eu quant à elle à légitimer légalement son action sur le secteur agricole périurbain, les métropoles possédant des compétences en matière de développement économique et peuvent de ce fait intervenir sur les exploitations agricoles de leur périmètre. Dans les trois cas d'étude, on constate cependant une double appartenance politique des élues, à la fois conseillères municipales et conseillères métropolitaines comme résumé dans le tableau suivant. Les cases grisées sont celles d'où ont été initiées les politiques alimentaires étudiées :

	Casquette politique municipale	Casquette politique métropolitaine
Élue de Strasbourg	Adjointe au maire en charge de l'environnement, des espaces verts et de l'agriculture. À l'initiative de la « stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population ».	Conseillère métropolitaine déléguée en charge du développement de la politique agricole métropolitaine et des circuits courts.
Élue de Rennes	Adjointe au maire déléguée aux achats publics. À l'initiative du Plan alimentation durable (PAD) de la ville de Rennes.	Conseillère métropolitaine à la métropole de Rennes.
Élue de Montpellier	Maire de Murviel-lès-Montpellier, commune de la métropole de Montpellier.	Vice-présidente en charge de l'agroécologie et de l'alimentation À l'initiative de la politique agroécologique et alimentaire (P2A) de Montpellier Méditerranée Métropole.

Tableau 7 : La double casquette des élues à l'initiative des politiques alimentaires urbaines étudiées lors de leurs premières années de mandat

Il existe donc une porosité significative entre élus municipaux et conseillers métropolitains comme le confirme la double appartenance systématique des élues à initiatives des politiques alimentaires urbaines. Or, comme nous l'avons déjà évoqué (cf. chapitre 2, p. 126-127), les collectivités territoriales des villes et des métropoles ont des compétences et des prérogatives différentes en matière d'alimentation et d'agriculture. Afin de justifier et de mettre en œuvre leur programme politique dans le domaine agricole, les élues ont profité de cette double appartenance comme une ressource politique et pratique pour la mise en œuvre de leur programme alimentaire et agricole.

B) Constitution, mobilisation et montée en compétences des groupes de travail internes

L'étude des relations du couple formé entre les élus locaux et les services techniques des collectivités territoriales constitue un élément primordial de l'analyse des politiques publiques territoriales (Douillet & Lefebvre, 2017, Chapitre 4). Traditionnellement, les élus politiques locaux assurent les discours et les représentations tandis que les services techniques instruisent les dossiers et garantissent la continuité de l'action publique au fil des différentes mandatures. Si chacune des deux parties bénéficie d'une certaine marge d'autonomie vis-à-vis de l'autre, la coopération entre élus et services demeure essentielle dans le déploiement des politiques locales.

Le soutien des services techniques représentait ainsi un paramètre essentiel dont les nouvelles élues à l'initiative des politiques alimentaires urbaines devaient s'assurer lors de leur prise de fonction. Dans un premier temps, nous détaillons les stratégies et modalités de ces « prises de contact » avec les services des collectivités territoriales (point a), avant de détailler un des points essentiels de cette collaboration : l'établissement de binôme de travail politico-technique entre l'élue et l'un des agents de la collectivité, en l'occurrence une coordinatrice ou chargée de mission sur la politique alimentaire. Dans les trois cas d'étude, nous observons ainsi la constitution d'un « binôme de confiance », servant de pont entre l'élue et les services (point b). Enfin, nous verrons que l'un des enjeux importants pour les élues des politiques alimentaires est la montée en compétences des services techniques sur les questions agricoles (point c). Ces compétences se résument dans un premier temps au repérage du paysage institutionnel et privé de la régulation locale du secteur agricole et à l'acquisition de premières connaissances sur les enjeux économiques et agronomiques liés aux exploitations agricoles locales. Cette montée en compétence des services est poursuivie pour deux raisons principales : garantir d'une part une certaine autonomie politique dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques et pérenniser d'autre part l'action publique dans le domaine en cas de changement de majorité.

a) « Pousser toute la machine ensemble »

Cette expression vient de l'élue de Rennes qui, après un an de diagnostics et d'expérimentations à petite échelle au sujet de l'introduction de produits AB dans les cantines de Rennes, décida de faire monter en puissance sa politique :

> *À ce moment-là, j'ai deux expérimentations qui marchent, des équipes qui ont besoin d'être emmenées par une ambition politique forte et un projet qui doit prendre une autre dimension. C'est là qu'on réunit autour de la table de nouveaux partenaires […]. Avec*

eux, on trouve un projet avec des objectifs clairs, une stratégie politique pour pouvoir pousser toute la machine ensemble. Pour porter les 300-400 agents, j'ai besoin d'un projet transverse, novateur et porté politiquement.[160]

« *Pousser toute la machine ensemble* », traduit ici la nécessité d'entrainer tous les services et tous les agents de la ville dans le sillon politique des objectifs que l'élue s'était fixés pour son mandat.

En effet, pour faire valoir leur programme et leur vision du monde, les élus, une fois les élections passées, doivent convaincre trois types de personnes : les autres élus de la collectivité territoriale, les techniciens au sein des services internes de celle-ci et les agents qui sur le terrain mettent en œuvre la politique. Les trois élues faisaient état lors de nos entretiens d'une relative absence de frein à leurs actions au niveau politique, du moins dans un premier temps : absence que l'on peut attribuer au fait qu'elles appartenaient alors à la majorité au pouvoir. Leurs programmes d'action ont ainsi été tous votés en première instance. En revanche, convaincre les services et les agents est apparu comme une tâche aussi compliquée que décisive dans la construction de leur action publique locale. L'élue de la métropole de Montpellier expliquait ainsi :

La vision que vous avez de l'agriculture, du modèle paysan, est-ce que vous avez l'impression de lutter pour la défendre ? Si oui par rapport à qui ?

Je lutte avant tout…. Il y a un défi politique, mais à mon avis le plus gros défi il est surtout administratif et règlementaire, dans les services. […] On n'a pas dans les services comment caractériser, cibler, mettre dans les textes règlementaires cette agriculture-là [l'agriculture paysanne].[161]

Dynamiser l'ensemble des services de la collectivité comporte un double enjeu. Il s'agit d'abord, de manière assez classique, d'assurer la pérennisation de l'action publique et l'institutionnalisation des idées politiques, au-delà des changements de mandatures : « *Moi, ce que je voudrais pérenniser, c'est les habitudes dans les services. Pour que ça soit eux les porteurs après* »[162]. Ensuite, il s'agit pragmatiquement de faire en sorte que l'action se fasse. En effet pour mettre en œuvre ces nouvelles politiques alimentaires, il a fallu trouver des outils règlementaires inhabituels et mettre en place des façons originales de travailler afin de s'ajuster à la transversalité des questions abordées. Ce travail technique est apparu dans notre enquête comme largement

[160] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[161] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018
[162] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

dépendant de la volonté des agents territoriaux de le mener à bien. Pour obtenir cette adhésion des fonctionnaires territoriaux, les élues ont mis en œuvre des stratégies multiples. La concertation et la multiplication de réunions entre services a été un premier élément. Certaines élues participaient également à ces réunions internes avec l'objectif d'acquérir plus de latitudes par rapport aux chefs de service et à leur instruction technique des dossiers. D'autres ont mis en place des rendez-vous hebdomadaires avec les agents municipaux dans le but de communiquer sur leur action politique : c'est par exemple le cas de l'élue de Rennes qui durant une partie de son mandat a déjeuné un jour par semaine dans les cantines des écoles primaires, afin de rencontrer parents d'élèves et cuisiniers des restaurants scolaires.

> ***Et avec les agents dans la cuisine centrale, ceux qui préparent les plats, est-ce que vous avez dû les convaincre ?***
> *Oui, à fond.*
> ***Vous ne pouviez pas leur imposer la nouvelle politique ?***
> *Non, et c'est l'un des gros enjeux du plan aussi. Sinon, ça marche pas. C'est normal, il leur faut du sens aussi dans leur travail. Et puis un agent qui n'a pas envie de faire, il fait pas.*
> ***Donc comment vous faites pour les convaincre ?***
> *On communique, on discute.*[163]

Convaincre les services peut également passer par des recours « extérieurs » tels que l'appel à une autorité morale supérieure ou la recherche de marques de reconnaissances nationales ou internationales. Les trois villes et métropoles étudiées sont ainsi toutes lauréates d'un des appels à projets annuels du Programme National de l'Alimentation, ce qui en plus d'un montant financier octroyé, leur permettait de valoriser le travail de leur équipe comme le racontait ici l'élue rennaise :

> *Le fait d'être lauréat, mais en plus d'être le projet mis en avant lors de la remise des prix, ça a énormément boosté les équipes. Ça a cadré les choses et ça a donné un objectif un peu motivant à tout le monde.*[164]

La mobilisation d'une expertise extérieure est aussi un levier pour convaincre les services, comme cela a pu être le cas dans la municipalité de Rennes avec l'introduction d'un repas végétarien hebdomadaire dans les cantines du primaire. Si l'introduction de ce repas représentait de multiples

[163] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[164] *Ibid.*

intérêts pour l'élue en charge de l'approvisionnement (économies réalisées basculées vers l'achat de viandes sous cahier des charges, découverte pour les enfants d'autres sources de protéines), celle-ci reconnaissait que c'est pour cette mesure du PAD qu'elle a dû le plus « *batailler* ». Elle racontait qu'après avoir réussi à convaincre les élus, « *il y a eu un gros point de blocage avec la nutritionniste de la cuisine centrale. Mais lors du lancement du PAD, on a fait venir une des spécialistes du GEM-RCN*[165] ». Le GEM-RCN est le groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition, organe national officiel qui fixe les recommandations nutritionnelles pour les structures publiques de restauration collective. La spécialiste du GEM-RCN était invitée par l'élue à présenter les dernières recommandations de ce groupe où l'un des seuls impératifs concernant la consommation de protéines animales était le seuil minimal de huit plats de poissons et viande sur un total de vingt services consécutifs[166]. Le recours à une experte nationale sur les questions de nutrition chez les enfants a permis ainsi de renforcer la légitimité de la démarche de l'élue auprès de son agent municipal en charge de l'élaboration des plats dans la cuisine centrale de la ville. La mesure a finalement été acceptée en janvier 2018.

Enfin, la constitution d'un binôme politico-technique « de confiance », associant étroitement chacune des élues à une chargée de mission en interne est l'une des stratégies qui nous a semblé importantes de détailler plus longuement.

b) Constituer des tandems politico-techniques : la création de « binômes de confiance »

Dans les trois cas de politiques alimentaires urbaines étudiées se dégage en effet le rôle central du tandem politico-technique formé entre l'élue et une fonctionnaire territoriale au sein des services. Le rôle de cette fonctionnaire est double : il consiste à la fois à établir un lien entre l'élue et les services et à la fois à établir du lien entre les services eux-mêmes. Les processus de recrutement et les critères de sélection des différentes chargées de mission ou coordinatrices ont varié selon les cas.

Dans le cas de la ville de Rennes, la chargée de mission du plan alimentation durable a été recrutée suite à l'octroi des 40 000 euros dont la politique a bénéficié en tant que lauréate de l'appel à projets de 2015 du PNA. Cette aide financière, versée en février 2016, a permis en effet de recruter un personnel technique supplémentaire entièrement dédié à la politique alimentaire et dont les

[165] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

[166] Source : Recommandation nutrition, Version 2.0 - Juillet 2015, groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN), 2015

missions principales étaient d'établir un état des lieux de la restauration collective, d'animer des ateliers de co-construction avec les acteurs du territoire, d'en tirer des actions prioritaires et enfin, de coordonner en interne ce programme d'action publique transverse à six différents services. La chargée de mission du PAD, formellement rattachée à la direction des moyens d'achats, organisait ainsi régulièrement des réunions entre agents issus de ces autres services municipaux, tout en se chargeant de rencontrer deux fois par mois les cadres des dits-services. Cette chargée de mission a d'ailleurs été recrutée pour ses compétences en communication et en animation de réunion qui devaient dans un même temps lui permettre de construire les ateliers de consultation sur le terrain qu'elle devait organiser dans le cadre de sa mission. Réunissant au total 200 usagers, parents d'élève, agriculteurs ou représentants d'association ces ateliers devaient faire remonter les attentes des citoyens, tout en minimisant la place des débats en leur sein, car selon leur organisatrice : « *si c'est pour avoir une conversation sur le bio ou pas bio, on ne va pas s'en sortir, on va pas avancer* »[167].

Au-delà de cette animation technique, la chargée de mission du plan alimentaire de la ville de Rennes était aussi en charge de missions plus politiques. Suite à la tenue de ces ateliers de co-construction, et même si les principaux objectifs de la politique avaient déjà été fixés en amont par l'élue, la rédaction du plan d'action du programme municipal lui a été confiée. Elle sélectionna alors trente actions que le comité de pilotage du plan alimentaire durable priorisa par la suite. Après cette validation, la chargée de mission devait défendre cette déclinaison opérationnelle du PAD auprès des groupes de travail de la municipalité. Les groupes de travail sont des entités composées d'élus de la ville de Rennes qui opèrent comme des « *tribunaux* »[168] : les agents des services viennent y défendre leur programme d'action associé à telle ou telle politique et doivent se soumettre aux questions des élus. Dans le cas de l'opérationnalisation du plan alimentaire, la chargée de mission a ainsi dû convaincre trois groupes de travail (finances, éducation/enfance et santé/social), avant que l'ensemble du plan ne soit soumis à votation lors du conseil municipal de juin 2017.

Pour l'animation et l'acceptation locale du plan alimentation durable de la ville auprès des citoyens, des agents municipaux ou des services et des élus municipaux, l'élue rennaise se reposait donc largement sur la chargée de mission recrutée à l'occasion et dont les compétences d'organisation de la concertation ont été particulièrement mobilisées. Sur les aspects techniques

[167] Entretien avec la chargée de mission du plan alimentaire durable de la ville de Rennes, Rennes, le 12/06/2017
[168] *Ibid.*

du volet agricole de sa politique, l'élue travaillait davantage en binôme avec un ingénieur de la collectivité eau du bassin rennais.

Concernant la ville de Strasbourg, la coordination politique et technique de la stratégie agricole pour les marchés alimentaires reposait également sur l'articulation d'un binôme formé de l'élue au pouvoir et d'une chargée de mission « agriculture périurbaine ». Cette chargée de mission, formée en droit, a été recrutée en interne suite à l'ouverture en 2010 du poste lié à la mise en œuvre de la politique de F. Buffet. L'une de ses premières tâches a été celle d'établir un protocole concernant les dossiers techniques d'indemnisation des agriculteurs en cas d'expropriation. C'est par l'entrée juridique qu'elle collabora dans un premier temps avec les acteurs du secteur agricole, en particulier avec la chambre d'agriculture départementale, avant d'aborder avec eux des aspects plus généraux sur le développement économique des exploitations agricoles en zone périurbaine. Au fur et à mesure de son travail avec l'élue de Strasbourg, elle est devenue pour l'ensemble des services en interne la référente des dossiers techniques touchant à l'agriculture, unique personne de la collectivité territoriale à l'interface avec les organisations agricoles et en particulier avec la chambre d'agriculture. Faisant partie statutairement du personnel de la métropole de Strasbourg mis à disposition des politiques de la ville, elle établissait de fait un lien supplémentaire, celui de la continuité des compétences et des leviers d'action entre acteurs municipaux et acteurs métropolitains.

Enfin, à la métropole de Montpellier, la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire considérait aussi que sa mission en interne était d'« *installer de la transversalité*[169] », à la fois entre les communes de la métropole et les services de la collectivité territoriale traditionnellement organisés de façon sectorielle. Le terme « binôme de confiance » provient des entretiens effectués avec ce tandem politico-technique de la métropole de Montpellier. Il illustre cependant pareillement la relation qui s'est nouée entre les élues des trois politiques alimentaires étudiées et « leurs » chargées de mission qui assuraient le lien avec les services en interne : trois femmes recrutées pour des compétences précises (animation, droit et développement économique du territoire), venant assoir dans les services l'ambition politique de l'élue et partageant avec elles un certain enthousiasme à son égard :

> *- Avant, on regardait l'agriculture pour son occupation des sols, le fait qu'elle repousse les incendies, fasse des paysages, etc. On ne travaillait qu'avec la chambre d'agriculture. Avec l'arrivée de [l'élue], on a une vraie révolution : on regarde*

[169] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018

l'agriculture pour ce qu'elle produit et on signe une convention avec Inpact : on en rêvait, mais on ne pouvait pas le faire avant ![170]

- C'est génial de bosser sur un sujet comme ça. C'est une formidable affirmation du service public.[171]

Cette adhésion au programme politique de l'élue renforce la cohésion du binôme. Lors des assises territoriales de la transition agroécologique et de l'alimentation durable qui eurent lieu à Montpellier en février 2019, c'est d'ailleurs ensemble que l'élue de Rennes et la chargée de mission du PAD ont présenté cette politique alimentaire, leur programme d'action et leurs premiers résultats. À l'inverse, lorsque l'élue de la métropole de Montpellier a été démise de ses fonctions et remplacée par une nouvelle vice-présidente, il y a eu à un déplacement du « lien de confiance » entre élue et service. Ainsi, lorsque la nouvelle vice-présidente a été invitée en mai 2018 à exposer la politique de la métropole montpelliéraine à un séminaire d'IPES-Food[172], ce n'est pas la coordinatrice de cette politique qui l'accompagna, mais le nouveau « directeur de la politique alimentaire », agent municipal jusqu'alors principalement en charge de la restauration scolaire des écoles de la ville de Montpellier.

Ce dernier point vient nuancer le fait que les services techniques représentent traditionnellement une certaine immanence vis-à-vis de la valse des élus. Dans le cas des politiques alimentaires, on constate que les chargées de mission sont recrutées spécifiquement dans le cadre d'une politique largement incarnée par la figure d'une l'élue. En ce sens, leur poste et leurs missions dépendent aussi du rapport de force que peut exercer cette élue dans la pérennisation de son action. On remarque ainsi avec la création de ces binômes un certain flou entre le politique et le technique, remettant aussi en cause le modèle wéberien de soumission des administrations au pouvoir politique. Le poste et les missions des coordinatrices de politique en interne sont en effet intimement liés à l'arrivée au pouvoir des élues des politiques alimentaires. De plus, tout comme ces élues pouvaient participer ponctuellement à des réunions techniques, les chargées de mission pouvaient également prendre part à la décision, en élaborant des programmes d'action et en les défendant auprès d'élus d'autres délégations, comme nous l'avons détaillé dans le cas de la ville de Rennes. Ces nouvelles lignes de partage sont les mêmes que celles décrites dans d'autres travaux d'analyse de l'action publique locale, telles que la « politisation fonctionnelle » par exemple (Dion, 1986). James Svara, dans son analyse sur les villes californiennes, souligne la

[170] *Ibid.*
[171] Entretien avec la chargée de mission du plan alimentaire durable de la ville de Rennes, Rennes, le 12/06/2017
[172] Séminaire *Towards a Common Food Policy for the EU*, IPES food, 28-29 mai 2018, Bruxelles

séparation effective existant entre politique et administration au niveau de la détermination des grands objectifs d'une part et la mise en œuvre opérationnelle d'autre part. Cependant, il établit une ligne de partage au niveau de l'élaboration des décisions intermédiaires et de leurs déclinaisons (Svara, 1985). C'est ce modèle qui nous semble le plus explicatif dans le cas des binômes formés dans le cadre des politiques alimentaires urbaines. La constitution d'une solide courroie de transmission entre élues et services, s'avérant plus conséquente qu'un simple adossement technique, s'avère donc être un point capital de la mise en œuvre des politiques alimentaires. La formation des services aux questions agricoles est également une thématique primordiale que nous abordons dans le point suivant.

c) Faire monter en compétences les services sur les questions agricoles

« *La politique agroécologique et alimentaire ne tient pas à grand-chose et si l'administration change, c'est possible, voire probable, qu'elle disparaisse. Ce qui restera, ça sera le germe de la question agricole et alimentaire déposé dans les services* »[173]. Comme le soulignent ces propos, l'institutionnalisation de nouvelles lignes politiques par l'instauration de nouvelles routines au sein des services est une nécessité pour assurer la continuité de l'action publique d'une politique. Dans le cas des politiques alimentaires étudiées, la formation des agents en interne sur les questions agricoles est aussi un enjeu d'indépendance des équipes municipales ou métropolitaines face aux structures agricoles régulant traditionnellement le secteur. Pour illustrer notre propos, nous développons ici un cas particulier, celui de l'attribution de terres à des agriculteurs dans le cadre des « agriparcs » de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier.

Les agriparcs ont été définis pour la première fois en 2006 dans l'agenda 21 local de la communauté d'agglomération de Montpellier. Les Agendas 21 locaux sont des documents élaborés à des échelles territoriales – on en compte en 2019 environ un millier à l'échelle des communes et des intercommunalités françaises[174] – et doivent servir de cadre de travail pour le déploiement du développement durable dans les collectivités territoriales. L'une des composantes de l'Agenda 21 de l'agglomération de Montpellier en 2006 a été la conception d'agriparcs, « éco-projets » devant œuvrer pour la préservation des équilibres « ville-nature »[175]. Conciliant les

[173] Entretien avec l'ancien chargé de recherche-action sur la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 04/04/2017
[174] La liste des agendas 21 communaux et intercommunaux est disponible sur le portail « Agenda 21 de territoires » : http://www.agenda21france.org/
[175] Agenda 21, des acquis aux projets… le développement durable en marche. Communauté d'Agglomération de Montpellier, 2011

racines latines de l'*ager* (champ) et du *parricus* (espace clos entretenu pour l'agrément), les agriparcs, « espaces par essence multifonctionnels »[176], devaient ainsi concilier fonctions urbaines (éducatives, récréatives, alimentaires, environnementales) et fonctions agricoles (économiques, productives). En 2009, dans un guide édité par l'agglomération, plusieurs sites-tests avaient été identifiés pour l'installation de ces agriparcs, dont celui de Clapier, un espace de 400 ha situé dans la première couronne de la ville de Montpellier. La collectivité s'est ainsi portée acquéreuse d'une partie de ce domaine en 2010 : le domaine de Vivier, qui comptait alors 110 ha de terres agricoles. Le diagnostic initial de l'agglomération faisait état du « potentiel en termes pédologiques et d'irrigation » de ces terres et laissait présager de leur valorisation « par le maraîchage et [les] grandes cultures de type légumes secs »[177]. Le domaine de Vivier était alors pensé simultanément comme un « corridor écologique, support d'itinéraires de promenades et de découvertes »[178], conformément à la vocation multifonctionnelle des agriparcs au sein de laquelle on l'avait inscrit.

Pour l'attribution de ces terres, la direction du foncier et de l'aménagement opérationnel de la communauté de communes, alors en charge du dossier, a fait appel à la Safer (société d'aménagement foncier et d'établissement rural), organisme avec lequel l'agglomération avait déjà à l'époque une convention-cadre traitant des aspects relatifs aux marchés fonciers situés dans son périmètre administratif. Présentant un certain décalage avec ce qui avait été envisagé à leur sujet, la Safer attribua les 110 ha du domaine à des agriculteurs déjà établis selon la répartition suivante : la moitié des parcelles à des producteurs de céréales et de fourrages, un tiers à des viticulteurs en conventionnel et le sixième restant à des producteurs aux cultures diverses (oliveraie, horticulture et héliciculture) (Broussolle et al., 2014). Cette attribution de terres par la Safer servait alors principalement les projets d'agrandissement des exploitations de la petite quinzaine d'agriculteurs retenus. La sélection de leur dossier a été opérée d'après les propos d'un des techniciens de l'organisme sur des critères de « professionnalisme » (Jarrige & Perrin, 2017) et non sur des critères de conformité au projet politique des agriparcs. Le directeur départemental de la Safer de l'époque reconnaissait lui-même n'avoir pas suivi le cahier des charges des agriparcs pour l'attribution des terres et des usages. À l'inverse, il parlait même d'une certaine concurrence entre son organisme et les services de l'agglomération de Montpellier au sujet de l'installation d'agriculteurs sur ce domaine de Vivier[179]. C'est ainsi sur une intervention fortuite d'un maire d'une commune voisine et du concours de la communauté d'agglomération

[176] Le guide des agriparcs, Agenda 21, Montpellier Agglomération, 2009, p. 5
[177] Le guide des agriparcs, Agenda 21, Montpellier Agglomération, 2009, p. 16
[178] *Ibid.*
[179] Les agriparcs sur la Métropole de Montpellier : un difficile équilibre entre alimentation durable et développement urbain, Mathilde Coudray, rapport de fin d'étude, Master ISAM-IPAD, 2017, 7 p.

de Montpellier, que deux lots de ce domaine ont été attribués à des maraîchers, en dehors de toute immixtion de la Safer : le premier à un agriculteur en conventionnel exproprié dans le cadre d'un projet urbain de dédoublement d'autoroute, le second à une coopérative d'activité, Terracoopa, qui y installa un espace test agricole en agriculture biologique.

Cependant, que cela soit avec la Safer ou avec la collectivité territoriale, aucune clause d'écoconditionnalité, d'accueil du public ou d'insertion dans des circuits de commercialisation de proximité n'a été inscrite dans les baux d'exploitation signés avec les agriculteurs installés (Jarrige & Perrin, 2017). Ainsi, malgré la relative diversité des profils des d'agriculteurs installés sur les 110 ha du domaine, la composition finale de l'agriparc de Vivier demeure largement éloignée des objectifs initiaux de la brochure présentant les éco-projets. Abordant ce cafouillage passé qu'elle considère comme un dévoiement du projet de la collectivité par la Safer, l'élue de la politique agroécologique et alimentaire expliquait :

> *Avant, rien ne se disait [sur l'agriculture]. Qui ne dit rien, n'annonce rien au niveau politique, quelque part conforte le modèle dominant. Ça voulait dire que quelque part la métropole favorisait l'agrandissement d'exploitations existantes. Par exemple, c'est ça de fait ce qui s'est passé à Vivier. Et puis pour sauver la façade, on a mis un petit bout de terrain à Terracoopa, in extremis. C'était juste avant que je sois élue ça. Vivier, si c'était à refaire... Si j'avais été là, ça ne se serait pas du tout fait pareil.*[180]

De fait, en 2015, lors de l'attribution des terres agricoles d'un nouveau projet d'agriparc, l'élue décida de gérer le dossier « en interne », c'est-à-dire sans faire appel à la Safer. Parmi ces terres, les 4,8 ha du domaine de la Condamine situés dans la commune de Montpellier, ont fait l'objet d'un appel à projets en vue de l'installation d'agriculteurs « mobilisés en faveur de l'agroécologie nourricière »[181], conformément à la nouvelle politique mise en place. Le cahier des charges de cet appel à projets apparaît d'emblée plus restrictif et encadré que lors de la constitution du précédent agriparc : les productions devaient être labélisées en agriculture biologique, la moitié des débouchées commerciales devaient être en circuits courts et un accueil à la ferme pour les scolaires, les centres de loisirs ou les particuliers devait être articulé au fonctionnement de la ferme[182]. Au-delà de l'élaboration d'un cahier des charges plus exigent, la large diffusion de cet

[180] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[181] Appel à projets *Consolidation du tissu des fermes nourricières en agroécologie Mobilisation du Domaine de la Condamine*, Montpellier Méditerranée Métropole, 2015
[182] Appel à projets *Consolidation du tissu des fermes nourricières en agroécologie Mobilisation du Domaine de la Condamine*, Montpellier Méditerranée Métropole, 2015, p. 4

appel à projets dans de nombreux réseaux associatifs trancha aussi avec l'attribution des terres du domaine de Vivier dont l'appel à manifestation d'intérêt n'avait été diffusé que durant une quinzaine de jours, par les canaux de diffusion historiques de la Safer, c'est-à-dire dans le réseau réduit des professionnels de l'agriculture.

La chambre d'agriculture a été aussi mise à l'écart du processus de sélection des candidats à l'installation sur les terres du domaine de la Condamine. Pour instruire les dossiers de candidature, l'équipe de la métropole constituée à l'occasion de l'élue de la P2A et de divers personnels des directions de l'économie ou du foncier et de l'aménagement opérationnel, ont préféré faire appel à un assistant à la maîtrise d'ouvrage indépendant, un maraîcher/éleveur installé dans la métropole. Ce dernier était jugé plus « en phase » avec les nouvelles orientations de la politique métropolitaine que la chambre d'agriculture départementale toujours perçue en 2015, comme « *un peu éloignée quand même de la politique agroécologique et alimentaire* »[183]. L'objectif de la métropole était de rester indépendante sur ce dossier et le plus proche possible de la politique qu'elle entendait mettre en place. Cependant, le manque de compétences en interne et le manque de moyens financiers octroyés en vue de l'embauche d'une personne qualifiée sur ces questions, associés à la « mauvaise volonté » relatée des services de l'aménagement urbain ont constitué un ensemble de freins à l'avancement du dossier en interne comme l'expliquait l'élue de la politique alimentaire :

> *Ils [les services de la métropole] ont une très grosse compétence sur l'aménagement urbain parce que ça ils savent faire, mais l'ingénierie rurale, c'est zéro. Et à chaque fois qu'on installe un malheureux agriculteur… La Condamine, mais c'est catastrophique quoi ! De faire trainer les choses comme ça, de pas savoir comment faire face à une serre, à un système d'irrigation...*[184]

Dans les faits, la sélection des candidats lauréats, un collectif de jeunes maraîchers s'établissant hors cadre familial, a pris plus de six mois et leur installation effective sur le domaine de la Condamine, pratiquement un an. Certaines complexifications liées à la « découverte » d'amiante dans la serre multi-chapelle du domaine ou la signature d'un bail agricole garantissant aux exploitants la pérennité de leur activité, étaient d'ailleurs en 2019 toujours en « cours de traitement ».

[183] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018
[184] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

Cet exemple montpelliérain témoigne du fait que la montée en compétences du personnel technique des collectivités territoriales est un enjeu déterminant dans la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires. Ainsi, former en interne ou faire appel à des spécialistes extérieurs, permet aux collectivités de ne pas se laisser « dépasser » par les organes de régulation agricole traditionnels, qu'ils soient en charge de la gestion du foncier agricole comme les Safer, ou des parcours d'installation des nouveaux exploitants, comme les chambres d'agriculture départementales.

Une stratégie de montée en compétences des équipes a par conséquent été déployée tout au long du mandat politique de l'élue de la métropole de Montpellier, constituant même l'un des trois axes transversaux de sa politique. Des formations en interne sur l'agroécologie ont ainsi été assurées par un ingénieur agronome, recruté en tant que doctorant « Cifre »[185] au sein de la collectivité et ayant alors travaillé plus de 10 ans à la fédération départementale des Civam de l'Hérault. La communauté politique de la P2A continuait en outre à se tourner régulièrement vers la communauté scientifique à laquelle elle avait fait appel lors de la concertation initiale du projet politique, afin de bénéficier d'expertises et de conseils sur son action publique. La coordinatrice de la P2A estimait ainsi que durant les premières années du mandat d'Isabelle Touzard, son équipe s'était largement formée sur les enjeux du secteur de l'agriculture, au point de faire du foncier agricole une compétence partagée avec le service juridique de la métropole.

Au-delà du cas de la métropole de Montpellier, la création ces dernières années de nombreux modules de formation sur les sujets agricoles et alimentaires par le centre national de la fonction publique territoriale, organe de formation des fonctionnaires territoriaux, est la marque d'un besoin partagé de nouvelles compétences entre agents des collectivités. Parmi l'offre de formation de 2019 destinée aux agents territoriaux, on recensait par exemple la création de formations sur la préservation des espaces naturels et agricoles et les stratégies foncières, l'accompagnement de projets d'agriculture urbaine et périurbaine ou la mise en place de politiques publiques de l'alimentation[186].

Monter en compétences sur les questions agricoles permet par conséquent la garantie d'une certaine indépendance aux équipes techniques et aux élus des politiques alimentaires vis-à-vis des organismes traditionnels de la régulation du secteur agricole. Cette situation souligne ainsi tout l'enjeu politique qu'il existe dans la sélection et la collaboration de partenaires agricoles au sein

[185] Le dispositif Cifre renvoie à la convention industrielle de formation par la recherche signée entre un doctorant et un établissement public ou privé non affilié au domaine de la recherche.
[186] http://www.cnfpt.fr/trouver-formation, consulté le 22/02/2019

de ces politiques. Nous décrivons ainsi dans la sous-partie suivante les arbitrages opérés pour la sélection des partenaires agricoles dans le déploiement des politiques alimentaires urbaines étudiées.

C) Le choix des partenaires agricoles dans les politiques alimentaires urbaines

Nous décrivons dans cette partie les relations que les équipes municipales et métropolitaines des politiques alimentaires ont entretenues avec les acteurs de l'agriculture locale lors de la construction et de la mise en œuvre des volets agricoles de leur programme d'action. Dans un premier temps nous analysons les conditions d'élaboration des conventions partenariales (ou de leur absence, dans le cas de la ville de Rennes) avec les chambres d'agriculture départementales (point a). Dans un deuxième temps, nous égrenons l'ensemble des autres partenaires agricoles associés à ces programmes d'action (point b).

a) (Ré) écriture des conventions de partenariat avec les chambres d'agriculture départementales

Dans le cas des villes de Rennes et de Strasbourg les relations tissées entre les municipalités et les chambres d'agriculture départementales oscillaient avant la mise en place des politiques alimentaires entre ignorance mutuelle et tensions s'agissant des questions de l'artificialisation du foncier agricole périurbain. Dans le cas de la métropole de Montpellier, une convention partenariale unissait les deux entités au profit d'une politique principalement déployée autour de soutien au secteur viticole. L'élaboration des volets agricoles des politiques alimentaires a rebattu entièrement les cartes de ces anciennes (non-)collaborations, donnant lieu à des situations variées de coopération entre collectivité territoriale et chambre d'agriculture départementale.

Jusqu'en 2015, les actions publiques sur le secteur agricole de la métropole de Montpellier se résumaient au soutien de la filière viticole dans le cadre d'une étroite collaboration avec la chambre d'agriculture départementale de l'Hérault (Hasnaoui Amri, 2018). Lorsque l'élue de la politique agroécologique et alimentaire arriva au pouvoir, elle décida de suspendre cette convention et de la réécrire entièrement :

> ***Vous arrivez à la métropole et il n'y a pas de renouvellement de convention avec la chambre d'agriculture. Comment vous faites ça et pourquoi ?***
> *On a dit qu'on la remettait à plat. On n'a pas dit qu'on ne la renouvelait pas, mais qu'on la faisait différemment. On mettait en place une nouvelle politique, la politique*

> *alimentaire. Moi quand je suis arrivée, cette convention c'était la chambre d'agriculture qui l'avait quasiment toute rédigée et la chambre était à la fois donneuse d'ordre et prescriptrice et prestataire. Il fallait que la politique agroécologique et alimentaire rentre dans la politique de la chambre. […] On voulait pas qu'elle soit un diverticule de leur politique. […] Mais ça, c'est le problème général des chambres d'agriculture.*[187]

On retrouve ici le même souci d'indépendance politique que dans le cas précédent concernant la montée en compétences des services de la métropole. Pour mener à bien sa politique agroécologique et alimentaire, il fallait que la chambre soit au service du projet politique métropolitain et non pas qu'elle mène sa politique à travers lui. Après un an de travail et de négociation entre les deux parties, une nouvelle convention partenariale entre la chambre d'agriculture et la métropole a été établie en 2016[188]. La convention rappelle longuement le projet politique de la métropole et définit l'ensemble des partenaires qui composent la gouvernance territoriale de ce projet (acteurs publics du territoire, entreprises, acteurs de la recherche, centres de formation et d'enseignement supérieur)[189]. Elle situe la chambre d'agriculture de l'Hérault comme étant « un des membres actifs de cette gouvernance territoriale »[190]. De manière générale les collaborations qui se sont mises en place entre agents de la chambre et agents de la métropole ont été fluides tout au long du déploiement de la convention.

Dans le cas des politiques alimentaires des villes de Rennes et de Strasbourg, il n'y avait pas d'ancienne convention passée entre les municipalités et les chambres d'agriculture départementales. Cependant, dès les premières étapes d'élaboration des programmes d'action sur le secteur agricole, les chambres d'agriculture d'Ille-et-Vilaine et d'Alsace ont été toutes deux associées à la concertation. À l'issue de ces premières étapes de collaboration, les relations entre collectivité territoriale et chambre consulaire apparaissent aujourd'hui comme diamétralement opposées : dans un cas conflictuelles, dans l'autre partenariales.

Pour l'élue de Strasbourg, la chambre d'agriculture d'Alsace a été le premier partenaire vers lequel se tourner au début de son mandat :

---

[187] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

[188] *Convention cadre de partenariat 2016-2018*, chambre d'agriculture de l'Hérault et Montpellier méditerranée métropole, 2016 14 p.

[189] *Convention cadre de partenariat 2016-2018*, chambre d'agriculture de l'Hérault et Montpellier méditerranée métropole, 2016 p. 1-3

[190] *Convention cadre de partenariat 2016-2018*, chambre d'agriculture de l'Hérault et Montpellier méditerranée métropole, 2016 p. 3

> *Dès la 1ère semaine, je suis allée rencontrer la chambre d'agriculture en lui disant : je souhaite développer les circuits courts, mais je me rends compte qu'on a peu d'agriculture en lien avec notre consommation quotidienne. Et voilà, on a commencé à travailler. […] Je suis partie d'un projet, le développement des circuits courts […] et la modification de l'agriculture sur le territoire pour aboutir à ce projet-là. Donc on était en co-construction, j'avais besoin de la chambre d'agriculture.*[191]

L'élue de Strasbourg doit également cette « *écoute attentive* » de la chambre d'agriculture, à l'arrivée concomitante d'un nouveau président à la tête de la chambre consulaire dans les années 2000 et dont l'un des projets de mandature était le renforcement des partenariats avec les collectivités territoriales locales et le soutien aux circuits courts. L'objectif visé dans les deux cas était l'amélioration de l'image des agriculteurs auprès des urbains. L'un des chefs de service de la chambre alsacienne expliquait ainsi à ce sujet :

> *[Le président] est un agriculteur très filière, il est plutôt de cette culture-là, par contre quand il est arrivé il a dit « on peut pas continuer de vivre comme ça, aujourd'hui on a une attente des consommateurs qui repose sur les circuits courts, on est dans un département où il y a 400hab/km², on peut pas dire les circuits courts on s'en fout. » Il a bien vu tout de suite le rôle de ces circuits courts, car un agriculteur qui vend en circuits courts, c'est un ambassadeur du monde agricole. C'est important qu'on ait des agriculteurs qui puissent parler et échanger avec des consommateurs, des citoyens, etc.*[192]

Avoir des agriculteurs « ambassadeurs » du monde agricole aurait donc été l'une des motivations politiques du président de la chambre d'agriculture alsacienne à encourager les circuits courts et la politique de la nouvelle élue strasbourgeoise. L'investissement politique dans l'agriculture périurbaine et les relations avec les collectivités territoriales relevait d'une même logique sachant que l'agriculture en bordure des villes constitue une bonne « ambassadrice agricole auprès des citadins », idée que nous développons plus en détail dans le chapitre 5 de cette thèse (cf. p333-338). La proposition de partenariat de l'élue strasbourgeoise entrait donc en résonnance avec cette ambition politique du président de la chambre d'agriculture. Au bout d'un an de travail entre services de la ville/métropole de Strasbourg et services de la chambre d'agriculture d'Alsace, en concertation conjointe avec les élus des administrations respectives, la première convention

[191] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017
[192] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/2018

partenariale entre les deux parties a été signée en 2010. Elle résulte de différents compromis passés entre les deux institutions, chacun ayant fait un pas l'un vers l'autre comme le commentait la chargée de mission à la métropole de Strasbourg :

> *Quand [l'élue de Strasbourg] est venue, [la chambre d'agriculture] a déclaré qu'ils avaient déjà une expertise sur les circuits courts et qu'ils étaient à même de travailler sur ces questions-là, à condition qu'on veuille bien travailler sur le foncier, car dans le secteur de la métropole les agriculteurs perdent du foncier. […] Donc la métropole dit OK, on peut faire ça. Mais si on fait ça, on veut aussi travailler la question de l'agriculture et de l'environnement, parce que si on veut développer l'approvisionnement local, il faut que l'agriculture autour de la ville mute. Il faut associer environnement et circuits courts, développer l'agriculture biologique et le maraîchage. On a discuté ces trois premiers points. La chambre dit OK. C'était la partie la plus simple. Maintenant on arrive plus sur les questions de pesticides pour lesquelles il faut trouver une nouvelle manière de discuter. […] Donc on liste les enjeux, mais tout de suite on dit, tout ça, ça va prendre du temps, il faut qu'on construise quelque chose qui cimente notre deal, et là on fait « Fermes en Villes » [événements annuels de rencontre entre producteurs et citadins]. Travailler à un événement festif qui montre qu'on se marie pour le meilleur et pour…*[193]

Les traces de cette négociation se retrouvent aussi dans les discours actuels des élus des deux structures, lorsqu'ils se réfèrent à cette convention. Par exemple, l'élue de Strasbourg insistait lors de notre entretien sur les critères d'évaluation de l'agriculture durable figurant dans le document scellant le partenariat entre les deux parties :

> *On a bâti un partenariat avec une convention au bout d'un an de discussion qui porte pour titre « évolution des territoires vers l'agriculture durable ». Donc voilà, on l'a mis en titre. Donc on a des chiffres sur l'évolution de la conso AB, du maraîchage, de la baisse de la culture du maïs, de la conso quotidienne [en produits locaux].*[194]

Les services de la chambre d'agriculture insistaient eux sur la limitation des contraintes environnementales qu'ils avaient pu obtenir dans cette première convention partenariale de la part de la collectivité urbaine :

---

[193] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017

[194] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017

> *Au début on voulait pas que ça soit marqué trop bio quoi. Parce que ça aurait exclu tout un tas d'agriculteurs qui se seraient dit « ah non, ça, c'est pas pour nous ». Pareil pour tous les baux environnementaux. La collectivité a le droit de l'imposer, mais l'accord qu'on a passé c'est pas ça. On a dit OK, vous allez pouvoir mettre des clauses environnementales, mais chaque clause doit se discuter et être acceptée par l'agriculteur concerné.*[195]

Depuis cette première convention partenariale, renouvelée en 2015, les services de la ville et de la métropole de Strasbourg collaborent étroitement avec la chambre d'agriculture d'Alsace. Cela signifie qu'en dehors des missions stipulées dans cette convention et du dialogue instauré entre les élus des deux institutions, la chargée de mission « agriculture périurbaine » à la métropole et le personnel du service gestion des territoires de la chambre d'agriculture communiquent régulièrement entre eux, « *autant que nécessaire* »[196]. Cet échange est aujourd'hui entré dans une « *routine, qui se passe de la validation des élus* »[197] selon un agent de la chambre d'agriculture et qui génère même de l'enthousiasme d'après un agent de la métropole : « *Honnêtement, c'est vraiment pas du flan, je travaille super bien avec eux, c'est un vrai plaisir, ils sont pragmatiques, efficaces, on peut discuter de tout. On ne s'est jamais fâché. J'ai même appris beaucoup de choses* »[198].

Les relations entre les équipes de la politique alimentaire de la ville de Rennes et celles de la chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine sont autrement plus problématiques, voire conflictuelles. Associés à la réponse de l'appel à projets du PNA en 2015, les élus de la chambre d'agriculture décidèrent finalement de désengager leur structure de cette candidature la veille du dépôt de dossier. Selon l'élue de la ville de Rennes :

> *« Les élus [de la chambre d'agriculture] ne suivaient pas parce que le plan s'appelait « plan alimentaire durable » et non pas « plan alimentaire local ». J'ai des écrits par mail. Et puis quand on a été lauréat, ils sont revenus par la petite porte. Et lors des ateliers de co-constructions les gens de la chambre ont participé et ont été de vraies forces de propositions, vraiment pertinents.*[199]

---

[195] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/2018
[196] *Ibid.*
[197] *Ibid.*
[198] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017
[199] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

Une période de va-et-vient entre collaborations régulières, tensions politiques, renégociation ou rupture de partenariat a alors débuté entre la chambre d'agriculture et la municipalité au sujet de sa politique alimentaire. En 2019, les relations avec la chambre d'agriculture départementale étaient par exemple au point mort. S'il n'existe donc pas de partenariat politique stable avec la chambre dans le cadre de la politique alimentaire de la ville de Rennes, la collectivité territoriale a en revanche multiplié ses collaborations avec d'autres partenaires issus du monde agricole, partenaires souvent qualifiés d'« alternatifs », ce qui constitue un autre point commun entre les trois politiques alimentaires urbaines étudiées.

b) La multiplication inédite de collaborations institutionnelles avec des partenaires agricoles « alternatifs »

Au début de son mandat, l'élue à la ville de Rennes a lancé deux expérimentations afin de mieux cerner les marges de manœuvres dont elle bénéficiait dans l'approvisionnement des cantines scolaires. Elle s'est alors associée à deux partenaires : la PME Breizh Phoenix concernant la réduction du gaspillage alimentaire dans les établissements scolaires de la ville et la collectivité eaux du bassin rennais concernant les enjeux d'approvisionnement local et durable. La collectivité eaux du bassin rennais constitue le « *partenaire historique et fondamental* »[200] du plan alimentaire durable de la ville. L'historique et les modalités de cette collaboration entre ce partenaire et la municipalité nous paraissent importants à détailler car il s'agit d'un montage complexe et novateur impliquant l'intervention des villes sur le secteur agricole. Nous retranscrivons ainsi une partie de notre entretien avec l'ingénieur du syndicat de production d'eau potable à l'initiative de la démarche afin de retracer fidèlement l'historique du partenariat entre sa structure et la ville de Rennes :

> *C'est « eau du bassin rennais » qui est la locomotive [des marchés Terres de sources] dans le cadre des opérations de protection des ressources en eau qu'on a engagées en 1996. Ça s'est fait dans le cadre des contrats plan État-région. L'expérience acquise dans le cadre de ces opérations nous a permis de faire émerger un projet avec les agriculteurs dès les années 2000. Ils disaient qu'ils voulaient bien faire évoluer les pratiques, mais que ça avait un prix. […]*
>
> ***En 1996, vous étiez à quel niveau de pollution de l'eau ?***

[200] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

On a fait du chemin : on était à 70mg/L en nitrate et en 2001, on était à 50. [201]

Aujourd'hui ?

À 45. Et c'est là où on se dit qu'il faut changer le modèle de production.

*[…]**Ça veut dire quoi changer de modèle?***

De réduire la présence du cheptel, de sortir du sortir du « tout animal ». Ça veut dire aussi mieux valoriser derrière. Un peu comme dans le vin. Et puis les rotations. […]L'intérêt c'est de développer un partenariat économique avec les agriculteurs et l'un des leviers c'était la restauration collective car ce sont des achats en volume important et ce sont des achats politiques décidés par les élus. […] Nous on a donc sensibilisé les élus en tant qu'acheteurs. C'est nous qui sommes allés les chercher. L'historique faisait que nous étions tous employés par la ville de Rennes donc c'était la même boutique à l'époque. C'était facile d'allait voir les collègues. […] On se groupait avec une institution qui avait des compétences complémentaires. En l'occurrence nous on a la compétence eau et Rennes a la compétence achats de denrées alimentaires. C'est donc un marché de prestation de services, avec comme support l'achat de denrées alimentaires. Ils achètent de la protection des ressources en eau à travers la démarche de progrès de l'exploitant. Car ceux qui peuvent participer au marché sont ceux qui s'engagent à faire évoluer leurs pratiques.

Et les agriculteurs étaient partants ?

C'était un marché qui les intéressait. Mais donc on a été bloqué par l'interdiction du localisme.[…] Dans la réglementation européenne de la concurrence, il est interdit à une collectivité de définir un cahier des charges, de passer un contrat avec un agriculteur et de le rémunérer en échange de ce cahier des charges. Ça, ça doit se faire dans le cadre de mesures agro-environnementales qui doivent être déclarées à l'UE. Et en France c'est le ministère de l'Agriculture qui en est détenteur et qui fixe ces cahiers des charges. Une collectivité pourrait avoir l'idée de le notifier seulement c'est très compliqué et il y en a pleins qui se cassent les dents là-dessus. Donc nous on utilise cette démarche-là qui est juridiquement valide. On utilise l'article 17 qui traite de clauses incitatives et qui dit qu'on peut mettre des conditions financières particulières qui permettent d'améliorer la performance d'exécution d'un marché. Pour améliorer la capacité d'un prestataire à être plus performant, on lui donne une incitation.[202]

[201] Le taux de nitrate maximal établi par les autorités sanitaires nationales est de 50mg/L d'eau potable.

[202] Entretien avec l'ingénieur en charge du dossier « Terres de sources » à la collectivité eau du bassin rennais, Rennes, le 22/03/2018

Cela signifie qu'en fin de contrat, suite à l'exécution d'un marché Terres de sources, la collectivité eaux du bassin rennais peut verser une prime de fin de marché aux agriculteurs engagés dans la démarche et ayant réussi ou dépassé leurs objectifs d'amélioration de leurs pratiques.

L'ensemble de ce montage juridique, qui consiste donc à ne pas passer par à un marché de fournitures, mais par de la prestation de service (fourniture d'eau potable) a été construit par l'animateur de la collectivité eaux du bassin rennais. Agronome de formation, cet ingénieur a intégré le syndicat de production et de distribution d'eau potable sur le bassin rennais avec la volonté d'agir sur les exploitations agricoles des bassins versants d'eau potable, dont 80 % sont constitués de zones d'activités agricoles. Dans la co-construction de ces contrats avec les agriculteurs et les collectivités territoriales avoisinantes, il s'inspira des exemples allemands des villes de Munich et d'Augsbourg, participa au Grenelle de l'environnement en 2007, intégra dans sa continuité plusieurs groupes de travail (dont celui « achats bio et local » du réseau Grand Ouest) et prit conseil auprès de nombreux juristes. Aujourd'hui cet animateur de la collectivité eaux du bassin rennais collabore avec une pluralité de partenaires agricoles (chambre d'agriculture, AgroBio 35, Civam), mais reste aux manettes de l'élaboration et du suivi des diagnostics IDEA avec les agriculteurs fournissant les cantines scolaires de la ville de Rennes.

Nous ne revenons pas sur l'historique du second partenariat de la ville de Rennes mentionné plus haut ni sur les aspects plus généraux du volet concernant la réduction du gaspillage alimentaire au sein du plan alimentaire durable, car celui-ci n'a pas eu d'effet direct sur le secteur agricole ou sa régulation. Cependant, ce volet semble capital dans la légitimation financière de l'action publique menée par ailleurs dans le PAD. En effet, lors de sa prise de poste, l'élue estimait que l'objectif politique d'introduire un total de 20 % de produits durables et de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les restaurants scolaires représentait un surcoût de 20 à 30 % pour la municipalité par rapport à l'approvisionnement des années précédentes, ce qui constituait un problème compte tenu de l'enveloppe initiale dont elle bénéficiait.

> ***Car l'enveloppe n'allait pas augmenter ?***
> *Au départ non. Ensuite on savait qu'elle allait augmenter, mais comme moi je voulais dépasser les 20 % [de produits AB], il fallait contenir les coûts. Donc après cette première expérimentation, on est passé à la deuxième, réduire le gaspillage.*[203]

[203] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

Pour maintenir un équilibre budgétaire tout en intégrant des denrées plus qualitatives dans les menus des écoliers, l'élue engagea alors une action pour la réduction du gaspillage alimentaire dans les restaurants scolaires. L'enjeu du gaspillage venait en ce sens soutenir l'action principale de la politique, celle d'introduire plus de produits agricoles durables dans les cantines, elle-même action support de l'ambition politique plus générale de transformer les modes de production agricole.

Suite à ces expérimentations, l'élue a constitué un comité de pilotage plus large réunissant de nouveaux partenaires : Initiative Bio Bretagne (interprofession des filières de l'agriculture biologique bretonne), AgroBio 35 (groupement des agriculteurs biologistes d'Ille-et-Vilaine) ou la maison de la consommation et de l'environnement (collectif d'associations).

> ***Ces partenaires, comment vous les avez choisis ?***
> *On travaillait déjà avec eux. C'était des partenaires évidents.*[204]

Des partenaires « *évidents* », qui « *coulent de source*[205] » ou « *incontournables*[206] », sont les qualificatifs que nous avons entendus lors de l'ensemble de nos entretiens avec les élues de l'alimentation au sujet de l'intégration des structures alternatives de conseil agricole. Ainsi, et contrairement aux discours de certains responsables FNSEA avec lesquels nous nous sommes entretenue, les élues des politiques alimentaires urbaines ne semblaient pas penser elles aussi que « la chambre d'agriculture représente tous les agriculteurs ».

Pour l'élue de Montpellier il semblait par exemple évident lors de son arrivée à la métropole de reconnaître l'antériorité et l'expertise des réseaux alternatifs sur les sujets d'itinéraires techniques et commerciaux de l'agroécologie.

> *Moi j'avais un discours qui ne clivait pas. Je voulais travailler avec la chambre, mais aussi avec les associations. Les acteurs Inpact, Civam, Terres vivantes sont les précurseurs de l'agroécologie, c'était important de leur dire ça, de reconnaître ça : « c'est vous, mais on ne peut pas faire de l'agroécologie qu'avec vous ».*[207]

---

[204] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[205] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/2017
[206] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[207] *Ibid.*

Ainsi, au-delà de la réécriture de la convention partenariale avec la chambre d'agriculture départementale de l'Hérault, l'élue signa aussi une nouvelle convention avec un réseau concurrent, le réseau Inpact[208] :

> *[…] Cette dualité et ces débats qui sont au sein du monde agricole, le fait qu'il n'y ait pas que la chambre, mais que d'autres modèles sont possibles, intéressants, ça c'est moi qui l'ai amené. Le fait qu'on ait pu contractualiser avec le réseau Inpact alors qu'avant ça se faisait pas... Du coup ramener un peu cette vision différente.*[209]

La ville de Strasbourg a intégré de même dès sa deuxième convention partenariale avec le monde agricole, l'Opaba, l'organisation professionnelle de l'agriculture biologique et biodynamique en Alsace. Cette organisation, équivalente aux Frab sur les autres territoires, faisait déjà partie avant 2015 du comité de partenaires de la politique strasbourgeoise, au même titre que la chambre d'agriculture.

L'intégration de partenaires issus des milieux dits alternatifs du développement agricole est une constante au sein des trois politiques alimentaires urbaines étudiées. Les chambres d'agriculture départementales apparaissent donc comme un partenaire agricole parmi d'autres au sein des politiques alimentaires urbaines et non plus comme le partenaire exclusif de l'action publique menée sur le secteur agricole, ce qui était traditionnellement le cas. Les montants financiers des conventions partenariales avec ces acteurs « alternatifs » demeurent cependant inférieurs à ceux octroyés dans le même cadre aux chambres d'agriculture comme résumé dans le tableau suivant :

[208] Le réseau Inpact Occitanie est un regroupement d'associations engagées dans le développement durable des territoires ruraux. Il est constitué de 11 membres : Accueil Paysan Occitanie, deux Adear, le Réseau des Boutiques Paysannes en Occitanie, la FR Civam Occitanie, l'Association Marchés Paysans, Nature & Progrès, Solidarité Paysans Occitanie, les espaces-test agricoles représentés par Terracoopa et deux structures de Terre de Liens.

[209] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018

	Conventions partenariales	Date	Montant annuel
Métropole de Montpellier	Chambre d'agriculture départementale de l'Hérault	2016-2018	25 000 €
		2019-2021	42 000 €
	Inpact	2016	15 000 €
		2017-2019	15 000 €
		2019	21 000 €
Ville et métropole de Strasbourg	Chambre d'agriculture départementale de l'Alsace	2010-2011	66 000 €
		2011-2013	60 525 €
		2014	60 525 €
		2015/2018	60 525 €
	Opaba	2015-2020	10 000 €
Ville de Rennes	Pas de convention partenariale avec les acteurs du secteur agricole		

Tableau 8 Partenaires, dates et montants des conventions partenariales signées dans le cadre du volet agricole des politiques alimentaires urbaines étudiées

Par ailleurs, dans le cadre de leurs politiques alimentaires urbaines, les collectivités territoriales étudiées ont aussi tissé de nombreux liens avec des acteurs extérieurs au secteur agricole (chercheurs, cabinets de conseils, collectifs de villes) que cela soit dans le cadre de collaborations ponctuelles (expertise technique, assistance à maîtrise d'ouvrage) ou d'actions à plus long terme (signature du Pacte de Milan, intégration du réseau Terres en villes).

Conclusion intermédiaire

Pour faire valoir leurs nouvelles idées politiques sur le développement du secteur agricole, les élues des politiques alimentaires urbaines ont déployé différentes stratégies que nous avons analysées dans cette partie : l'élaboration d'un cadre légal de compétences afin d'intervenir sur le

secteur agricole, la formation en interne d'une équipe de travail qualifiée, l'élaboration d'un « binôme de confiance » en leur sein et enfin la sélection de nouveaux partenaires issus du monde agricole. Ces stratégies ont permis aux élues des politiques alimentaires urbaines d'élaborer et de faire voter en interne des plans d'action touchant directement à la régulation locale du secteur agricole, dont nous résumons les grandes lignes dans le tableau suivant :

Nom de la politique	Principales actions agricoles mises en œuvre	Partenaires agricoles principaux (avec ou sans convention)
Politique agroécologique et alimentaire (P2A) de la métropole de Montpellier	– installation d'agriculteurs sur des fermes ressources – organisation annuelle du Mois de l'agroécologie (conférence, visite de ferme, etc.) – recensement des points de ventes de produits locaux (plateforme internet BoCal)	– chambre d'agriculture de l'Hérault – réseau Inpact
Plan alimentaire durable de la ville de Rennes	– accompagnement des marchés Terres de sources (évaluation IDEA des exploitations) – participation à la création d'une légumerie	– collectivité eau du bassin rennais – partenaires agricoles variés (chambre d'agriculture, civam, IBB)
Stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population de l'Eurométropole/Ville de Strasbourg	– préservation du foncier agricole – rédaction d'un protocole d'indemnisation en cas de projets urbains – financement de diagnostics des entreprises agricoles locales (pratiques agricoles et diversification) – constitution d'un « réservoir de jeunes agriculteurs » en vue de la transmission des exploitations situées sur les terres de la métropole – installation d'une boutique paysanne en centre-ville – organisation d'événements annuels de rencontres entre urbains et agriculteurs	– chambre d'agriculture d'Alsace – Opaba

Tableau 9 : Partenaires agricoles et principales actions des volets agricoles des politiques alimentaires urbaines étudiées

Par l'instauration d'actions concrètes au sein du volet agricole de leur politique et par leur collaboration avec des partenaires agricoles jusque-là ignorés ou marginalisés dans le forum des politiques agricoles, les élues de l'alimentation ont réussi à faire valoir leurs idées pour le développement d'une agriculture durable sur leurs territoires. Nous étudions cependant dans la troisième partie de ce chapitre les difficultés structurelles qu'elles ont rencontrées dans l'opérationnalisation de ce plan d'action. Cette dernière partie entend ainsi relativiser le poids des villes dans la transformation locale du secteur agricole.

3. Les limites structurelles des projets urbains de réforme de l'agriculture

Une étude sur les normes qui orientent les politiques d'agriculture urbaine des villes de Baltimore, Minneapolis et Chicago montre la difficulté que les municipalités éprouvent à articuler les cadres normatifs de leurs programmes politiques avec les actions réellement mises en œuvre sur le terrain (Okner, 2017). C'est cette tension entre volontarisme politique d'une part et freins institutionnels d'autre part que nous explorons dans cette partie. Nous y présentons trois types de difficultés structurelles qui peuvent entraver le déploiement des politiques alimentaires urbaines : des logiques politiciennes locales qui compromettent la continuité et la cohérence de l'action menée (sous-partie A), des rapports de force inégaux entre services techniques au sein des collectivités territoriales (sous-partie B) et des logiques historiques d'extension urbaine qui viennent restreindre les possibilités de « reconquête du foncier agricole » par les centres urbains (sous-partie C).

A) Précarité politique des élues de l'alimentation : le cas de la métropole Montpellier

Du fait de leur caractère *d'outsider* les élues urbaines de l'alimentation sont touchées par une certaine précarité politique qui vient limiter leur pouvoir effectif au sein des collectivités territoriales et compromettre la pérennité de leur action publique. Nous analysons ici deux éléments de la mandature de l'élue à l'initiative de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier qui illustrent cette précarité politique. Tout d'abord, la persistance de pratiques cogestionnaires entre l'élite agricole locale et la collectivité concernant les « actions phares » témoigne du faible pouvoir coercitif dont jouissait en interne la vice-présidente à

l'agriculture pour qui l'ouverture à des partenaires agricoles alternatifs constituait une marque de fabrique (point a). Nous abordons ensuite les circonstances de l'éviction de cette élue dans le cadre d'un remaniement politique interne à la métropole (point b).

a) Persistance de la cogestion sur les « actions phares »

Dans le cadre des politiques alimentaires urbaines, de nouvelles conventions partenariales ont été signées avec les structures de conseil du secteur agricole, que cela soit dans le renouvellement des clauses partenariales avec les chambres d'agriculture départementales ou dans l'élaboration de nouveaux partenariats avec des structures dites alternatives. Cependant, à la métropole de Montpellier, de multiples décisions concernant la régulation locale du secteur agricole continuaient à être prises en dehors de ces conventions renégociées et sans reconnaissance de la pluralité des nouveaux partenaires agricoles de la collectivité, comme l'expliquait l'ancienne vice-présidente en charge de ces dossiers :

> ***Aujourd'hui pour traiter les dossiers agricoles vous avez une convention avec la chambre d'agriculture et une convention avec le réseau Inpact. À l'échelle du président de la métropole ou de son cabinet, le réseau Inpact il est consulté aussi ?***
> *Non, on reste sur un modèle cogestionnaire pour tous ces sujets politiques, au sens sensible. Après au sens technique, non.* [210]

Dans certains cas, il s'agissait de satisfaire à des obligations légales, comme la consultation de la chambre d'agriculture départementale pour l'élaboration du SCoT. Dans d'autres cas, il s'agissait d'arrangements ponctuels directement négociés entre les présidents des deux structures, métropole d'un côté et chambre d'agriculture de l'autre. Ces arrangements politiques étaient décidés en huis clos, sans consultation de la vice-présidente à l'agriculture qui racontait à ce propos :

> *Il y a plein d'actions phares qui sont menées en dehors de la convention avec la chambre d'agriculture, des actions plus médiatiques, sur lesquelles je ne suis pas consultée. C'est même pas le cabinet, c'est [le président de la métropole] tout seul. Quand par exemple il y a un coup de grêle et qu'il faut intervenir auprès des vignerons, ça passe avec [le président de la chambre d'agriculture] direct. Ils s'appellent et « sifflement », ça marche tout seul. Mais ça c'est de la politique médiatique. […] Dans*

[210] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

ces cas-là, les vice-présidents, les adjoints, ils servent à rien. Ils sont à peine informés. Mais c'est comme ça partout. […]

Et quand vous dites actions phares, ça veut dire que c'est elles qui ont le plus de budgets ?

Tout d'un coup, on peut avoir plein de budgets de débloqués. Moi je pleure pour avoir 1 000 euros ou 5 000 euros pour subventionner une association et là tout d'un coup on débloque 30 000 euros pour la chambre, pour organiser le stand des producteurs au tour de France et le buffet qui va avec.[211]

Ces négociations informelles rappellent le poids politique des élus à la tête de l'exécutif local qui peuvent décider de manière unilatérale d'action publique sur leur territoire, qu'il s'agisse de présidents de collectivité territoriale ou de section syndicale départementale. Elles illustrent aussi un resserrement extrême de la notion de cogestion, celle de la prise de décision confinée à l'appel entre deux hommes de l'élite politique locale, sans que ne soient associées leurs structures d'appartenance.

Le cas de la métropole de Montpellier n'est peut-être pas généralisable, il invite toutefois à relativiser le poids des nouvelles coopérations engagées avec le secteur agricole dans le cadre des politiques alimentaires. Ainsi les nouvelles modalités de collaboration avec le monde agricole que ces politiques instaurent (pluralisme dans les partenaires et financement conditionnel de la chambre d'agriculture), ne prévalent pas à l'ensemble de l'action publique agricole de la collectivité territoriale, tant que subsistent les canaux historiques de la cogestion entre élites politiques locales. Le pouvoir que détient la tête de l'exécutif local ou son cabinet continue dans certains cas à interférer sur la régulation du secteur agricole en dehors des nouvelles conventions agricoles établies dans le cadre des politiques alimentaires. La reconnaissance de la pluralité des partenaires agricoles au sein de ces politiques ne garantit donc pas la fin de pratiques cogestionnaires au sein des collectivités territoriales. Au-delà de ces interventions sur la régulation du secteur agricole local, les élus à la tête des gouvernements urbains ont aussi la capacité, via leur pouvoir hiérarchique, d'intervenir sur le devenir même des élues urbaines de l'alimentation et donc sur l'avenir de leur politique.

[211] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

b) « Je ne suis pas le bon pion » : précarité des outsiders politiques dans le jeu partisan local

Loin de la dépolitisation des échelles de gouvernance locale parfois mise en avant dans la littérature sur la territorialisation de l'action publique (Arnaud et al., 2007; Desage & Godard, 2005; Dupuy, 2011), les manœuvres politiciennes du président de la métropole de Montpellier qui ont abouti en 2017 à l'évincement de l'élue à l'initiative de la politique alimentaire illustrent un forme de persistance du jeu partisan local et la précarité des élus locaux face à celui-ci.

Suite aux élections présidentielles et législatives de 2017 qui marquèrent l'avènement du nouveau parti politique « La République en marche » (LREM), Philipe Saurel, le président de la métropole de Montpellier, opéra un remaniement dans son exécutif. S'il se revendiquait jusque-là d'une posture non partisane, il décida cependant de constituer un nouveau groupe politique au sein de la métropole intitulé « République en Marche et apparentés » et de conditionner à son adhésion la continuité des mandats des vice-présidents de la métropole. Sur les 25 vice-présidents de la collectivité, sept refusèrent de rallier le nouveau groupe saurélien. Parmi eux, l'élue à l'initiative de la politique agroécologique et alimentaire. Le 5 juillet 2017, Philippe Saurel convoqua alors un conseil de métropole extraordinaire afin de faire voter la révocation de ces sept vice-présidents au nom de la constitution d'un « *exécutif de confiance* »[212].

Lors de ce conseil métropolitain, l'élue à l'alimentation, après avoir rappelé l'adhésion du président au programme d'action de sa politique, son travail en tant que vice-présidente au service de l'intérêt intercommunal et la fidélité à ses engagements, s'exprima en ces termes :

> *Je n'ai rien changé depuis trois ans. Monsieur le président est venu me voir au lendemain des élections municipales pour me proposer un poste de vice-présidente. J'étais toute jeune élue et je le remerciais d'avoir pensé à moi. Pourquoi ? Parce que notre posture à Murviel sans étiquette, divers gauche, citoyenne et écologiste disait-il, faisait écho à la sienne… à cette époque. Depuis je n'ai pas changé, je suis restée droite dans mes bottes et je ne trahirai pas la confiance que m'ont accordée les électeurs de Murviel. Je ne suis pas plus proche, je le répète, Murviel n'est pas plus proche de la France insoumise que de tout autre parti de la gauche. […] Je considère donc que je suis un pion et que je ne suis pas le bon pion.*[213]

[212] Extrait d'une des allocutions de Philippe Saurel lors du conseil de métropole exceptionnel du 05/07/2017
[213] Extrait de l'allocution de l'ancienne vice-présidente de l'agroécologie et de l'alimentation de la métropole de Montpellier, conseil de métropole exceptionnel du 05/07/2017, aux minutes 76-77

Les autres vice-présidents s'exprimèrent tour à tour, le vote fut ordonné et à la destitution des sept élus récalcitrants succéda l'affectation de sept nouveaux vice-présidents affiliés au groupe « République En Marche et apparentés ». La continuité de la politique agroécologique et alimentaire a ainsi été assurée par la nomination d'une nouvelle vice-présidente et son programme d'actions ne fut pas inquiété en tant que tel. Cependant, l'éviction de l'élue jusqu'alors en charge marqua un coup d'arrêt important dans la collaboration des services de la métropole avec le réseau des associations partenaires et entraina un resserrement de l'action publique autour des enjeux plus consensuels de l'approvisionnement de la restauration collective ou de la promotion des produits locaux (Hasnaoui Amri et al., 2020).

Ainsi l'existence de logiques politiciennes et la persistance des canaux historiques de la cogestion agricole sont autant d'éléments qui sont venus amoindrir le pouvoir politique de l'élue à l'initiative de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier. Si dans les cas des villes de Rennes et de Strasbourg, les élues des politiques alimentaires n'ont pas été inquiétées de la sorte, l'éviction d'Isabelle Touzard à Montpellier rappelle la précarité de ces nouvelles élues de l'alimentation, comme le laissait présager leur statut *d'outsider politique*. Sans appui de parti politique (sauf dans le cas de la ville de Rennes) ou d'appartenance à des réseaux d'influence locaux, ces élues sont en « CDD de la politique ». Elles peuvent ainsi servir à la fois de caution « société civile » lors des élections locales et de variables d'ajustement une fois les élections passées dans le but de constituer un exécutif resserré autour de la figure du chef de l'exécutif, même si dans le cas de la métropole de Montpellier, l'appartenance partisane n'a pas été un élément suffisant pour garantir la position des six autres vice-présidents écartés. Au-delà de ces aspects propres à la vie politique locale, nous abordons dans la sous-partie suivante les limites administratives et bureaucratiques que rencontrent les équipes internes des politiques alimentaires urbaines, spécifiquement dans le déploiement du volet agricole de ces dernières.

B) Le rapport de force inégal des équipes de l'alimentation face aux services de l'urbanisation

Nous analysons ici comme s'organise concrètement dans les services des villes et des métropoles le déploiement des politiques alimentaires urbaines. Nous montrons en particulier comment les équipes de ces politiques, fragilisées par leur éclatement et leur manque de ressources humaines en interne (point a) peuvent rencontrer des difficultés à faire valoir les ambitions politiques de leurs élues face à des services d'urbanisme et d'aménagement urbain implantés de longue date au

sommet des organigrammes municipaux et métropolitains et développant dans certains cas des actions hostiles à l'avancement des nouvelles politiques alimentaires (point b).

a) « Je ne suis pas assez nombreuse ! »

Comme l'explique l'une des élues enquêtées, intervenir sur le système alimentaire constitue une nouveauté pour les collectivités urbaines : « *C'est tellement nouveau comme domaine d'action ! Vous parlez voiries, on sait ce que c'est, vous parlez culture, on sait ce que c'est, c'est très cadré. Vous parlez alimentation... Enfin, tout est à construire !* »[214]. Si toute construction d'un nouveau domaine d'intervention publique nécessite la mobilisation de ressources humaines et financières au sein des institutions, le contexte actuel de restriction croissante du budget des collectivités territoriales rend l'opération particulièrement délicate.

Concernant leur financement, les politiques alimentaires étudiées n'ont pas bénéficié d'enveloppe budgétaire spécifique, si ce n'est dans le cadre de l'octroi de subventions à leurs partenaires (chambres d'agriculture, organisations de producteurs en agriculture biologique et associations) ou pour l'organisation d'événements (mois de l'agroécologie, tour des fermes, fermes en ville, etc.). Pour ces postes de dépenses relativement fixes, la ville de Strasbourg et la métropole de Montpellier consacraient en moyenne une enveloppe annuelle de 100 000 euros[215], ce qui apparaît comme un montant très faible au vu des autres postes de dépenses de ces collectivités territoriales. À titre d'exemple, l'accueil d'une étape du Tour de France en 2016 a couté environ 350 000 euros à métropole de Montpellier[216] alors que l'année suivante, la ville a déboursé la même somme pour l'accueil du concours de beauté Miss France[217]. Pour le reste du financement de leurs programmes d'action, les politiques alimentaires bénéficiaient de ressources budgétaires ponctuelles issues des différents services sur lesquelles elles s'adossaient : éducation, aménagement foncier, achats publics, etc.

De manière générale, tout en soulignant la faiblesse des sommes en jeu, les élues des politiques alimentaires urbaines relataient ne pas avoir eu de difficultés majeures à faire voter leurs

[214] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[215] Moyenne des estimations des budgets des politiques alimentaires obtenues lors de nos entretiens auprès des élues et fonctionnaires des collectivités d'étude.
[216] Article *Montpellier, ville étape de la 103è édition du Tour de France 2016*, Actualités de la ville de Montpellier, le 05/07/2016
[217] « *Sur les 600 000 euros de frais de participation, il devrait rester 350 000 euros à notre charge* », propos tenus par Philippe Saurel, maire de la ville de Montpellier, au sujet de l'accueil du concours Miss France, article de presse *Miss France, la belle entreprise*, Les échos, le 16/12/2016

programmes d'action et les sources de financements associées. À Strasbourg, l'action de l'élue de l'alimentation représentait même à la fin des années 2000, le seul budget de la ville en augmentation. Cependant, l'obtention de ressources humaines pour la constitution d'équipes internes afin d'assurer l'opérationnalisation de ces politiques a été autrement problématique, et ce pour l'ensemble des centres urbains étudiés.

> ***Quand vous faites voter la politique [agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier] en 2015, vous avez un budget associé ?***
> *Non, mais quand on commence il ne faut pas avoir une politique trop gourmande. Ce que je demandais c'était des ressources humaines.*
> ***Que vous avez eu ?***
> *Non.*[218]

Concernant la coordination effective des politiques alimentaires, c'est-à-dire l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de leurs programmes d'action, la métropole de Montpellier, la ville de Rennes ou la ville de Strasbourg ne disposaient en effet que de très peu de moyens humains : respectivement 0,8, un ou deux équivalents temps plein (ETP) travaillaient au déploiement des politiques alimentaires dans chacune des collectivités.

Dans le cas de la métropole de Montpellier et de la ville de Strasbourg, le recrutement de chargés de mission pour la coordination de ces politiques alimentaire s'est opéré en interne via l'évolution de fiches de postes de fonctionnaires territoriaux déjà présents au sein des services économiques des deux collectivités. Il s'agissait donc de postes pérennes, mais dont les missions ne se concentraient pas uniquement sur les dossiers agricoles et alimentaires. Par exemple, la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier devait assurer aussi la gestion des trames vertes et bleues de la communauté de communes. Dans le cas de la ville de Rennes, la chargée de mission au Plan alimentaire durable a été recrutée grâce à l'obtention d'une subvention issue de l'appel à projets annuel du programme national de l'alimentation. La pérennisation de son poste était à l'époque de nos entretiens toujours en discussion et son élue référente devait alors renégocier année après année la reconduite de son contrat auprès de l'élu aux finances.

Pour comptabiliser l'ensemble des ressources humaines allouées aux politiques alimentaires urbaines étudiées, il faut ajouter aux chargées de mission recrutées, l'ensemble des 1/8 d'ETP

[218] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

affectés plus ou moins formellement à la gestion opérationnelle de ces nouvelles politiques par les différents services concernés au sein des administrations urbaines et l'ensemble des étudiants (stagiaire, en service civique ou doctorant en Cifre) embauchés sur des contrats de courte durée pour des missions diverses et variées telles que l'analyse de la participation des agriculteurs à la politique alimentaire mise en œuvre, l'évaluation du bilan carbone des menus des cantines scolaires ou l'animation de charte auprès des producteurs locaux sur les marchés de plein vent. Le financement de cette force de travail est alors essentiellement supporté par des instituts de recherche, des fonds étatiques ou par les étudiants eux-mêmes, puisque la gratification des stages ou des services civiques, s'établissant à moins 600 euros par mois, implique généralement une part d'autofinancement.

Dans aucun des trois cas étudiés l'émergence de politiques alimentaire urbaine n'a débouché sur la création de service technique spécifique au nouveau domaine de l'alimentation dans les administrations territoriales. Seules des équipes *ad hoc* et transversales aux différents services des collectivités ont vu le jour pour opérationnaliser ces politiques. Nous analysons les effets de la constitution de telles équipes sur l'action publique dans le chapitre 5 de cette thèse (cf. p297-305) et nous nous concentrons ici sur les aspects propres à la gestion des ressources humaines que cette organisation implique.

L'animation de ces équipes éclatées incombe aux coordinatrices techniques des politiques alimentaires urbaines. Une partie de leur mission est ainsi consacrée à l'organisation de réunions interservices et à la coordination des différentes actions sur l'alimentation menées par des services disparates. Au cours de nos entretiens avec elles, l'un des éléments récurrents de leurs propos était le manque de temps dont elles disposaient pour mener à bien leur mission de coordination. On en cite ici un extrait :

> *Dans les autres départements il y a des personnes qui travaillent sur nos thèmes et notre travail c'est aussi d'installer de la transversalité. Mais plus il y a des projets, plus il y a de transversalité, plus il y a d'idées et plus je suis débordée par la réalité des comités d'orientation et au final on a très vite cessé de les réunir. […] On a été très vite débordé. On aurait pu imaginer qu'on aie une consigne qui nous dise : « puisque vous récupérez la coordination, on vous enlève ça », mais ça n'a pas été le cas. À l'enthousiasme succède aussi la lassitude à cause du trop-plein.*[219]

[219] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018

Ainsi à l'enthousiasme des coordinatrices des politiques alimentaires que nous avons décrit précédemment se mêle une certaine lassitude face à une charge de travail trop importante, se traduisant notamment par un sentiment de ne pas être à la hauteur des ambitions politiques des nouveaux projets agricoles et alimentaires. La coordinatrice de la métropole de Strasbourg soulignait ainsi : « *L'animation c'est le principal, et je ne suis pas assez nombreuse ! Il n'y a pas que le dur à financer, l'investissement. À un moment donné rien ne se fait sans les gens !* »[220].

Le manque de ressources humaines apparaît donc comme un frein structurel au déploiement de l'action publique des centres urbains sur la régulation du système alimentaire. Lors de nos entretiens avec les acteurs de ces politiques, ce manque de moyen humain n'était pas associé à un désintérêt de l'exécutif pour ces nouvelles politiques, car selon les agents « *les pressions budgétaires touchent tous les services* »[221]. Cependant ils étaient plusieurs à dénoncer l'obstruction que d'autres services pouvaient jouer contre la montée en puissance d'équipes constituées autour de ces nouvelles questions de l'alimentation :

> *Il y a en plus des freins forts mis à la création d'un service spécial ou à la montée en puissance de ces questions à la métropole. Car qui dit création d'un nouveau service, dit coupe financière dans les services traditionnels. Les fonctionnaires qui sont bien établis dans leur service ne veulent pas s'engager dans cette nouvelle thématique qui risque de chambouler leur quotidien.*[222]

Ainsi, si le vote des budgets des politiques alimentaires n'a pas constitué un obstacle majeur au déploiement des actions publiques pensées dans le domaine, l'absence de service spécifique à l'alimentation et le manque de ressources humaines menant à des situations de surcharge de travail sont les deux éléments qui viennent affaiblir l'opérationnalisation de ces politiques, notamment vis-à-vis des autres services municipaux ou métropolitains. Dans le point suivant, nous développons en particulier le rôle d'obstruction qu'ont pu jouer les services d'urbanisme et d'aménagement du foncier dans le cas de la politique métropolitaine de Montpellier, car il illustre l'inégal rapport de force qui peut se jouer entre nouvelles politiques urbaines et services techniques « historiques » des collectivités.

[220] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017
[221] Entretien avec la vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 13/11/2018
[222] Entretien avec l'ancien chargé de recherche-action sur la politique agroécologique et l'alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 04/04/2017

b) Hiérarchie entre les services : la toute-puissance des services historiques d'urbanisme

Pour étudier la résistance de certains services à la consolidation d'équipe autour d'une politique de l'alimentation et de l'agriculture, nous prenons comme exemple celui de la métropole de Montpellier. Nous citons ici un extrait d'entretien avec l'ancienne élue de la politique agroécologique et alimentaire (P2A) qui appuie l'idée que sans ressources humaines et sans nouvelles compétences, l'équipe de la politique alimentaire n'avait que peu de poids face aux services historiques des aménageurs urbains de la métropole, en particulier s'agissant des questions propres à la reconquête du foncier agricole :

> ***Sur les budgets….***
> *C'est des luttes permanentes.*
> ***Qu'est-ce qui vous a le plus manqué, des ressources humaines ou financières ?***
> *Ressources humaines. Il y en a qui ont pété un câble parce que y avait trop de travail. Et puis moi j'attendais énormément, mais y avait pas assez de compétences. Et puis en face, il ne faut pas s'en cacher, y a le politique certes, mais y a les services, [le directeur du service urbanisme] et compagnie qui boucle tout quoi... C'est des aménageurs avant tout ces gens-là.*
> ***Il y a une hiérarchie dans les services ?***
> *Ah bah oui ! Énorme !*[223]

Si l'organigramme de la métropole de 2018 ne stipulait pas de hiérarchie formelle entre les services d'aménagement urbain et les services du développement économique auxquels était rattachée la P2A[224], il existait donc dans les faits un droit de regard et un pouvoir de blocage de ces services à l'urbanisme sur la politique agroécologique et alimentaire, notamment concernant les questions d'installation de nouveaux agriculteurs dans la métropole :

> *Ça, ça démoralise... On trouve une solution pour la Condamine par exemple, et puis [sifflement] non, non, non.*
> ***Qui vous dit non non non ?***
> *Souvent c'est le chef d'aménagement et puis parfois le cabinet du président qui lui aussi fait ses trucs. Ce n'est pas que pour l'agroécologie et l'alimentation. C'est pour tous les sujets. […] Et à chaque fois qu'on installe un malheureux agriculteur, la*

[223] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[224] Organigramme *Organisation rassemblée de la métropole et ville de Montpellier*, Montpellier Méditerranée Métropole, février 2018

> *Condamine, mais c'est catastrophique quoi ! De faire trainer les choses comme ça, de ne pas savoir comment faire face à une serre, à un système d'irrigation...*[225]

Au-delà de ces freins à l'action mis en branle par le personnel technique des services de l'aménagement, l'élue de la P2A soulignait aussi l'omniprésence du directeur général adjoint des services : « *pour tout ce qui est foncier, aménagement, il a la vision sur tous les moindres détails. Vous pouvez travailler pendant un an sur un dossier et que ça ne passe pas* »[226]. L'élue attribuait l'ensemble de ces oppositions à plusieurs facteurs tels que l'action de certains individus hostiles à sa politique ou à une certaine « *culture professionnelle* » de la part des agents à l'urbanisme et à leur « *peur de lâcher du foncier, que l'agriculture reprenne la main* »[227], phénomène que l'on retrouve dans d'autres cas d'étude urbains (Kami Pothukuchi, 2017). Le fait que les services de la métropole soient localisés à Montpellier même, dans le centre-ville de la ville-centre, éloignait aussi les équipes techniques des réalités agricoles, imprimant ainsi une vision plus urbaine sur l'ensemble des politiques de la collectivité territoriale.

Dans le cadre de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier qui comportait un volet sur la reconquête du foncier agricole, il existait des tensions avec trois services en particulier : le service de la planification (Scot, PLU), le service aménagement et les services instructeurs. Ces tensions s'exprimaient par le fait de « *faire trainer des dossiers* »[228] ou d'en contester des points très précis en fin de processus de validation. Au-delà de la gestion de dossiers, ces tensions pouvaient aussi se répercuter directement sur le personnel administratif de la métropole. Ainsi, concernant l'installation d'agriculteurs sur le domaine de la Condamine dont nous avons décrit les nombreuses difficultés dans la partie précédente, les directeurs du service d'aménagement avaient décidé de confier cette charge de travail à un de leur agent territorial déjà affaibli par plusieurs arrêts de travail successifs :

> *La gestion de l'appel à projets a été confiée à [X] qui avait d'autres dossiers par ailleurs. Ceux qui prennent des décisions sont les chefs des services à qui les employés en dessous fournissent des rapports pour de l'aide à la décision. Mais beaucoup sont de mauvaise foi, ils trouvent les rapports trop longs ou trop courts. Ils font trainer, mettent beaucoup de temps à décider ou encore beaucoup de temps juste pour les lire. Dans le cas de la Condamine, c'était souvent le schéma : [X] envoie un rapport avec*

[225] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[226] *Ibid.*
[227] *Ibid.*
[228] *Ibid.*

toutes les notes et les critères de choix, il ne se passe rien pendant plusieurs semaines, [l'élue de la P2A] pousse une gueulante, les chefs se retournent vers [X] pour savoir pourquoi ça n'avance pas, le blâment de l'affaire, mais n'assument pas leurs responsabilités de chefs qui prennent la décision finale. [X] a craqué : arrêt maladie. Mais on aurait voulu faire capoter le dossier, on n'aurait pas pu mettre quelqu'un d'autre et ils le savaient. Il avait déjà eu deux cas de « fragilité » vis-à-vis du boulot.[229]

L'hostilité des services de l'aménagement urbain envers l'opérationnalisation de la politique agroécologique et alimentaire pouvait ainsi se manifester sous différentes formes, parfois dramatiques pour le personnel technique en charge de cette opérationnalisation.

De manière générale, la hiérarchie officieuse entre services et le pouvoir que détiennent en particulier les services d'aménagement foncier et d'urbanisme, peu emprunts à céder des terres périurbaines à un usage agricole, nous invite à relativiser les ambitions politiques de « reconquête du foncier » des projets agri-alimentaires urbains. À l'échelle plus macro, on peut même se demander dans quelle mesure, au-delà des tensions entre services internes des collectivités territoriales, les nouvelles missions dont se dotent les politiques alimentaires ne sont pas antinomiques avec l'essence même des centres urbains et la culture de leur administration, dominée par le culte de la croissance et de l'extension urbaine (Blanquart, 1997; Kami Pothukuchi, 2017).

C) L'équation impossible de la préservation du foncier agricole et de l'extension urbaine

Il semble exister une contradiction majeure entre des politiques alimentaires urbaines voulant « reconquérir des terres agricoles »[230] et les dynamiques historiques d'aménagement du foncier autour des villes. En effet, afin d'attirer de nouveaux habitants et d'assurer la mobilité de ces derniers, les centres urbains demeurent avant tout de grands « consommateurs » de terres agricoles sur les ceintures périurbaines. Ce serait même par la négation, par l'opposition à l'agriculture et au rural que l'idée de ville moderne se serait affirmée et que son administration se serait structurée (Ernwein & Salomon-Cavin, 2014). La période de la formation des intercommunalités amorce une séquence d'accélération de l'urbanisation. Le périurbain constitue

[229] Entretien avec un agent de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 04/04/2017
[230] Dossier « À la reconquête de nos terres agricoles », Le Mmmag, magazine institutionnel de Montpellier Méditerranée Métropole, n°39, juin 2018, p. 26-33

alors aux yeux des agglomérations en construction une réserve foncière pour s'étendre ou se connecter ; le foncier agricole est alors considéré comme « support » du développement urbain (Vanier, 2005). Nous analysons ici les contradictions majeures que représente cet héritage historique avec les projets de mobilisation du foncier agricole promus au sein des politiques alimentaires urbaines étudiées.

a) Les limites matérielles de l'action des villes sur le foncier agricole

L'autosuffisance ou l'autonomie alimentaire des villes sont parfois affichées comme les buts politiques de leur action en matière d'alimentation[231]. Ces objectifs relèvent toutefois de l'utopie pour deux raisons principales : la concentration de population que renferment les centres urbains et le faible nombre d'hectares de terres agricoles dont ils disposent (cf. Tableau 6, p. 127, chapitre 2). Une étude de 2017 estime par exemple à 2 % en moyenne le degré d'autonomie alimentaire des 100 premières aires urbaines de France[232]. En recourant à l'outil de simulation Parcel[233], nous avons recensé dans le tableau suivant les surfaces agricoles qui seraient ainsi nécessaires à l'alimentation de l'ensemble des habitants des centres urbains étudiés et le nombre d'hectares que celles-ci possèdent en réalité dans leur périmètre administratif :

Collectivité territoriale	**Surfaces nécessaires pour nourrir la population**	**Surfaces agricoles actuelles sur le territoire**
Métropole de Montpellier	317 900 ha	8 971 ha
Ville de Strasbourg	88 800 ha	151 ha
Ville de Rennes	69 600 ha	515 ha

Tableau 10 : Estimation via l'outil Parcel des surfaces agricoles nécessaires et disponibles pour nourrir les centres urbains de Montpellier, Strasbourg et Rennes.

[231] « *Notre but est de tendre aussi vers l'autosuffisance alimentaire, en valorisant les circuits courts, le marché d'intérêt national, etc*. » Propos tenus par Philippe Saurel, président de la métropole de Montpellier, lors des rencontres du Pacte de Milan, Montpellier, 7-9 octobre 2019

[232] Note de position n°12, *Autonomie alimentaire des villes*, agence de conseils Utopies, mai 2017, 16 p.

[233] L'outil Parcel « Pour une alimentation résiliente, citoyenne et locale » est disponible en ligne à l'adresse : https://parcel-app.org/

Ainsi, « l'agriculture urbaine reste (et restera) dans les grandes villes un complément alimentaire, car on peut y cultiver des légumes, des fruits, des plantes médicinales, ou même pratiquer du petit élevage, mais on ne peut pas produire de grandes quantités de céréales, qui constituent l'essentiel de l'énergie alimentaire dont nous avons besoin » (Servigne, 2014, p. 88). La ville de Rennes, en jouant sur sa compétence d'approvisionnement en eau potable réussit toutefois à dépasser en partie cette limite d'accès au foncier agricole par la mobilisation de terres situées sur ses bassins versants.

Au-delà du problème de disponibilités de terres propres à l'agriculture, le peu d'outils juridiques et de moyens financiers dont disposent les centres urbains quant à la régulation du secteur agricole laissait perplexes certains agents des équipes des politiques alimentaires quant à l'efficacité de leurs actions :

> *Après je me suis quand même posé des questions. Les agriculteurs font ce que l'on consomme, nous consommons ce que font les agriculteurs, de la poule ou de l'œuf, comment on va le changer le truc. Face à la politique agricole commune, quelle est notre capacité à nous pour infléchir ça ? Que l'œuf ne soit plus pondu là [montre sur un schéma les agriculteurs conventionnels], mais dans l'environnemental, dans le bio, etc. En gros comment nous en tant que collectivité on va réussir à peser dans quelque chose qui se passe entre deux privés, le producteur et le consommateur ?*[234]

Ces mêmes agents n'étaient parfois pas plus optimistes quant à la portée des leviers d'action dont ils disposaient (approvisionnement des cantines, installation de boutiques de producteurs, organisation d'événements culturels). Nous citons un autre extrait du même entretien :

> *En 2010 on avait fait une étude sur les habitudes de consommation des citadins et quels étaient les leviers pour développer les circuits courts. De là à déboucher l'idée du magasin de producteurs. De cette étude sort aussi le fait que 90 % des gens vont dans les grandes surfaces pour leurs achats alimentaires. Mais aujourd'hui avec le magasin de producteurs est-ce qu'on a réduit ce pourcentage ? Est-ce qu'on a dépouillé les supermarchés ? Est-ce qu'il y a plus de producteurs ? J'ai pas de réponse à ça.*[235]

Au-delà de ces limites matérielles au déploiement des politiques alimentaires urbaines (peu de foncier agricole et peu d'instruments d'action publique pour réguler le secteur), l'action des

[234] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017
[235] *Ibid.*

gouvernements urbains dans le domaine de l'agriculture se heurte à une limite d'une autre nature, peut-être plus contraignante encore, celle de leur logique intrinsèque d'expansion urbaine.

b) La logique d'expansion urbaine

La vision historique de la perception et de la gestion des terres périurbaines présente une certaine incompatibilité avec les projets de reconquête foncière portés par certaines politiques alimentaires urbaines étudiées. Les tensions générées par cette incompatibilité ont été soulignées par plusieurs acteurs enquêtés, comme cet agent de la chambre d'agriculture héraultaise :

> ***Comment on fait quand on est à la métropole pour concilier une politique agroécologique et alimentaire et un Scot [schéma pour le développement et l'aménagement d'un territoire] ?***
>
> *C'est toute la difficulté quoi. Isabelle Touzard je lui souhaite bien du courage. D'un côté il y a une communication qui est quand même massive sur « on installe des agriculteurs sur 8 ha », de l'autre côté on bouffe 900 ha de terres irriguées. Mais c'est une grosse machine la métropole ! D'un côté il y a une politique agricole avec peu de moyens, de l'autre côté, il y a une politique de planification.*[236]

Cette tension entre reconquête des terres agricoles et politique d'expansion périurbaine se retrouve aussi dans le cas de la politique de Strasbourg. L'aménagement de la zone commerciale nord de la métropole, actée à la fin de l'année 2013, en est un exemple parlant. Le développement de cette zone fut attribué à l'aménageur urbain Frey par la métropole de Strasbourg, maître d'ouvrage sur le projet. L'aménageur proposa à la collectivité d'inclure sur cette zone commerciale un « agroparc », pendant strasbourgeois des « agriparcs » montpelliérains, décrit en ces termes :

> Afin de diversifier les activités, de mettre en valeur l'activité agricole, d'animer l'espace, de créer un lien paysager fort entre les commerces et le canal et de valoriser un secteur à la constructibilité contraint en raison de la présence de pipelines, il est proposé la réalisation d'un agroparc, d'environ 12 ha aménagé en cœur de site. […] Ce pôle d'agriculture urbaine pourra être composé d'un magasin de vente de produits agricoles locaux, d'un restaurant, d'un secteur de production de cultures vivrières dont

[236] Entretien avec le correspondant de la métropole et de la P2A à la chambre d'agriculture de l'Hérault, Lattes, le 10/05/2017

> l'ensemble de la production sera vendu par le magasin et le restaurant. L'agroparc sera complété d'une surface de loisirs d'activités ludiques et de détente autour de la thématique agricole.[237]

La proposition d'agroparc revêt un certain opportunisme de la part de l'aménageur dans la mesure où rien ne pouvait être construit à l'endroit visé du centre commercial en raison de pipelines sous-terrain. Cette réalisation lui permettait aussi d'inaugurer un nouveau concept au cœur de cette immense zone commerciale en construction, celui de Shopping Promenade ® : « ballade commerciale à ciel ouvert dans un lieu qui respecte les hommes et leur environnement »[238] et qu'il allait ensuite exporter dans de nombreux autres projets urbains ailleurs en France. La conception de l'agroparc s'incarnait alors dans l'image suivante :

Figure 16 : Projet Shopping Promenade Coeur d'Alsace, Kréaction, L35, Frey, 2017

Les images préliminaires du projet (Figure 16) trahissaient une certaine vision de l'agriculture : sans machine, sans serre, sans clôtures, sans irrigation apparente, sans plastique et sans agriculteur. Sur les 12 ha d'agroparc annoncés (seuls 7,5 ha ont été conservés dans le projet final de 2020), 3,5 ha étaient initialement dédiés à l'installation d'un maraîcher. L'ironie du sort est que l'aménagement de cette zone commerciale s'est fait au détriment de 10 agriculteurs qui cultivaient 50 ha de terres agricoles au sud de la zone. Ces 50 ha ne faisaient pas partie historiquement du projet, ce n'est qu'en 2016 que le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg, à

[237] ZAC de la Zone Commerciale Nord, dossier de réalisation de ZAC, ZCN aménagement, Eurométropole de Strasbourg, août 2016, p. 11
[238] Onglet de présentation du *Shopping Promenade®,* nouveau concept de centre commercial de plein air, site internet de l'aménageur Frey, www.frey.fr

la demande de l'aménageur Frey, valida la transformation de ces terres agricoles en terrains constructibles, agrandissant la surface totale de la zone commerciale de 100 à 150 hectares. Les agriculteurs expropriés devaient à l'époque de nos entretiens récupérer des terres sur le site d'une ancienne raffinerie à 5 km de là. Ce projet urbain, l'expropriation des 10 agriculteurs et la création de l'agroparc étaient accompagnés entre autres par l'équipe de la « stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population » de la métropole de Strasbourg. La chargée de mission « agriculture périurbaine » au sein de la collectivité en relevait toute l'ambiguïté :

> *On a un projet urbain sur une zone commerciale qu'on doit aménager. On a trouvé un aménageur qui nous a fait une proposition qui contenait un agroparc. Ils ont fait ça parce qu'il y avait une zone avec des tuyaux de gaz qui passaient en dessous. Donc on va mettre en place un agriculteur, un magasin et un restaurant. Mais pour faire cet aménagement, on exproprie 10 agriculteurs, 7 céréaliers, 1 éleveur, 2 maraîchers, dont 1 en AB.*
>
> ***Mais de retirer 50 hectares à plusieurs agriculteurs pour faire un projet avec un seul agriculteur en maraîchage bio, ça ne pose pas de problème ?***
>
> *C'est sûr ! Parce que c'est un peu bancal dans la mesure où on ne peut exproprier que dans le cadre d'un projet d'utilité publique. Là on se livre à quelques critiques. Mais c'est là que le mariage avec la profession est important. La chambre d'agriculture défend le projet urbain avec nous. Depuis 2010, la profession ne conteste plus aucun projet urbain. Parce qu'ils sont dans la boucle du PLU sur le tracé. Mais pour la chambre c'est pas toujours facile non plus cette position. Ils ne défendent pas le projet urbain, mais ils aident à le mettre en place.* [239]

En effet, la chambre d'agriculture départementale avait la charge de l'installation du maraîcher en agriculture biologique sur le projet d'agroparc, gérant le dossier en direct avec l'aménageur de la zone commerciale. Elle bénéficiait pour cela d'une convention pluriannuelle lui assurant une rémunération pour les heures d'expertise fournies dans ce cadre.

Ce cas de projet urbain, mêlant expropriation agricole et communication autour de l'installation d'un maraîcher, met en lumière le paradoxe de l'action publique urbaine sur le foncier agricole. Les politiques alimentaires et celles de « reconquête » de terres agricoles servent ainsi dans le pire des cas de cautions à des projets urbains ou atténuent dans le meilleur des cas cette expansion

[239] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017

urbaine sans l'endiguer pour autant. L'une des actions phare de la politique alimentaire strasbourgeoise a par exemple été de protéger 850 ha de terres arables vouées initialement à l'urbanisation par le PLU de 2008 :

> *Jusqu'en 2014, on a réussi à basculer 450 ha de ces terres dans le A [zones agricoles] ou le N [zones naturelles et forestières]. On pérennisait. En 2014 arrivent les élections : on a eu de nombreux candidats qui se sont opposés à des projets de zones d'action, des projets d'habitat. En donc au lieu de 450 ha on est arrivé à 850 ha. C'est énorme, ça fait plus de 12 ans de consommation foncière. […]Au final, il reste toujours plus de 1 900 ha qu'on prévoit d'affecter à l'urbanisation. Donc comment est-ce qu'on peut dire que malgré tout on pérennise le foncier ? Ça reste toujours quand même un peu hypocrite ? Je ne sais pas.*[240]

Ainsi, malgré l'ambition politique de conservation d'une ceinture verte et le travail minutieux des agents techniques en interne, la pression de l'expansion urbaine demeure :

> *Il y a une vraie demande citoyenne et dès lors qu'il y a une demande citoyenne il y a forcément des élus qui portent cette demande. J'en fais partie, [l'élue à l'initiative de la politique alimentaire] en fait partie. Après c'est pas facile non plus. On est toujours face au besoin de construire des nouveaux logements. L'élu en charge de l'urbanisme est un élu écologiste, mais pourtant c'est lui qui aurait tendance à dire « faut construire, faut construire ».*[241]

Par ailleurs, il faut noter que la logique d'expansion urbaine est facilitée par les prix du marché concernant le foncier et la production agricole : vendre sa terre à une collectivité représente souvent une manne financière inespérée pour des agriculteurs périurbains. Ainsi, les premiers touchés par l'artificialisation des terres agraires attenantes aux villes ne présentent que peu de résistance face à ce phénomène, ils y sont même pour certains favorables à titre personnel. D'un point de vue individuel, la classe vieillissante des agriculteurs aurait ainsi plus à gagner des politiques urbaines d'aménagement que des politiques alimentaires urbaines. Nous interrogions à ce sujet un agent de la chambre d'agriculture de l'Hérault, alors en plein diagnostic pour le futur Scot de la métropole de Montpellier dont nous avions une carte de travail sous les yeux :

---

[240] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017

[241] Entretien avec l'adjointe au maire espace vert / ville nourricière à la ville de Strasbourg, par téléphone, le 05/06/2018

Les zones jaunes [visées par un projet d'urbanisation] ce sont des zones occupées par des agriculteurs ?

Ah bah oui, y a beaucoup d'agriculteurs dessus. L'aménageur il vient, il réquisitionne. Sur les zones jaunes là, y a 250 ha de vignes, y a 500 ha de céréale, 40 ha de vergers, 40 ha de maraîchage. Une fois que les zones sont entérinées, une fois qu'une zone passe en « à aménager », il y a des aménageurs qui vont venir acheter ces terres. Ça se négocie quoi. L'aménageur il propose son prix à l'agriculteur qui est 10 fois ce qu'elle vaut. Une terre agricole ça vaut 3 euros du m² on va dire, l'aménageur, il va venir, il va dire je te l'achète 20 euros du m². L'agriculteur, il résiste pas longtemps quoi. Donc y a pas trop de heurts. Voir, les agriculteurs sont contents de ça en fait. Pour nous qui protégeons l'intérêt général de l'agriculture, oui, c'est un gros problème. Mais les agriculteurs eux-mêmes... C'est tout le décalage entre le prix du foncier et la rentabilité de l'agriculture. 1 ha de vigne, ça va être 6 000 euros de marge brute par an, si tu le vends tu touches 150 000 euros, donc voilà.[242]

Conclusion intermédiaire

Plusieurs freins structurels liés à l'organisation des gouvernements urbains viennent s'opposer au déploiement des volets agricoles des politiques alimentaires étudiées. Le manque de ressources humaines concédées à ces nouvelles politiques empêche tout d'abord la constitution d'équipes stables dans les administrations des villes, élément pourtant central dans la conduite des politiques publiques (Bezes, 2009; Heclo, 1974), notamment au regard de la précarité des élues à l'initiative de celles-ci. L'obstruction jouée par les services d'urbanisme, services historiques des villes, peut aussi représenter dans certains cas une limite très concrète de l'opérationnalisation des politiques alimentaires, ce que nous avons en particulier démontré dans le cas de la métropole de Montpellier. Enfin, nous avons montré qu'il existe une certaine incompatibilité structurelle entre les logiques d'expansion urbaine et les ambitions de reconstitution de ceintures agricoles périurbaines, motifs récurrents des projets alimentaires urbains.

[242] Entretien avec le correspondant de la métropole et de la P2A à la chambre d'agriculture de l'Hérault, Lattes, le 10/05/2017

Conclusion : « le paradoxe des élues urbaines de l'alimentation »

Après avoir été des acteurs politiques majeurs de la régulation du secteur agricole jusqu'au Moyen-Âge, les villes ont progressivement perdu leur pouvoir dans le domaine, jusqu'à n'être plus que des « consommatrices passives » du système agroalimentaire à la fin du XX^{e} siècle. Nous interrogions dans ce chapitre le potentiel « retour de villes » dans la régulation publique du secteur agricole via l'élaboration de leurs politiques alimentaires. Nous avons d'abord montré que dans les trois cas urbains étudiés ces politiques ont été portées par des femmes jusqu'alors relativement éloignées des cercles du pouvoir. Contrairement à ce qui semble être la norme dans les villes anglo-saxonnes (Kneafsey, 2010), les politiques françaises étudiées n'ont pas été construites sous l'action d'un « mouvement citoyen de l'alimentation », même si une partie de leurs actions reposent sur la collaboration avec des associations actives localement sur le sujet, mais plutôt grâce au volontarisme politique de ces « élues de l'alimentation ». En étudiant leur parcours politique et militant, mais aussi leurs idées sur l'agriculture, nous avons déterminé un certain nombre de points communs entre elles. Leurs caractéristiques de femmes politiques n'appartenant pas ou depuis peu à un parti politique et accédant pour la première fois à un poste de pouvoir en font des figures d' « *outsiders politiques* ». Les élues urbaines de l'alimentation ne sont pas des têtes de liste, elles ne sont pas des professionnelles de la politique. Elles intègrent le jeu politique local au détour d'un engagement militant ou d'une fusion de deux listes à un entre-deux tours de municipales. Elles ont aussi pour point commun de mêler à leur agenda politique sur l'alimentation des enjeux de transformation du secteur agricole que cela soit par la diversification des exploitations périurbaines, l'installation de nouveaux agriculteurs ou la promotion sur le territoire de l'agriculture biologique. Elles déploient différentes stratégies de légitimation pour faire valoir cette ambition politique : l'élaboration d'un cadre légal de compétences afin d'intervenir sur le secteur, la montée en compétence d'une équipe de travail interne et la sélection de nouveaux partenaires issus du monde agricole. Cependant, nous avons vu qu'un certain nombre de freins politiques et institutionnels viennent s'opposer à la mise en œuvre de leurs politiques alimentaires. La faiblesse des ressources humaines attribuées aux équipes d'opérationnalisation de ces nouvelles politiques engendre par exemple un rapport de force inégal avec les services historiques de la ville, ceux de l'aménagement urbain. De manière générale, la gestion des populations grandissantes des centres urbains a été l'un des ressorts historiques du développement des villes, accaparant progressivement les terres périphériques et repoussant au loin les activités agricoles productives qui s'y trouvaient. Cette logique, aujourd'hui renforcée par la compétition des espaces urbains entre eux, entre en confrontation avec certains objectifs des politiques

alimentaires étudiées, en particulier ceux de préservation du foncier agricole autour des villes. Cette opposition génère des tensions entre services et freine la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires urbaines, jusqu'à en compromettre certains pans.

De ces observations nous tirons les conclusions suivantes : c'est parce que les élues des politiques alimentaires urbaines sont des *outsiders politiques* qu'une problématisation alternative des questions alimentaires et du développement agricole a pu être inscrite à l'agenda des centres urbains étudiés et c'est aussi parce que ces élues sont des *outsiders politiques* que le potentiel transformatif de leur action sur le secteur agricole est largement, voire structurellement, limité. C'est ce que nous appelons ici le « paradoxe des élues urbaines de l'alimentation » et dont nous nous attachons à définir les termes en contradiction dans la dernière partie de cette conclusion.

Certaines caractéristiques propres à leur statut d'*outsiders politiques* ont facilité l'accession au pouvoir des élues de l'alimentation. Par exemple, le fait d'être assimilée à la société civile a permis notamment aux élues de Montpellier et de Strasbourg d'être convoitées par les têtes de listes locales qui cherchent de manière fréquente à s'approprier l'investissement associatif de personnalités locales (Abélès, 1989). Le fait de ne pas être encartées, bien qu'elles soient toutes solidement ancrées à gauche, est aussi un élément qui leur a été favorable, notamment dans l'ouverture du dialogue avec les chambres d'agriculture départementales et leurs représentants. C'est d'ailleurs dans le cas de l'élue de Rennes, étiquetée EELV, que les relations avec la chambre d'agriculture ont été les plus conflictuelles comme nous le verrons dans le chapitre 5 (cf. p351-352). Cependant, nous pensons que les élues des politiques alimentaires parviennent au pouvoir justement parce qu'elles n'en possèdent que très peu sur la scène politique locale. En effet, plus la délégation politique est périphérique au sein des gouvernements urbains, moins les filtres d'entrée ne sont sélectifs, or, les questions d'alimentation et d'agriculture sont justement devenues des questions périphériques pour les centres urbains relativement peu dotés en compétences légales et en pouvoir d'action en la matière. En ce sens, les élues de l'alimentation héritent d'un pouvoir minime et ne représentent donc pas de « menace » vis-à-vis des autres délégations, services ou compromis historiques établis avec les représentants majoritaires du secteur agricole. Lorsqu'elles n'appartiennent pas à un parti, les élues sont « en CDD », voire « en période d'essai ». Face aux élus des directions d'aménagement urbain de la ville, occupant des postes depuis plus longtemps qu'elles et aux rênes des missions historiques de la ville, le bras de fer entre urbanisation et préservation des terres agricoles tourne peu en leur faveur. Enfin, si les métropoles et les villes se prêtent à l'absorption de nouveaux profils issus de la société civile, la figure à la tête de l'exécutif, qu'il soit maire ou président de métropole, demeure la personnalité forte et décisionnaire en dernière instance sur la scène politique locale (Achin, 2007). Si la base

électorale que drague l'*outsider politique* dans son sillage ne correspond plus aux dessins électoraux de la tête de liste, il lui suffit de destituer le nouvel élu qui, sans l'appui d'un parti politique, demeure facilement éjectable des centres de décision de la collectivité locale.

Si les attributs d'*outsider politique* des élues urbaines de l'alimentation constituent donc une force au début de leur mandat, ils se muent cependant rapidement en faiblesse une fois l'exercice du pouvoir arrivé. Les gouvernements urbains constituent ainsi des fenêtres d'opportunité pour l'accession au pouvoir de néophytes de la politique, notamment celles et ceux qui veulent transformer l'agriculture par des entrées alimentaires. Par les freins structurels qu'ils opposent cependant à l'opérationnalisation d'une action publique de réforme agricole, il est difficile de penser qu'ils pourraient être les instigateurs futurs d'une reconfiguration profonde des systèmes alimentaires.

Chapitre 4
Élites agricoles locales et politiques alimentaires régionales

Introduction : les élites agricoles locales, nouvelles propriétaires du problème public de l'alimentation ?

La territorialisation de l'action publique agricole et notamment l'affirmation des conseils régionaux comme chef de file de cette régulation publique locale ont permis l'émergence de nouveaux acteurs dans les arènes de gouvernance du secteur (Fouilleux, 2003; Trouvé, 2009). L'appui octroyé par certaines Régions à des modèles de production alternatifs au modèle conventionnel (soutien aux réseaux de l'agriculture biologique, d'AMAP et ouverture de certaines instances agricoles telles que la Safer à des acteurs extérieurs) (Blanc, 2012) ne doit cependant pas occulter le fait que le champ politique régional en matière d'agriculture reste aujourd'hui encore largement dominé par les organisations professionnelles agricoles traditionnelles. En particulier par les sections locales du couple syndical FNSEA-JA, présidant près de 95 % des chambres d'agriculture départementales sur les territoires[243] (Ansaloni, 2015; Benoit, 2015). La gouvernance locale du secteur reste ainsi marquée par un corporatisme fort dont les élites agricoles locales tirent un pouvoir politique important.

Les politiques alimentaires des conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie ont elles aussi fortement été investies par ces acteurs agricoles locaux, quand ces derniers n'ont pas eux-mêmes été à l'initiative de ces politiques. Cette situation contraste avec le rôle plus périphérique que ces acteurs occupaient dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques alimentaires urbaines étudiées au chapitre précédent. De prime abord, il semblerait que la gouvernance régionale des nouveaux enjeux de l'alimentation laisse une place plus importante aux acteurs traditionnels de la représentation du secteur agricole. Quels en sont les effets sur la

[243] Résultats des élections 2019 des chambres d'agriculture, février 2019, site de l'APCA

problématisation des enjeux alimentaires à l'échelle régionale et sur leur possible influence en termes de régulation publique du secteur agricole local ?

Le contraste entre les cas régionaux étudiés nous amène à séparer notre analyse en deux. En effet, contrairement aux politiques alimentaires urbaines et à leur cadrage relativement homogène des questions agricoles, les politiques alimentaires régionales que nous analysons dans ce chapitre diffèrent fortement quant à leurs implications sur la régulation du secteur. Nous montrons ainsi que les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est, par l'intermédiaire de leurs démarches alimentaires (Breizh Alim' et les Assises alimentaires du Grand Est), ont mis en place entre 2016 et 2018 des politiques conservatrices de soutien aux acteurs hégémoniques des grandes filières agricoles et agro-industrielles locales. La politique alimentaire du conseil régional d'Occitanie lancée en 2018 (le Pacte régional pour une alimentation durable) nourrissait pour sa part une ambition réformatrice. Elle proposait de revoir l'ensemble des dispositifs régionaux agricoles à l'aune de la « révolution alimentaire »[244] que constituent les nouvelles attentes citoyennes collectées lors de plusieurs phases de consultation régionale. Face à l'hétérogénéité de ces politiques, nous n'optons pas pour la même stratégie d'écriture comparative que celle utilisée dans le chapitre précédent et qui traitait simultanément des trois cas d'étude (Hassenteufel, 2000). Nous rendons ici compte de l'analyse des politiques alimentaires régionales de manière séparée tout en leur appliquant la même focale d'étude, celle du jeu collectif et des rapports de force entre acteurs locaux du secteur agricole.

L'investissement massif des élites agricoles locales dans l'élaboration des démarches alimentaires régionales est notable, et mène à la question de savoir si le réseau des chambres d'agriculture et du syndicalisme majoritaire était devenu aussi le « propriétaire du problème public de l'alimentation » en région, bénéficiant en conséquence de toutes les prérogatives politiques que ce statut confère. Le travail mené par Elise Poisnel sur l'évolution du contenu définitionnel de la politique alimentaire du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais semble valider cette thèse. Initiée par un groupe réformateur qui souhaitait contourner les velléités conservatrices des interlocuteurs traditionnels des politiques agricoles, la gouvernance alimentaire régionale a finalement été confiée aux intérêts néo-corporatistes des acteurs dominants du secteur agricole (Poisnel, 2020). Nous avons pour notre part étudié le rôle spécifique des élites agricoles locales dans la genèse et la mise en œuvre de trois politiques régionales, afin de comparer les possibles recompositions de l'action publique agricole générées par la mise à l'agenda des questions d'alimentation au sein de

[244] Terme avancé dans le *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018 p. 15

différents conseils régionaux. Si la cogestion des politiques agricoles est un sujet récurrent de la science politique, la cogestion régionale des politiques alimentaires est un élément original de l'analyse des nouvelles initiatives locales de l'alimentation dont nous avons placé l'étude au centre de ce chapitre de thèse.

Dans la première partie, nous présentons brièvement l'organisation interne des conseils régionaux et quelques caractéristiques des politiques alimentaires régionales sélectionnées (partie 1). Nous montrons dans la deuxième partie que la mise à l'agenda des questions alimentaires dans les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est s'est traduite par la création d'instruments de politique publique facilitant la mise en relation d'industriels de l'agroalimentaire et d'acheteurs locaux, au service d'un approvisionnement régional. Dans les deux cas, cette problématisation du « manger mieux » en un « manger local » a été opérée de concert ou à l'initiative des élites agricoles locales et n'implique aucun changement dans les orientations agricoles des politiques régionales. Par conséquent, nous analysons la co-élaboration de ces démarches alimentaires régionales comme une canalisation de la critique des nouveaux enjeux alimentaires et selon la grille d'analyse proposée par Ève Fouilleux et Bruno Jobert dans leur article sur les modalités de gestion des controverses dans les politiques publiques (Fouilleux & Jobert, 2017). Nous montrons par ailleurs qu'au-delà de cette canalisation de la critique, le cadrage du problème public de l'alimentation autour des enjeux de l'approvisionnement local a pour conséquences le renforcement des acteurs hégémoniques du secteur agricole et des grandes filières agro-industrielles locales. Ces politiques alimentaires régionales appuient ainsi une vision conventionnelle du développement agricole au détriment des structures de soutien à l'agriculture biologique et peut-être des agriculteurs eux-mêmes (partie 2). À l'inverse, nous montrons que l'élaboration du Pacte régional pour une alimentation durable en région Occitanie a été l'occasion d'une consultation citoyenne large, dessinant les contours d'un « nouveau pacte agricole » à l'échelle du conseil régional. Nous en avons étudié les effets sur la régulation régionale du secteur agricole et les positions des élites agricoles locales à ce sujet, tout aussi parties prenantes de cette politique alimentaire régionale que dans les cas breton et du Grand Est (partie 3).

Ces trois exemples nous amènent à conclure ce chapitre par la mise en évidence d'un renouvellement de la cogestion entre élites agricoles locales et conseils régionaux à l'occasion de l'émergence du nouveau problème public de l'alimentation en région. Nous discutons aussi de la cohésion politique de la FNSEA et questionnons le mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié à l'aune de la grande variation d'idées et de normes défendues localement par ces élites agricoles au sujet des trois politiques alimentaires étudiées. La différence de lobbying des représentants locaux du syndicat majoritaire et des chambres d'agriculture vis-à-vis de la

controverse alimentaire s'illustre en effet sur de nombreux points : les définitions alternatives des produits alimentaires dits de qualités, les variations des discours sur l'agriculture biologique ou les circuits courts, l'exclusion ou la collaboration avec les acteurs « alternatifs » du conseil agricole, etc. Autant d'éléments qui aboutissent à des politiques alimentaires régionales radicalement opposées d'un point de vue de leurs implications sur la régulation publique régionale du secteur agricole.

1. Organisation interne et politique alimentaire des conseils régionaux étudiés

A) Organisation interne des conseils régionaux

Les politiques alimentaires urbaines étudiées au chapitre précédent présentaient la caractéristique d'avoir été initiées par des élues motrices et d'être incarnées par un nombre restreint d'acteurs au sein des gouvernements urbains. Les démarches alimentaires régionales mobilisent quant à elles un nombre d'acteurs plus élevé, notamment au sein des conseils régionaux. Afin de faciliter la lecture de ce chapitre et de présenter les liens hiérarchiques entre ces différents acteurs, nous établissons ici un schéma de l'organisation interne des conseils régionaux, concernant du moins les aspects que nous mobilisons par la suite dans notre analyse.

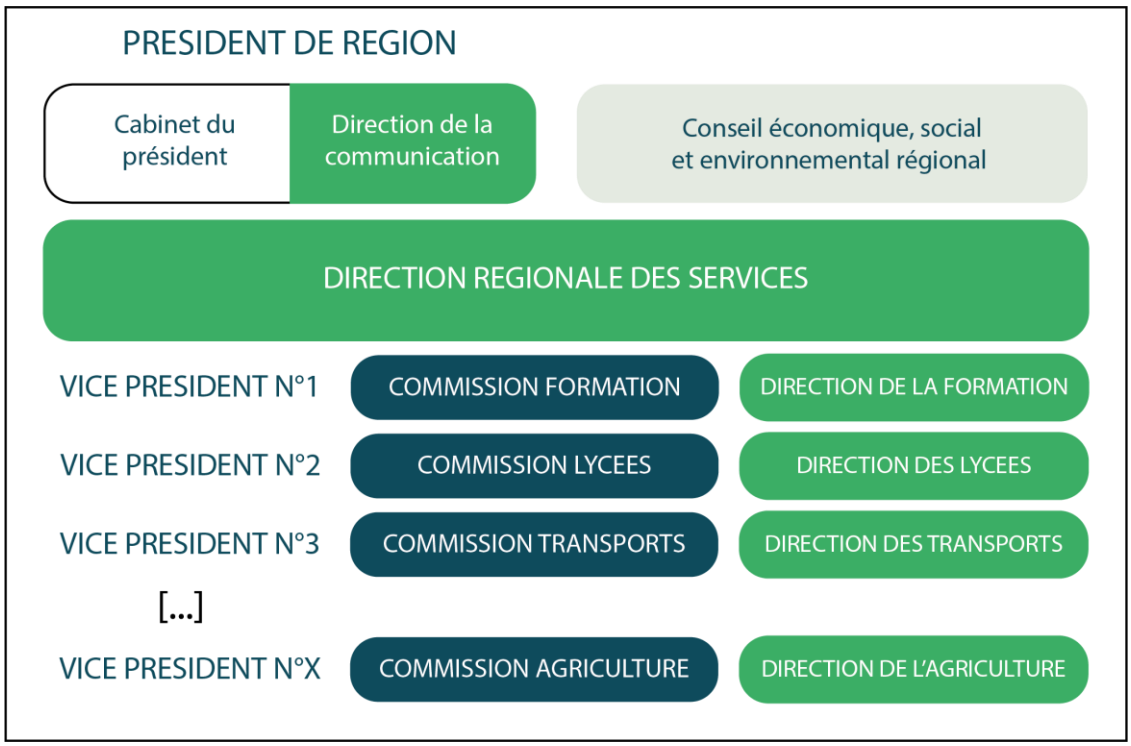

Figure 17 : Schéma de l'organisation interne des conseils régionaux

Les conseillers régionaux : les citoyens d'une région administrative élisent tous les 6 ans lors des élections régionales une liste de conseillers régionaux, selon un mode de scrutin à deux tours. En janvier 2016, on comptait ainsi en Occitanie 158 conseillers régionaux, en région Grand Est 169 et en Bretagne 83, ces différences provenant du nombre de départements de chaque région[245]. Une fois élus, les conseillers régionaux doivent eux-mêmes voter pour la sélection d'un président de région (souvent tête de liste) et d'un ensemble de vice-présidents pour chaque délégation des conseils régionaux (souvent déjà identifiés par la tête de liste) et au nombre de 15 dans les trois régions d'étude. L'ensemble des conseillers régionaux se répartissent entre différentes commissions thématiques dont le rôle est d'examiner les projets instruits par les services administratifs et d'émettre un avis à leur sujet afin d'éclairer la décision finale prise par la Commission permanente ou l'Assemblée plénière, les deux instances de décision des conseils régionaux. Concernant les étiquettes politiques des régions étudiées entre 2016 et 2019, la Bretagne et l'Occitanie étaient au Parti socialiste, alors que la région Grand Est était présidée par un membre du parti les Républicains.

Le cabinet du président : nommés directement par le président de région, les membres du cabinet ont pour mission d'assister ce dernier dans la définition des priorités et des politiques régionales. L'un des membres du cabinet de la présidente de région Occitanie expliquait leur rôle en ces termes : « *Les élus [vice-présidents] ne sont pas des collaborateurs de la présidente, ils ont leur propre "liberté", nous notre objectif c'est de travailler pour la présidente et de faire le lien entre l'administration régionale, le terrain, les élues et la présidente. On est à l'interface de ces trois sphères. On essaie d'être de l'huile dans les rouages et d'alerter la présidente sur les choses qui ne nous paraissent pas pertinentes politiquement* »[246]. Cependant, selon les dossiers et les conjonctures politiques internes, « l'huile dans les rouages » peut aussi se révéler « sable dans l'engrenage » en cas de désaccords politiques entre vice-présidents et président de région.

La direction de la communication est un service en charge de l'interface médiatique entre l'action du conseil régional et la population. C'est une direction hautement stratégique et souvent mobilisée dans le cadre de l'action publique alimentaire des conseils régionaux étudiés. Dans certains cas, notamment en région Occitanie, la direction de la communication est fusionnée avec le cabinet du président de région.

[245] *Collectivités territoriales en France 2017-2018*, collection En poche, Gualino, Lextenso édition, Issy-les-Moulineaux 2017

[246] Entretien avec le conseiller agriculture et agroalimentaire du cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 04/12/2018

La direction générale des services : placée sous l'autorité de la présidence, la direction générale des services dirige l'administration régionale et assure la cohérence des politiques sectorielles du conseil régional avec les orientations préalablement définies par les élus.

Les directions opérationnelles sont composées de l'ensemble des services techniques de la Région et des agents territoriaux qui assurent, indépendamment des élections régionales, le fonctionnement des missions accordées par l'État aux conseils régionaux. Ces agents instruisent des dossiers techniques, soumettent des plans d'action aux vice-présidents, mettent en œuvre les politiques régionales. Historiquement on compte trois directions principales dans les conseils régionaux, celle de la formation, celle des lycées et celle des transports infrarégionaux. Ces trois directions captent à elles seules en moyenne les 2/3 des budgets généraux (fonds propres) des collectivités régionales[247]. Les directions opérationnelles de l'agriculture concentrent moins de ressources régionales, mais sont cependant considérées en général comme des directions stratégiques, notamment grâce à l'enveloppe budgétaire européenne qu'elles captent depuis 2014 pour la gestion des fonds du 2nd pilier de la PAC. Cela peut se traduire, comme c'est le cas en Bretagne, par une position hiérarchique supérieure des vice-présidents en charge de la délégation agricole vis-à-vis de leurs homologues aux lycées par exemple.

Le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) : composé de membres issus d'entreprises, de syndicats, de chambres consulaires, d'associations et autres acteurs socioéconomiques de la région, le Ceser ne fait pas partie à proprement parler du conseil régional, il donne néanmoins son avis sur les grandes orientations politiques de celui-ci par le biais de saisines (obligatoires pour les documents budgétaires régionaux par exemple) ou d'auto-saisines.

B) Présentation des politiques alimentaires régionales étudiées

Tout comme les villes et les métropoles, les conseils régionaux n'ont pas directement la charge et les compétences spécifiques du traitement des questions de l'alimentation : lors de nos enquêtes, il n'existait donc pas de direction opérationnelle de l'alimentation dans ces collectivités territoriales. Les politiques alimentaires régionales émanaient ainsi de différentes vice-présidences et s'adossaient à différentes directions opérationnelles, comme résumé dans le tableau suivant :

[247] Concernant les budgets 2019 des conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie, ces trois domaines d'action conjoints représentaient respectivement 66 %, 63 % et 61 % des budgets annuels régionaux.

Cas d'étude	Intitulé des politiques	Date de lancement	1er élu « référent »	Portage opérationnel
Conseil régional de Bretagne	Breizh Alim'	2016	Conseiller régional en charge de la commande publique et de la politique d'achat	Direction des affaires juridiques et de la commande publique
Conseil régional du Grand Est	Les Assises alimentaires du Grand Est et les salons professionnels « Passion de nos terroirs »	2017 - 2018	Vice-Président à l'agriculture et à la ruralité	Direction de l'agriculture et de la forêt
Conseil régional d'Occitanie	« Alimentation grande cause régionale » et Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie	2017 -2018	Vice-président à l'agroalimentaire et à la viticulture	Direction de la valorisation stratégique de l'information

Tableau 11 Caractéristiques des politiques alimentaires des conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie à leur lancement

Comme nous l'illustrerons par la suite, au-delà de la diversité de leurs portages politiques et opérationnels, les actions publiques phares des conseils régionaux dans le domaine de l'alimentation ont une caractéristique commune : l'égale implication des représentants des chambres d'agriculture régionales et du syndicat agricole majoritaire dans leur élaboration et leur mise en œuvre. Le rôle de ces acteurs que nous avons qualifiés « d'élites agricoles locales » dans le chapitre 2 (cf. p127-131) est au cœur de notre analyse des politiques alimentaires régionales sélectionnées.

2. « Manger local », la canalisation de la controverse alimentaire par les élites agricoles des régions Grand Est et Bretagne

> *On s'est dit que politiquement ça allait être compliqué d'expliquer que dans la région première productrice de porc, nos lycéens ne mangent pas du porc breton.*
> Directeur du service de l'agriculture et de l'agroalimentaire du conseil régional de Bretagne[248]

> *Le local c'est bien…, mais […] est-ce que du cochon industriel local on considère que c'est un bienfait pour la région et les cantines scolaires ?*
> Responsable de la fédération régionale des agrobiologistes en Bretagne (FRAB)[249]

Breizh Alim' et les Assises alimentaires de la région Grand Est sont deux initiatives politiques portées dès 2016 par les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est. Nous avons montré dans le chapitre précédent que toute la dynamique des élues en charge des politiques alimentaires urbaines était tournée vers la transformation du secteur agricole local. À l'inverse, nous retraçons ici les mécanismes politiques régionaux qui ont permis le déploiement d'un agenda politique alimentaire tout en maintenant des politiques conservatrices dans le domaine agricole. Dans un premier temps nous étudions le leadership qu'ont pris les chambres d'agriculture régionales dans l'élaboration et la conduite de ces politiques (sous-partie A). Nous analysons ensuite la canalisation par le recours au motif du « local » des débats de l'alimentation durable. Cette canalisation conduit au renforcement des partenariats institutionnels du conseil régional avec les élites agricoles locales au détriment des acteurs de l'agriculture biologique, largement exclus de ces démarches alimentaires (sous-partie B). Par ailleurs nous montrons qu'au-delà des élites agricoles locales, les grandes bénéficiaires de ces politiques sont les industries agroalimentaires et les grandes coopératives régionales, interrogeant ainsi le bien-fondé même de ces politiques alimentaires à l'égard des agriculteurs (sous-partie C).

[248] Entretien avec le directeur du service de l'agriculture et de l'agroalimentaire du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 09/06/2017
[249] Entretien avec le responsable de la fédération régional des agrobiologistes en Bretagne (FRAB), par téléphone, le 08/01/2018

A) Genèse et mise en œuvre des projets alimentaires régionaux en Bretagne et en région Grand Est : le leadership des chambres d'agriculture régionales

a) La démarche Breizh Alim' en Bretagne

La démarche Breizh Alim' est une initiative politique portée par le conseil régional de Bretagne, la chambre d'agriculture régionale de Bretagne (Crab) et, dans une moindre mesure, par les structures de représentation de l'État en région (Draaf et Sgar). Elle consiste essentiellement en l'organisation de rencontres entre acheteurs publics et opérateurs locaux de l'agro-industrie alimentaire, dans le but de favoriser un « approvisionnement de proximité et de qualité en restauration collective »[250]. Les cantines des lycées, dont le conseil régional a statutairement la charge, sont ciblées en priorité et la Région a dans un premier temps limité son action à l'introduction de produits locaux issus uniquement des quatre filières agroalimentaires suivantes : porc, lait, œufs et produits de la mer.

La démarche alimentaire Breizh Alim' doit son origine à la chambre régionale d'agriculture qui en 2015 cherchait à aborder l'approvisionnement des cantines scolaires de la région autrement que par l'appui aux circuits courts :

> *La genèse c'est que nous depuis longtemps on travaille sur la question de l'approvisionnement de la restauration collective, plutôt sur les circuits courts. […] Et très vite on s'est rendu compte que dans les achats il y avait des groupements de commandes en Bretagne puissants et de l'ingénierie contractuelle qu'il fallait revoir pour prendre en compte l'achat local […] En disant, le petit volume on l'a travaillé, on connaît les contraintes logistiques, mais il faut être crédible, si on veut continuer à avancer sur ce dossier, faut attaquer le gros.*[251]

Pour avancer sur ce nouveau dossier interne d'approvisionnement local des groupements d'achats de la région, la Crab monta un premier dossier de financement qu'elle présenta à la Draaf lors de son comité régional de l'alimentation organisé en 2015 et pour lequel elle obtint la somme de 5 000 euros. Forte de ce premier soutien, la chambre d'agriculture déposa par la suite, en mai 2016, un dossier à la direction de la commande publique et de la politique d'achat du conseil régional

[250] Brochure Breizh Alim', conseil régional de Bretagne, 2017
[251] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

de Bretagne pour obtenir d'une part, un complément de financement et d'autre part, une adhésion politique à son projet défini de la sorte : « *C'est un projet centré sur la commande publique avec l'idée de fédérer les acteurs régionaux autour de l'alimentation et de la restauration collective […] en tenant compte des filières existantes* »[252]. La proposition de la Crab était alors de « *construire ensemble un projet alimentaire territorial régional concerté avec l'angle : restauration collective, grands acheteurs, gros volumes* »[253]. La chambre d'agriculture présentait aussi son projet alimentaire comme une réponse opérationnelle à deux objectifs politiques que nourrissait le conseil régional : celui de l'exemplarité de la commande publique et celui du soutien aux filières agricoles bretonnes en difficulté, en particulier les filières d'élevage. Concernant l'exemplarité de la commande publique, l'administration régionale avait signé en 2014 la « charte de la commande publique »[254] qui l'engageait à « donner aux entreprises locales l'opportunité de se voir attribuer des marchés publics »[255]. Le deuxième objectif du conseil régional était celui d'afficher un soutien politique aux filières agricoles locales en difficulté. En effet, suite aux violentes manifestations d'éleveurs en Bretagne durant l'été 2015, le conseil régional avait signé plusieurs plans de relance agricole, dont notamment le « plan porc » qui stipulait que « la Région, en lien avec les collectivités bretonnes, s'engage[ait] à favoriser les achats responsables de viande porcine dans la restauration hors domicile »[256]. L'approvisionnement des cantines scolaires de lycées entrait ainsi dans la démarche. Pour honorer ce plan d'action, un état des lieux sur la consommation de viande porcine dans les restaurants lycéens avait été demandé à l'un des responsables de la direction des lycées au conseil régional. Cependant au sein de cette direction aucune donnée n'était disponible sur le sujet, ni sur la provenance de la viande, ni même sur les volumes consommés dans les cantines des lycées. La proposition de la chambre d'agriculture qui consistait à travailler sur les questions d'approvisionnement des restaurants scolaires en produits issus de filières longues régionales arrivait donc à point nommé, comme l'expliquait un fonctionnaire du conseil régional :

> *Au même moment, on avait… Enfin, la Bretagne traverse plusieurs crises agricoles depuis de nombreuses années. Il y avait eu des échanges avec les producteurs, les*

[252] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017
[253] *Ibid.*
[254] Charte initiée par l'association Breizh Small Business Act et signée le 26 mai 2014 par Pierrick Massiot, alors président du conseil régional de Bretagne
[255] *Charte de la commande publique. Les acteurs publics et privés bretons s'engagent !,* Breizh Small Business Act, 2014, p. 4
[256] *Pour l'avenir de la filière porcine en Bretagne*, conseil régional de Bretagne et ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22 février 2016, p. 4

opérateurs et les représentants. Avaient été identifiés les enjeux autour de la restauration collective. Quand le plan porc a été décidé, il y avait une petite phrase qui disait qu'on allait travailler sur la restauration collective hors domicile. Et en même temps, parallèlement on était interpelé par la chambre d'agriculture régionale et les JA bretons [syndicat des Jeunes Agriculteurs proche de la FNSEA] pour qu'on soit à l'initiative d'une démarche qui entraine l'État, pour qu'on travaille sur ce sujet.

C'était la proposition de mai 2016 ?

Voilà. Il y avait cette demande là et qui répondait à l'orientation qu'on avait posée aussi pendant la campagne électorale [de 2016].[257]

Au-delà de l'alignement avec les objectifs politiques du conseil régional, la sollicitation de la chambre d'agriculture coïncidait aussi avec la mise en place d'une nouvelle équipe à la direction régionale des affaires juridiques et de la commande publique qui a favorisé l'adoption du projet de la Crab pour deux raisons. Premièrement, au printemps 2016, arrivait à la tête de cette direction, la cofondatrice de l'association Breizh Small Business Act dont l'objet social était justement d'améliorer les conditions d'accès à la commande publique pour les entreprises locales via des rencontres entre acteurs du secteur privé et acteurs du secteur public. En second lieu, son prédécesseur quittait quant à lui ce poste de direction des achats pour aller piloter la nouvelle plateforme régionale interministérielle des achats qui se mettait alors en place au secrétariat général pour les affaires régionales (Sgar), devenant ainsi le « référent État » en région de la commande publique : « *forcément ça facilitait les échanges futurs* »[258]. La proposition de la Crab fut ainsi adoptée en un temps record par le conseil régional, seulement trois mois après son dépôt comme le racontait le responsable du dossier à la chambre d'agriculture régionale :

Donc déjà à l'époque de Breizh Small Business Act, nous on avait fait connaître notre travail et on avait dit : « dès que vous pourrez faire quelque chose à Breizh small business act sur l'alimentation, nous on voudrait avancer sur cette question de commande publique régionale ». Donc quand on lui a présenté le projet, ça l'a pas étonnée que ça vienne de nous. Elle [la directrice du service régional des achats] a trouvé que le projet était tout à fait dans ce qu'elle avait besoin pour pouvoir répondre

[257] Entretien avec le conseiller régional en charge de la commande publique et de la politique d'achat au conseil régional de Bretagne, Rennes, le 09/03/2018

[258] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

à ses élus qui étaient assez pressants vu le contexte et elle a vite fait passer ça en interne pour pouvoir faire passer le financement.[259]

En septembre 2016, le conseil régional, la Crab et l'État, par l'intermédiaire en particulier du Sgar, fixèrent donc les axes de travail de ce projet alimentaire qui prit le nom de Breizh Alim'. Le conseil régional devait mettre en place un observatoire de la commande publique et travailler sur le volet de l'ingénierie contractuelle afin de rapprocher offre et demande locale sans contrevenir aux codes des marchés publics qui interdisent le « localisme », c'est-à-dire l'introduction de critères géographiques dans les appels d'offres publics. La chambre d'agriculture régionale avait pour mission de structurer les premières filières retenues (lait et porc) afin d'augmenter leurs capacités à répondre aux appels d'offres des centrales d'approvisionnement des cantines lycéennes. La chambre d'agriculture devait aussi contribuer à l'étape de *sourcing* de la démarche Breizh Alim', soit la mise en relation de l'offre agroalimentaire bretonne avec les acheteurs publics régionaux, mais aussi l'identification de caractéristiques propres à la production locale afin que celles-ci puissent figurer dans les appels d'offres futurs. Au final c'est en février 2017 qu'apparaît la première feuille de route de la politique alimentaire régionale de Bretagne[260]. Breizh Alim' y est présentée comme une « stratégie d'achat pour un approvisionnement de qualité et de proximité en restauration » reposant sur la concertation et la massification des achats publics au profit d'un rapprochement de l'offre et de la demande locale concernant quatre filières alimentaires, celles du porc, du lait, des œufs et des produits de la mer.

Concrètement la démarche Breizh Alim' s'incarne principalement dans l'organisation de rencontres entre opérateurs économiques régionaux de filières agroalimentaires (coopératives, industriels, distributeurs-grossistes) et acheteurs publics. Ces rencontres ont été initiées dès la fin de l'année 2016, avec la tenue de portes ouvertes et de conventions d'affaires réunissant des élus, des acheteurs dans le domaine de la restauration collective (groupements d'achats d'établissements scolaires, hôpitaux publics, maisons de retraite, sociétés privées de restauration) et des fournisseurs locaux de produits alimentaires issus des quatre filières retenues dans la démarche (coopératives, industriels, grossistes, distributeurs). Le but de ces rencontres est de favoriser l'accès aux marchés de la restauration collective à des acteurs agroalimentaires locaux.

[259] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

[260] « Feuille de route opérationnelle au bénéfice d'une stratégie d'achat pour un approvisionnement de qualité et de proximité en restauration », *in* bordereau *La politique d'achat au service de l'économie : vers un partenariat pour une commande publique ouverte*, p. 16-19, conseil régional de Bretagne, février 2017

En effet, l'idée sous-jacente à ces rencontres est qu'en faisant mieux connaître l'offre locale aux rédacteurs des cahiers des charges des appels d'offres publics en denrées alimentaires, ces derniers pourraient y faire figurer des critères spécifiques à cette offre et donc indirectement favoriser l'introduction de produits locaux dans la restauration scolaire sans pour autant contrevenir à la règlementation du code des marchés publics. Un fonctionnaire de la direction de la commande publique expliquait ainsi :

> *Je dis n'importe quoi, mais si en Bretagne on produisait du lait bleu et que les acheteurs demandaient des fromages faits à partir de lait bleu, ça augmenterait la probabilité que le lait vienne de Bretagne, si ailleurs le lait est vert.*[261]

En dehors de ces rencontres, des actions satellites, portées par d'autres directions du conseil régional se sont aussi greffées à Breizh Alim'. L'un des problèmes identifiés dans l'élaboration de cette démarche alimentaire était par exemple le manque d'information concernant la provenance et le type de denrées alimentaires qui rentraient dans les cantines scolaires. Pour gérer leurs bons de commande, leurs factures et leurs stocks, les gestionnaires des lycées centralisent cette information dans le logiciel Presto qui leur est fourni par le ministère de l'éducation, mais les gestionnaires des lycées, agents d'État dépendant hiérarchiquement du rectorat, n'ont pas l'obligation de communiquer ces informations aux conseils régionaux. Pour remédier à cette situation, la direction des lycées du conseil régional de Bretagne a contractualisé avec l'entreprise de logiciels privés Easilys dans le but de fournir aux responsables des cantines lycéennes un logiciel de gestion alternatif sur lequel elle possède un droit d'accès aux informations. Lors de nos entretiens, le déploiement du logiciel d'Easilys n'en était encore qu'à un stade pilote, expérimenté dans six lycées publics de la région.

De l'avis général des agents territoriaux ou élus consultés, la collaboration au sujet de Breizh Alim' entre les directions de la commande publique, des lycées, ou de l'agriculture est fluide au sein du conseil régional. La direction des lycées articule ainsi son action avec les objectifs de la démarche et la direction de l'agriculture s'y associe sans pour autant y être très impliquée. Le dialogue entre élus est lui aussi décrit comme fréquent, notamment entre l'élu à la commande publique et Olivier Allain, le vice-président à l'agriculture, capable de s'exprimer plus en détail sur les opportunités techniques de la démarche pour les filières agroalimentaires, mais aussi plus gradé dans l'ordre protocolaire de la région que son collègue aux achats publics.

[261] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

S'il a été difficile d'obtenir des informations concernant le financement de Breizh Alim', les subventions perçues par la chambre d'agriculture régionale étaient de 7 000 euros en 2016 et d'environ 24 000 euros les années suivantes entre 2017 et 2019[262]. Les acteurs interrogés au conseil régional ont refusé cependant de communiquer les budgets relatifs à l'ensemble de la démarche, de l'organisation des conventions d'affaires aux actions de promotion de la politique alimentaire régionale.

b) Les Assises alimentaires du Grand Est

Les « 1ères Assises régionales pour le développement des filières et des marchés alimentaires dans la région Grand Est » sont souvent présentées comme les « Assises alimentaires du Grand Est », que ce soit à l'écrit dans les documents s'y référant[263] ou à l'oral dans nos entretiens avec les élus et les techniciens du conseil régional ou des chambres d'agriculture. C'est à ce titre que nous conservons cette appellation dans la partie qui suit, décrivant la genèse et le contenu de celles-ci.

L'organisation des Assises alimentaires a été pensée au sein de la politique agricole du conseil régional du Grand Est. Cette politique, élaborée en 2016 par la vice-présidente en charge des questions agricoles et par la direction associée, renvoie à quatre priorités : la compétitivité et la modernisation des filières agricoles, le développement des marchés régionaux, le développement agricole et l'installation. La priorité portant sur les marchés régionaux a pour objectif de « cibler le marché local des 5,5 millions de consommateurs de la région, dont celui de la restauration hors domicile, et renforcer les capacités de développement à l'exportation »[264]. Selon la vice-présidente en charge des questions agricoles, la taille de la nouvelle région issue de la fusion de la Champagne-Ardenne, de l'Alsace et de la Lorraine constituait une condition nécessaire au développement des marchés locaux :

> *Quand on était Champagne-Ardenne (moi j'étais Champagne-Ardenne), on était 1,3 million d'habitants. [...] Mais là avec la région Grand Est, quand on parle de vente directe, de commercialisation des produits de la région aux consommateurs, on n'est plus dans le même monde ! Ça ouvre des opportunités qu'on n'avait pas avant dans les*

[262] Conventions de subvention de la chambre d'agriculture par le conseil régional de Bretagne : *Soutien au projet Alimentaire territorial régional*, 2016 et *Soutien au déploiement de Breizh Alim'*, 2017, 2018 et 2019
[263] C'est le cas par exemple dans le document officiel *Bilan des Assises alimentaires de la région Grand Est*, conseil régional et chambre régionale d'agriculture du Grand Est, décembre 2017
[264] Brochure *Politique agricole, préparer l'agriculture de demain*, conseil régional du Grand Est, avril 2017, p. 4

territoires : 5,5 millions de consommateurs aujourd'hui et un territoire qui fait 1,7 fois la Belgique.

La faible densité ou la petitesse de la Champagne-Ardenne, c'était un frein au déploiement de ces circuits de proximité ?

Oui ! C'est-à-dire, tant que vous aviez peu de producteurs qui faisaient de la vente directe ça allait, mais aujourd'hui pour certains segments, ils commençaient à se marcher sur les pieds. Mais quand on résonne en macro au Grand Est, on a de la place ![265]

La fusion administrative et politique des trois anciennes régions a permis un élargissement de la définition du « marché local » en Grand Est. Ce nouveau marché interne était donc source d'enthousiasme pour l'élue à l'agriculture du conseil régional, considérant que les agriculteurs commençaient à « *se marcher sur les pieds* » dans son ancienne région. On peut cependant douter du fait que les producteurs en vente directe allaient investir ces nouveaux marchés régionaux tant leur gigantisme semble antinomique aux principes d'une commercialisation en circuit court. Comme en région Bretagne, la politique s'adresse donc plutôt ici aux agriculteurs intégrés dans des filières longues. Elle est avancée comme une réponse à la fois à leurs besoins de capter plus de valeur ajoutée et à la fois aux attentes des consommateurs de plus en plus soucieux de la qualité et de l'origine des produits[266]. Pour opérationnaliser cet axe prioritaire de la politique agricole régionale, la commission agriculture et forêt s'est tournée vers la chambre d'agriculture régionale :

On a dit qu'on voulait reconquérir de la valeur ajoutée, on s'est dit comment on fait, quel plan d'action ? La chambre régionale d'agriculture a dit qu'ils étaient partants pour réfléchir et travailler avec nous sur le sujet, donc on leur a dit OK, on vous confie la mission, mais à condition que vous fassiez un gros boulot. Parce que c'est les chambres qui ont travaillé sur les notions de vente directe, le développement des petits magasins de producteurs, etc. C'est les chambres qui sont au cœur du truc. Et ce qu'elle nous a proposé, et qu'on a accepté, c'était de mettre en place des assises filières et des assises transversales.[267]

[265] Entretien avec la vice-présidente à l'agriculture et la forêt du conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 12/09/2017

[266] Brochure *Politique agricole, préparer l'agriculture de demain*, conseil régional du Grand Est, avril 2017, p. 7

[267] Entretien avec la vice-présidente à l'agriculture et la forêt du conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 12/09/2017

Les premiers crédits du volet sur les marchés régionaux de la politique agricole du Grand Est revinrent donc à la chambre d'agriculture régionale. Ce partenariat était décrit dans nos entretiens avec les acteurs du conseil régional comme étant « naturel » ou « allant de soi ». L'un des agents territoriaux rappelait par exemple : « *Nos politiques faut pas oublier qu'ils viennent quand même des chambres. Ça a aidé aussi certainement le partenariat* »[268]. La proposition émise par la chambre d'agriculture d'organiser des assises alimentaires a donc été rapidement acceptée par le conseil régional afin de déterminer les leviers d'action qui fourniraient les rayons alimentaires locaux en produits régionaux. Ces Assises ont été organisées entre février et juin 2017 avec quatre journées de rencontres dédiées aux filières de production (lait, viande bovine, viande porcine, ovine et avicole, fruits et légumes) et trois journées dédiées aux filières de commercialisation (GMS, vente directe, restauration hors domicile). Pour leur mise en œuvre et leur animation, la chambre d'agriculture a fait appel à un prestataire extérieur, le cabinet de conseil lyonnais « Blezat Consulting ». Un membre de la chambre d'agriculture régionale expliquait l'origine et la nature de cette prestation :

> *C'est moi qui suis allé les chercher parce que je les connaissais. Ils avaient réalisé une autre étude sur la filière fruits et légumes en Alsace. J'avais déjà travaillé avec eux. Donc un jour j'ai appelé le directeur de cabinet et je lui ai dit « voilà on a une problématique de la région, y a une idée qui est lancée, pourquoi pas faire des assises, etc., etc. » Ils ont dit que ça pouvait marcher. Et c'est là qu'ils ont proposé... enfin il y a eu un appel d'offres soumis à la concurrence, mais finalement c'est eux qui sont ressortis vainqueur parce qu'ils avaient un projet qui était à la hauteur.*[269]

La chambre d'agriculture régionale et le cabinet de conseil lyonnais se répartissaient l'organisation des Assises. Le but était de réunir les principaux opérateurs des filières agroalimentaires locales (de la production à la distribution) et de les faire travailler ensemble au sein d'ateliers réduits traitant de différents canaux de distribution, de la vente directe aux grandes et moyennes surfaces (GMS). La finalité de ces ateliers était de fournir aux organisateurs une liste de freins et de leviers au sein des différentes filières retenues afin d'en augmenter la part de marché sur les marchés régionaux.

[268] Entretien avec le chargé de mission alimentation, débouchés et marchés à la direction de l'agriculture et de la forêt du conseil régional du Grand Est, Metz, le 01/06/2018
[269] Entretien avec le responsable de l'organisation des Assises alimentaires à la chambre d'agriculture régionale du Grand Est, par téléphone, le 21/12/2017

L'ensemble de ces listes de freins et leviers ont été compilées par la chambre d'agriculture régionale et le cabinet de consulting associé afin de constituer le bilan des Assises[270], fourni sous forme de plan d'action au conseil régional en décembre 2017. Ce bilan dresse tout d'abord les constats généraux suivants : manque de production régionale vis-à-vis de la demande locale, difficultés générales à produire sur le territoire (faible accès au foncier, déficit d'investissement ou manque de compétitivité), évolutions des consommations (hausse de la demande en produits locaux ou issus de l'agriculture biologique, développement des régimes « sans », tels que sans gluten ou sans viande). Il propose ensuite « 5 axes d'intervention pour la politique régionale », afin de soutenir la « volonté politique forte sur le manger local »[271] du conseil régional. Parmi ces axes, celui sur le développement de l'offre agroalimentaire locale est de loin le plus étoffé et comporte des actions « classiques » de soutien à la production (soutien à l'investissement, à l'accès au foncier, à l'appui technico-économique, etc.). Le deuxième axe le plus important en terme d'actions proposées est celui relatif au thème de la demande et des consommateurs. Les recommandations d'actions publiques relèvent toutes de la promotion et de la communication autour des marques régionales et des produits locaux (campagne de promotion, création de publicité sur les lieux de ventes, mise en place d'une plateforme internet recensant l'offre locale, etc.).

Ce bilan des Assises alimentaires, constitué d'un ensemble de recommandations de politiques publiques élaborées par la chambre d'agriculture régionale et son prestataire, a été largement repris par le conseil régional, alimentant à la fois ses contrats de filières passés avec les professionnels du secteur agricole et à la fois son document d'« orientations stratégiques du développement des marchés et filières alimentaires » validé par la collectivité territoriale le 21 décembre 2017. L'action phare de ces orientations stratégiques, l'organisation entre 2018 et 2019 de trois « rendez-vous d'affaires des professionnels des circuits et produits alimentaires »[272], les salons « Passion de nos Terroirs », fait ainsi écho à la première des actions jugées prioritaires dans le bilan des Assises, celle de l'organisation de « 3/4 salons professionnels des approvisionnements alimentaires de proximité »[273]. La maquette de ces salons associait de nouveau le conseil régional

[270] *Bilan des Assises alimentaires de la région Grand Est*, conseil régional et chambre régionale d'agriculture du Grand Est, décembre 2017
[271] *Bilan des Assises alimentaires de la région Grand Est*, conseil régional et chambre régionale d'agriculture du Grand Est, décembre 2017, p. 15
[272] Plaquette de présentation des salons « Passion de nos terroirs », conseil régional du Grand Est et chambre d'agriculture du Grand Est, 2018
[273] *Bilan des Assises alimentaires de la région Grand Est*, conseil régional et chambre régionale d'agriculture du Grand Est, décembre 2017, p. 59

à la chambre d'agriculture qui, pour la préparation et l'exécution de ces salons professionnels, a reçu une enveloppe de 150 000 euros[274] de la part de la Région Grand Est.

Parallèlement à l'action de la direction agriculture, une autre initiative du conseil régional concernait les questions alimentaires à travers l'élaboration du volet « gaspillons moins, mangeons mieux » du programme « lycées en transition » porté par la direction de l'éducation. Cette initiative consistait en l'accompagnement technique et financier de 13 lycées pilotes pendant deux ans afin de les aider à diminuer leur part de gaspillage alimentaire et à s'approvisionner en produits locaux. Un certain pourcentage de ces produits, laissé à la discrétion des gestionnaires de lycées, devait être issu de l'agriculture biologique.

> ***Sur les 20 % de produits locaux dont bio, ça peut être 18 % de local et 2 % en bio ?***
> *Oui. On leur laisse [aux lycées] le choix là-dessus de se positionner selon l'offre qui est disponible dans leur secteur.*[275]

Si l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dépend donc de la bonne volonté des gestionnaires des lycées, le plan « lycées en transition » entend cependant faciliter cette introduction via l'organisation d'un dialogue entre chef de cuisine et opérateurs des filières locales de l'agriculture biologique. Cette action devait à l'époque être confiée à la structure régionale « Bio en Grand Est » dans le cadre de sa convention partenariale qui l'unissait à la direction de l'agriculture du conseil régional. Concernant le financement global du volet sur les cantines scolaires du plan « lycées en transition », la proposition faite par la direction des lycées à la commission budgétaire du conseil régional était de 280 000 euros en 2018. La responsable en charge du dossier expliquait que cette somme devait servir à équiper les 13 lycées pilotes en équipement visant à réduire le gaspillage alimentaire dans les cantines scolaires.

> ***Et vous voulez financer de l'achat de produits alimentaires aussi ?***
> *Non, non, on les aide pas du tout pour ça. On veut éviter ça. La démarche c'est que ça soit eux-mêmes qui investissent. Pour qu'on soit sur de la pérennité de l'action. Subventionner les lycées pour l'achat, l'avis des élus c'est que ce n'est pas durable. […]*
> ***Donc le « gaspillons moins » est financé par le conseil régional et le « mangeons mieux » par les lycées ?***

[274] Chiffre fourni en entretien par le directeur de la commission agriculture et forêt du conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 25/05/2018
[275] Entretien avec le responsable de la démarche « lycées en transition » à la direction des lycées du conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 25/06/2018

Oui sauf pour l'équipement de cuisine. Par exemple l'équipement en robots pâtissiers : on considère que plus de pâtisseries « maison » ça participe du manger mieux.[276]

Le plan « lycées en transition » n'intervient dont que très marginalement et indirectement sur le secteur agricole de la région Grand Est. C'est pourquoi nous n'avons pas conservé cette action publique en matière d'alimentation du conseil régional dans le reste de notre analyse.

*

L'étude de la genèse et de la mise en œuvre des démarches Breizh Alim' et des Assises alimentaires du Grand Est révèle le rôle central qu'y ont joué les chambres d'agriculture régionales. Dans les deux cas, elles ont été tour à tour instigatrices de ces politiques, chargées de leur exécution et interlocutrices privilégiées sinon exclusives des conseils régionaux sur ces nouvelles politiques alimentaires.

La démarche Breizh Alim' a été initiée suite à une proposition de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne au moment où le conseil régional de Bretagne construisait lui-même son agenda politique sur l'alimentation. De même, en région Grand Est, l'initiative et les modalités des Assises alimentaires ont été fixées par la chambre d'agriculture régionale. Dans les deux cas, l'action publique du conseil régional s'est principalement matérialisée par des journées de rencontre entre acheteurs et fournisseurs locaux dont la mise en œuvre a été pareillement confiée aux chambres d'agriculture régionales, notamment concernant l'étape de sélection, ou *sourcing,* des types d'agriculteurs et d'agricultures représentés lors de ces conventions d'affaires. En région Grand Est, la chambre d'agriculture a même été invitée à formuler directement ses recommandations en matière de politique publique agricole au conseil régional suite à la tenue des Assises alimentaires. En Bretagne, la chambre d'agriculture est la seule structure régionale à bénéficier d'une subvention dans le cadre de Breizh Alim'. Si le conseil régional est officiellement le seul mandataire politique de la démarche, plusieurs notes internes ont circulé en son sein dénonçant le leadership que tente d'imposer la chambre d'agriculture régionale sur la démarche alimentaire, freinant notamment la collaboration avec les structures de soutien aux filières AB locales ou l'introduction de produits biologiques dans l'élaboration des fiches filières de Breizh Alim' dont elle a la charge.

[276] Entretien avec le responsable de la démarche « lycées en transition » à la direction des lycées du conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 25/06/2018

En matière d'élaboration de politiques agricoles régionales, les chambres d'agriculture territoriales ont toujours eu un accès privilégié et routinier aux instances politico-administratives et aux arènes de pouvoir des conseils régionaux. Elles sont, à ce titre, les premiers définisseurs des problèmes publics affairant aux questions agricoles, c'est-à-dire les premières à pouvoir cadrer le débat selon leurs intérêts et leur agenda politique propres (Neveu, 2015). Concernant le cadrage des débats sur le nouveau problème public de l'alimentation, il semblerait donc que dans ces deux cas régionaux, le primat ait aussi été donné aux chambres d'agriculture et que celles-ci décidèrent d'aborder les questions alimentaires par le prisme des marchés locaux et du développement des filières agricoles et agroalimentaires locales. En effet, au-delà de la co-élaboration des politiques alimentaires régionales avec les chambres d'agriculture, les projets alimentaires des régions Bretagne et du Grand Est ont aussi le point commun d'avoir abordé le problème public de l'alimentation par celui de l'approvisionnement de proximité. C'est cette référence au local et ses implications en matière d'action publique, notamment d'exclusion des acteurs de l'agriculture biologique que nous explorons dans la partie suivante.

B) Un cadrage politique de l'approvisionnement local excluant les acteurs de l'AB et générant des tensions sur les territoires

Tant dans la démarche Breizh Alim' que dans les Assises alimentaires et les salons professionnels « Passion de nos Terroirs », les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est ont problématisé les questions alimentaires de façon similaire, menant à une action politique semblable, celle de faciliter l'accès aux marchés régionaux pour les entreprises agroalimentaires locales. L'objectif partagé est ainsi d'augmenter la part de produits définis comme locaux, tant dans l'approvisionnement de la commande publique régionale que dans celui des enseignes commerciales implantées dans la région. Ainsi, l'appui à la commercialisation de « produits locaux » est au cœur des deux dispositifs publics portés par ces conseils régionaux.

a) « Produits locaux » et « produits de qualité » : des définitions politiques

Un premier élément de définition, c'est-à-dire de circonscription de ce qu'est un produit local, effectué au sein des démarches alimentaires est celui de la sélection de certaines filières au détriment d'autres. Seules quatre filières étaient jusqu'en 2018 ciblées par le conseil régional de Bretagne (porc, lait, produits de la mer et œufs), des filières de production d'origine animale, filières phares de la région. De même, les Assises alimentaires du Grand Est se sont initialement articulées autour d'un nombre réduit de filières (cinq filières d'élevage et la filière fruits et

légumes). Avec l'organisation des salons professionnels « Passion de nos terroirs », elles se sont ensuite ouvertes à une gamme plus large de produits agroalimentaires tels que les céréales, les farines, les légumineuses, les jus et boissons alcoolisées, les confiseries, etc. Les acteurs régionaux rencontrés justifient la sélection de ces premières filières d'intervention par la nécessiter de travailler d'abord avec les « *grosses filières* », « *épines dorsales* »[277] des secteurs agricoles locaux, afin d'obtenir des résultats (politiques) significatifs. Dans le chapitre suivant (cf. p320-327), nous analysons plus longuement la sélection et le maintien de la filière porcine au sein de la démarche Breizh Alim' en tant que choix politique correspondant davantage à un impératif de communication politique (médiatiser son soutien à une filière en crise) qu'à un besoin des acteurs de la filière.

La sélection d'un nombre réduit de filières agroalimentaires établit un premier périmètre d'action du « local ». Au sein de ces filières, les définitions des produits considérés comme locaux varient marginalement entre les deux démarches alimentaires régionales. Pour Breizh Alim' par exemple, un produit est considéré comme local s'il s'agit d'un produit brut ou transformé dont la matière première est « majoritairement » ou à 100 % issue de l'élevage ou de la pêche bretonne[278], sans autre spécification. Dans le cas des salons professionnels du Grand Est, un produit local est un produit alimentaire dont au moins 50 % des ingrédients ont été produits dans la région. Ainsi les mises en relation entre offre et demande alimentaires que financent les conseils régionaux font intervenir non seulement des entreprises agricoles, mais aussi des coopératives, des grossistes, des industries agroalimentaires, et autres opérateurs transformant ou transportant de la matière agricole majoritairement produite en région.

Concernant la définition de la qualité, celle-ci a été réduite dans les deux cas à la question de la provenance des produits. Sur ce point, les deux conseils régionaux semblent s'être alignés sur la position des chambres d'agriculture et de la FNSEA dont les discours présentent régulièrement les produits français comme étant de qualité « par défaut ». La réduction des questions alimentaires à un enjeu de « manger local » s'est ainsi traduite dans les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est par la diffusion du mot d'ordre « manger régional » et par l'assimilation des produits locaux à des produits de qualité. Nous avons notamment interrogé le fonctionnaire à la tête de la direction opérationnelle de l'agriculture au conseil régional du Grand Est sur ce que

[277] Entretien avec la vice-présidente à l'agriculture et la forêt du conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 12/09/2017
[278] Brochure Breizh Alim', conseil régional de Bretagne, 2017

signifiait « la montée en gamme »[279] de la production agricole que voulait favoriser la collectivité territoriale telle que mentionnée dans la priorité régionale sur les marchés régionaux :

> *D'abord on veut enrayer le manque de production ou la mauvaise adaptation aux marchés locaux. Ensuite, on sent que c'est une demande assez forte de la part d'une partie des marchés pour des produits, peut-être un peu plus, comment dire, haut de gamme, au sens tamponné en matière de qualité. Mais on ne veut pas se limiter à l'approche INAO, on veut aussi une labellisation régionale en parallèle, c'est-à-dire amener des produits régionaux sur les marchés.*[280]

L'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est l'établissement public en charge du dispositif français des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine, tels que les labels de l'agriculture biologique, les marques de qualité « label rouge » ou encore les indications géographiques protégées (IGP). Lorsque l'agent territorial mentionnait une « labellisation régionale parallèle à l'approche INAO » il faisait ainsi référence aux labels régionaux, tel que « Savourez l'Alsace » dont l'ancien conseil régional avait soutenu la création en 2012. Ce type de label, dont la marque bretonne « Produit en Bretagne » est un autre exemple, peut être attribué à des entreprises de transformation régionale, mais dont l'approvisionnement en matières premières n'est soumis à aucune charte de qualité ou d'origine contrôlée. En août 2017, des produits alimentaires labélisés « Savourez l'Alsace » ont ainsi été touchés par le scandale des œufs au fipronil résultant du traitement illicite de certaines fermes de ponte en Belgique et dans d'autres pays d'Europe avec un insecticide et un acaricide falsifiés contenant une substance interdite, le fipronil. La marque de pâtes « Grand'Mère » labellisée « Savourez l'Alsace » a ainsi dû rappeler des rayons une partie de sa gamme de produits déclarés impropres à la consommation car présentant un risque de contamination au fipronil. Dans la composition de ses recettes, la marque aux multiples macarons de qualité régionale importait en effet de l'étranger l'ensemble de ses ingrédients, dont les œufs (mais aussi le blé dur) de ses « Pâtes d'Alsace ». Dans une lettre d'information aux consommateurs en réponse à ce scandale alimentaire, le dirigeant de l'entreprise justifia l'importation d'œufs issus de poules de batteries étrangères par des problèmes de sous-production régionale et nationale :

> S'agissant ensuite de l'origine hors Alsace de nos ingrédients, je tiens à vous informer qu'il n'y a d'une part aucun blé dur dans la région, ni assez de production d'œufs pour

[279] Brochure *Politique agricole, préparer l'agriculture de demain*, conseil régional du Grand Est, avril 2017, p. 7
[280] Entretien avec le directeur de la commission agriculture et forêt du conseil régional du Grand Est, par téléphone, le 13/09/2017

> couvrir les besoins de notre fabrication en plus de la consommation d'œufs de table. L'appel à des fournisseurs européens n'est pas synonyme de mauvaise qualité, ni dicté par une volonté déraisonnée d'économie. Il a été rendu nécessaire, car la fourniture d'œufs français ne permettait pas de répondre systématiquement à nos besoins de production pour l'ensemble des gammes. […] Par ailleurs, il n'y a aucun doute à avoir sur l'appellation « Pâtes d'Alsace » qui fait référence à une fabrication en Alsace de pâtes à base de blé dur et de 7 œufs frais au kilo conformément à l'Indication Géographique Protégée (IGP) correspondante.[281]

Deux ans plus tard, lors des salons professionnels « Passion de nos terroirs », réservés à des entreprises agroalimentaires travaillant avec au moins 50 % de matière première agricole issue de la région, la marque de pâtes « Grand'Mère » figurait tout de même parmi les exposants. Sur son stand, l'entreprise mettait en avant sa gamme premium « l'Alsacienne », « produit d'exception, élaboré avec les meilleurs ingrédients 100 % alsaciens : une semoule de blé dur de qualité supérieure et des œufs frais plein air 100 % origine Alsace »[282].

Concernant la définition de la qualité au sein de la démarche Breizh Alim', on retrouve le même amalgame entre produits locaux et produits de qualité. Sur la brochure de présentation grand public de l'initiative politique régionale, on peut ainsi lire : « Pour un approvisionnement de proximité et de qualité en restauration collective », ainsi que de nombreuses références faites à une alimentation dite « durable »[283]. Pour certains acteurs de la démarche, les définitions de la qualité ou de la durabilité des produits ciblés apparaissaient cependant comme des plus ambiguës :

> ***Sur Breizh Alim' vous avez mis en place des critères objectifs de qualité ?***
> *Alors non, c'est resté assez large. L'idée c'est d'appuyer les groupements de commandes à introduire des critères de qualité. Mais c'est libre à eux.*[284]

Dans la suite de l'entretien avec ce fonctionnaire du service de la commande publique du conseil régional, l'introduction de critères de qualité nous a été présentée comme une démarche d'amélioration de la qualité des produits sur un plan économique, social et environnemental. Une première tentative d'introduction de ces critères a effectivement été menée lors de la programmation 2017-2018 avec le groupement de commandes de Bréquigny qui approvisionne

[281] Communiqué « Message du Dirigeant des Pâtes Grand'Mère à l'attention de ses consommateurs », le 28/08/2017, p1-2
[282] Catalogue des exposants « Passion de nos terroirs », à Tanzmatten Sélestat, le 18/09/2018, p. 50
[283] Brochure Breizh Alim', conseil régional de Bretagne, 2017
[284] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

78 établissements scolaires de la région. Cependant, la comparaison des cahiers de clauses particulières des appels d'offres 2016-2017 et 2017-2018 pour la fourniture de denrées alimentaires ne révèle aucune modification sur ce point ; la définition de la qualité des produits restant la même : la « qualité habituelle du commerce »[285].

De manière plus générale, les propos recueillis auprès des différents acteurs de Breizh Alim' nous invitent à penser que leur emploi du terme « qualité » se confond avec celui de « qualités spécifiques à la production régionale ». En effet, la démarche vise à introduire des critères, ou « qualités » dans les appels d'offres de la commande publique permettant d'en favoriser l'accès aux entreprises bretonnes, seules à détenir ces critères/qualités de produits demandés, comme l'exemple du lait bleu breton cité précédemment. Ici, la qualité est donc entendue comme un ensemble de critères discriminants, mais non géographiques, pouvant figurer sur les appels d'offres des acheteurs publics afin de cibler des produits agroalimentaires bretons, tout en restant dans la légalité du code des marchés publics. Cette confusion entre produits de qualité et produits aux qualités spécifiques se retrouve aussi à la chambre d'agriculture régionale :

> *La région a fait le choix de ne pas attribuer un pourcentage à ses achats, avec par exemple tant de bio, de label, etc. Elle a préféré travailler à l'envers. La région va créer en septembre 2017, un schéma des achats économiquement responsable, dont l'alimentaire. Dans le cadre de ce schéma on est chargé de recueillir dans les filières prioritaires, tous les éléments de leurs offres qui peuvent être valorisés dans le cahier des charges de la commande publique pour enrichir leur potentiel, pour ensuite que les collectivités territoriales formulent leur demande à partir de ces apports des filières.*[286]

Si les questions économiques (rémunération des agriculteurs), sociales (emplois générés), éthiques (bien-être animal) ou environnementales (choix des itinéraires techniques, des intrants utilisés ou de la composition des rations alimentaires pour les animaux) ont été écartées de la définition de la qualité des produits de Breizh Alim', l'intégration de nouveaux standards privés de qualité a en revanche été évoquée à plusieurs reprises dans nos entretiens avec les élus du conseil régional de Bretagne ou du réseau des chambres d'agriculture, notamment la démarche « lait de pâturage » ou celle de la viande nourrie sans OGM. Selon, un acteur de la filière de soutien à l'agriculture biologique, cette stratégie de promotion de standards alternatifs de qualité,

---

[285] *Fourniture de denrées alimentaires 2016-2017, cahier des clauses techniques particulières* (p. 2) et *Fourniture de denrées alimentaires 2017-2018, cahier des clauses particulières* (p. 6), groupement de commandes de Bréquigny

[286] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

ou « parallèles à l'approche INAO », est une stratégie classique du réseau des chambres d'agriculture :

> *La chambre d'agriculture développe des nouveaux standards conventionnels : du lait d'herbe ou du lait sans OGM, des légumes sans pesticide, qui ont plutôt tendance à concurrencer les vraies filières de qualité. […] Mais le lait sans OGM y en a déjà en France ! C'est le lait bio ! Le lait sans pesticide y en a déjà, c'est le lait bio ! C'est des nouvelles démarches de qualité qui segmentent le marché et qui créent du flou plus qu'autre chose.*[287]

Si la promotion de standards de qualité alternatifs a été plusieurs fois évoquée lors nos entretiens, elle ne figurait cependant dans aucun document officiel se rapportant à Breizh Alim'. De plus, l'un des représentants de l'industrie bretonne des vendeurs d'agrofournitures et d'alimentation animale, figurant aussi au comité de pilotage de la démarche alimentaire, disait « *n'avoir jamais entendu parler de cela* »[288] :

> *Et nous on aurait du mal à s'inscrire là-dedans. […] Je connais l'existence du côté de la région d'un projet d'incitation, en tout cas de l'examen des conditions pour importer du soja sans OGM, mais ça pose des sacrés problèmes de logistiques, et puis même, la contamination OGM est extrêmement facile. Donc à ma connaissance, le débat n'est pas ouvert.*[289]

Sur le volet de la qualité, la direction de l'éducation du conseil régional élaborait aussi depuis 2016 une « charte qualité restauration » en vue d'harmoniser le niveau des services proposés lors des pauses repas aux 145 000 lycéens de la région. C'est à cette charte que les politiques ou fonctionnaires en charge de Breizh Alim' nous renvoyaient régulièrement quand nous les interrogions sur la définition ou l'intégration de critères de qualité pour les produits alimentaires échangés. Dans les premières versions de cette charte dont nous disposions en 2019, la qualité en restauration collective était définie de multiples façons : la structure des repas, le temps d'attente, la signalisation des produits, la décoration intérieure des restaurants, la limitation du gaspillage, la composition des produits d'entretien des restaurants, etc. Concernant la qualité des produits alimentaires en eux-mêmes, nous interrogions l'un des superviseurs de cette charte :

---

[287] Entretien avec le responsable du dossier restauration collective à l'association Initiative Bio Bretagne, par téléphone, le 26/07/2018
[288] Entretien avec le directeur général de l'Association Bretonne des Entreprises Agroalimentaires, par téléphone, le 10/04/2019
[289] *Ibid.*

> *Non, mais ça, c'est vraiment tout le travail de Breizh Alim'. Ça, c'est un sujet parmi tout le reste, parce que pour nous la qualité dans la restauration ça concerne énormément de sujets. C'est Breizh Alim' qui fait le pont avec l'achat.*[290]

La charte qualité du service lycée, parfois mentionnée dans les entretiens comme la « charte qualité de Breizh Alim' », n'apportait donc pas de spécification quant aux modes de production des produits alimentaires désirés pour la restauration scolaire des lycéens.

Au final, la définition des produits de qualité se résume largement dans les deux politiques alimentaires régionales bretonne et du Grand Est à celle des produits locaux. L'enquête de 2015 du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) sur la perception par les consommateurs de la qualité montre cependant une vision bien plus tranchée de ce que représente pour eux un produit alimentaire de qualité[291]. Les enquêteurs du Crédoc ont posé la question suivante à un panel de 1000 individus représentatifs de la population française : « Si je vous dis un "aliment de qualité", quels sont les cinq premiers mots qui vous viennent à l'esprit ? ». Le mot « biologique » est celui qui revient de loin le plus souvent. Viennent ensuite les mots : légumes, viandes, produits frais, etc. Le mot « local » n'apparaît qu'au 11e rang des mots les plus cités, ex aequo avec le mot « bon ». Ce qui nous amène à poser la question suivante : où sont passés les acteurs de l'agriculture biologique dans la démarche Breizh Alim' et dans les Assises alimentaires du Grand Est ?

b) Mise à l'écart des organismes régionaux de soutien à l'agriculture biologique

Nous analysons successivement dans les cas de Breizh Alim' et des Assises alimentaires les mentions faites aux produits issus de l'agriculture biologique et la place réservée aux structures de soutien des filières AB. En dépit de leur expertise sur l'approvisionnement local et de leurs précédents partenariats avec les conseils régionaux à ce sujet, ces structures ont été écartées des instances de décisions et d'organisation des nouvelles politiques alimentaires. Nous montrons ainsi comment la promotion du local est entrée en compétition avec celle de l'agriculture biologique et comment les démarches alimentaires des conseils régionaux sont venues supplanter des politiques existantes de soutien à l'introduction de produits AB dans les cantines scolaires des lycées. En ce sens la démarche Breizh Alim' et les Assises alimentaires témoignent toutes deux

[290] Entretien avec le responsable du pôle "organisation et encadrement des agents en lycée" de la direction lycées au conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 17/07/2018
[291] Cahier de recherche, *Comment a évolué sur les deux dernières décennies la relation à la qualité pour les consommateurs français ?,* n°327, Crédoc, décembre 2015

d'une réallocation des ressources régionales des structures de l'AB vers le réseau des chambres d'agriculture.

Les documents officiels de Breizh Alim' comportent plusieurs mentions à l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique, notamment le premier bordereau d'opérationnalisation de la démarche qui stipule que :

> Le Conseil régional fera siennes, à compter de 2018, les obligations fixées pour 2020 et issues du projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté s'agissant de la composition des repas servis dans les restaurants collectifs [dont celles des] 20 % de produits issus de l'agriculture biologique ou de surfaces agricoles en conversion […].[292]

Cette volonté politique est reprise par la suite dans plusieurs documents du conseil régional, dont le schéma des achats économiquement responsables de 2019[293] ou certains guides pratiques des achats publics édités la même année[294]. Cependant, depuis le lancement de Breizh Alim' en 2016, aucune action concrète n'a été mise en œuvre pour favoriser l'achat public de produits issus de l'agriculture biologique. Au contraire, la politique de Breizh Alim' a mis fin à toute une série de collaborations avec les structures de soutien aux filières AB, tenues à l'écart de la nouvelle démarche alimentaire régionale.

Les listes des participants aux conventions d'affaires de Breizh Alim' attestent dans un premier temps de la faible participation des acteurs de l'AB lors de ces événements. Lors de celui de Quimper en 2017 par exemple, un seul représentant des filières biologiques était invité, la structure Initiative Bio Bretagne (IBB), réseau de structuration des filières de l'agriculture biologique en région. L'un de ses salariés se remémorait la journée en ces termes :

> *On n'est pas associé directement à Breizh Alim'. On a été invité à participer au barcamp et puis à une rencontre d'acheteurs où en fait on était un petit peu les faire-valoir des filières bio.*
>
> ***Qu'est-ce qui vous donne ce sentiment ?***
>
> *C'est assez simple, la convention d'affaire à Quimper avait lieu dans une salle avec tous les opérateurs qui avaient des stands et nous on était dans une autre salle,*

[292] Feuille de route opérationnelle de Breizh Alim', bordereau *La politique d'achat au service de l'économie : vers un partenariat pour une commande publique ouverte*, p. 19, conseil régional de Bretagne, février 2017

[293] *Schéma des achats économiquement responsables*, rapport adopté, conseil régional de Bretagne, 42 p, juin 2019

[294] Par exemple : *Guide pratique des achats publics à l'attention des acteurs de la filière œufs et ovoproduits*, conseil régional de Bretagne et chambre régionale d'agriculture de Bretagne, 42p, mai 2019

complètement isolés, où il y avait peu de passage. La chambre d'agriculture avait fait un graphique sur les filières bio et les autres filières de qualité, mais on était dans une autre salle ! On n'a vu quasiment personne ![295]

Lorsqu'ils étaient invités, les représentants des structures de conseil aux filières AB étaient donc relégués dans une salle à part, alors même qu'ils détenaient une expertise bien plus ancienne sur le dossier de l'approvisionnement régional que celle du réseau des chambres d'agriculture. En effet, dix ans avant le démarrage de Breizh Alim', ces structures travaillaient déjà avec le conseil régional de Bretagne afin d'améliorer la restauration des cantines lycéennes. L'IBB fut la première à collaborer sur ce dossier en remportant en 2006 un marché régional pour l'écriture d'un guide pratique pour l'introduction de produits biologiques de proximité en restauration collective. Au terme d'un « *gros gros travail* »[296] sur le sujet, l'IBB avait remis à la direction des lycées le guide *Ouzh taol*[297] (« à table » en breton). Ce guide ne fut cependant jamais adopté par la commission permanente du conseil régional et la direction des lycées reçut même l'ordre explicite de ne pas l'imprimer et d'abandonner la démarche. Selon l'agent régional alors en charge de cette direction, le blocage venait probablement de la direction agricole qui ne s'était pas « *branchée* »[298] à l'initiative politique. L'initiative rencontra surtout de forts blocages politiques de la part de certains vice-présidents notamment celui à l'agriculture, ainsi que du cabinet du président, alors plutôt opposé au projet de développer le bio dans les cantines, mais surtout à celui de donner raison à l'élue écologiste qui en avait initié la démarche[299]. « *Honnêtement, le principe même était voué à l'échec à la base. On savait que c'était politiquement pas possible de faire passer ça*. »[300] témoigne ainsi l'ancien chef de service de la direction des lycées qui pilotait le projet.

Suite à cet échec, un autre plan d'approvisionnement des cantines scolaires fut relancé en 2009. Confié à la suite de deux appels d'offres d'une hauteur de 70 000 euros chacun à la fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (Frab), ce plan visait à développer la consommation de produits bio et locaux dans les cantines des 101 lycées de la région. La Frab collabora ainsi

[295] Entretien avec le responsable du dossier restauration collective à l'association Initiative Bio Bretagne, par téléphone, le 26/07/2018
[296] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018
[297] *Ouzh Taol*, guide pratique édité par le conseil régional de Bretagne avec le concours d'IBB, 39 p, 2007
[298] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018
[299] Élue écologiste, proche d'EELV, alors en charge de la vice-présidence de lycées.
[300] Entretien avec le chef de service du service des projets éducatifs, citoyens et de la mobilité des jeunes à la direction des lycées du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018

pendant 6 ans avec la direction des lycées sur ce sujet, mais lors du changement de mandature en 2016, et bien que la région restât dirigée par le Parti socialiste, le projet s'arrêta du jour au lendemain. La Frab et l'IBB furent ainsi redirigées vers la démarche Breizh Alim' sans pour autant pouvoir en intégrer le cercle des partenaires ou le comité de pilotage.

Le schéma de gouvernance de la démarche Breizh Alim' se décompose en trois instances : le comité des « partenaires pilotes », le comité de pilotage et les réunions de concertation *ad hoc*. Les « partenaires pilotes » sont au nombre de trois : le conseil régional, la chambre d'agriculture régionale et l'État (bien moins impliqué cependant). Constituant le « *noyau dur* »[301] de la démarche, ce comité se réunit autant que nécessaire et élabore les plans d'action de la démarche. Le comité de pilotage de Breizh Alim', où siègent aussi les trois partenaires pilotes, est composé d'une cinquantaine de personnes représentant les organismes suivants : le rectorat, le comité académique de l'enseignement catholique, les conseils départementaux, les associations départementales des maires de France, les collectivités territoriales porteuses d'un projet alimentaire territorial (PAT), le consortium d'entreprises Produit en Bretagne ou l'association bretonne des entreprises agroalimentaires (ABEA). Les deux derniers partenaires, représentants des intérêts des industries agroalimentaires bretonnes ont intégré le comité de pilotage de Breizh Alim' sur le tard, la première à la demande du conseil régional, la seconde à la demande de la structure elle-même et avec le soutien de la chambre d'agriculture régionale. Ce comité de pilotage se réunit une à deux fois par an. Ces réunions sont avant tout des réunions d'information aux partenaires : le conseil régional et la Crab y présentent les résultats et les plans d'action à venir de Breizh Alim' ; le comité de pilotage en valide les orientations générales. Comme l'explique l'une des élues en charge du dossier : « *On appelle ça un comité de pilotage, mais ça ne l'est pas vraiment, s'il y a des propositions faites, on les reprend, mais les décisions sont pas prises là. C'est plus un comité de suivi* »[302]. Enfin, les réunions *ad hoc* sont des temps d'échanges ponctuels avec des partenaires considérés comme plus périphériques tels que les syndicats agricoles, l'association Bleu-Blanc-Cœur de nutrition animale, la société « Le cochon de Bretagne » qui œuvre à la promotion de la viande porcine bretonne ou bien les réseaux alternatifs de conseil agricole tels que la Frab, IBB ou les Civam[303].

[301] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017
[302] Entretien avec le conseiller régional en charge de la commande publique et de la politique d'achat du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 9/03/2018
[303] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

Ces structures proches ou représentantes de l'agriculture biologique ont donc été consultées lors de quelques réunions annexes. Cependant, ayant le sentiment que « *les vraies réunions se font ailleurs* »[304], elles firent en 2017 la demande explicite d'intégrer le comité de pilotage de Breizh Alim', mettant en avant leur expertise sur le sujet comme le raconte l'un des membres de l'IBB :

> *On ne fait pas partie du comité de pilotage de Breizh Alim'. On a été invité avec ce qu'ils appellent les « réseaux alternatifs » : FRCivam, réseau Gab, Frab, etc. à une réunion à la préfecture de région. C'est là que le conseil régional et la chambre d'agriculture ont présenté Breizh Alim'. C'est là que plusieurs associations et structures ont expliqué qu'avant Breizh Alim', il y avait eu beaucoup de choses de faites en termes d'approvisionnement des lycées et sur les circuits courts et que le programme Breizh Alim' en faisait fi. Et donc on répétait les mêmes erreurs. Par exemple, rater la logistique. Il n'y a aucune continuité dans l'action publique. C'était en fin 2017, vers octobre. Mais on n'a pas eu de retour jusqu'ici.*[305]

Avant cette réunion les coordinateurs de la Frab avaient déjà envoyé une lettre de contestation au conseil régional en janvier 2017 afin d'exprimer leur incompréhension de ne pas être associés à la démarche Breizh Alim', tout en soulevant des interrogations sur les orientations de ce projet régional reléguant à la marge les questions de qualité alimentaire et d'enjeux environnementaux[306]. La mise à l'écart de ces structures de l'AB du comité de pilotage de Breizh Alim' était justifiée de la sorte par le responsable politique de la démarche au conseil régional :

> *C'est la question de la représentativité. C'est de la démocratie sociale. Enfin voilà. Les représentants de la Crab sont élus, la Frab est censée être dedans. […]*
>
> ***Mais « Produit en Bretagne »***[307] ***ils n'ont pas non plus de représentativité ou de mandat…***
>
> *Non, en fait petit à petit on ouvre. Avec la Frab on a eu avec eux des temps d'échanges plus spécifiques. Pas forcément avec eux en direct, mais on a ouvert. […] Produit en Bretagne, ils n'ont été intégrés que récemment. Mais ils ne sont pas non plus hyper actifs ou demandeurs de quoi que ce soit. Non c'est nous qui les avons intégrés parce*

[304] Entretien avec le coordinateur de la fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne FRAB, par téléphone, le 08/01/2018
[305] Entretien avec le responsable du dossier restauration collective à l'association Initiative Bio Bretagne, par téléphone, le 26/07/2018
[306] Lettre du réseau FRAB-GAB-MAB à la Draaf et au conseil régional de Bretagne, 16/01/2017
[307] Produit en Bretagne est une association d'entreprises, créée initialement par un consortium d'acteurs de l'agroalimentaire et de la distribution. Les produits de ces entreprises sont identifiés par un logo bleu et jaune représentant un phare.

> *qu'on avait besoin d'eux dans le sens où on souhaite qu'ils portent eux aussi Breizh Alim' et qu'ils en fassent la pub.*[308]

« La chambre d'agriculture représente tous les agriculteurs » est une affirmation que nous avons beaucoup entendue lors de nos enquêtes au sein des conseils régionaux, des chambres d'agriculture ou des sections locales de la FNSEA. Cette volonté d'apparaître comme étant une structure « au service de toutes les agricultures », volonté que l'on retrouve dans d'autres territoires en France (Hobeika, 2013), servait alors de justification à l'exclusion des structures alternatives de conseil agricole des instances de gouvernance des démarches alimentaires régionales. Cette supposée représentativité était pourtant vivement contestée sur le terrain par les acteurs historiques de l'agriculture biologique que nous avons pu rencontrer.

À ce repli des liens institutionnels avec le conseil régional, s'ajoutait une perte de ressources financières et humaines pour les structures régionales de soutien à l'AB. En effet, à la fin de sa mission partenariale avec le conseil régional, la Frab procéda un an plus tard au licenciement économique de son salarié en charge de la restauration collective. Au même moment, la Crab procédait quant à elle à une ouverture de poste, cherchant quelqu'un pour « développer un approvisionnement économiquement responsable en restauration collective (démarche Breizh Alim') »[309]. En 2018, un deuxième chargé de mission venait grossir l'équipe Breizh Alim' de la chambre d'agriculture régionale. Cette situation illustre bien la compétition existante entre structures de conseil aux agriculteurs au sein d'un même territoire : si dans certains cas ou sur certains dossiers ces structures peuvent être amenées à collaborer, elles sont cependant plus généralement en compétition pour la captation de ressources (financières, humaines, politiques, foncières, etc.) (Samak, 2013).

Cette réallocation des ressources institutionnelles, financières et humaines vers les acteurs hégémoniques du conseil agricole s'est aussi opérée aux échelles infrarégionales. Ainsi, en mettant en avant le critère du local et en opérant une confusion sur les concepts de qualité, la démarche Breizh Alim' aurait aussi porté préjudice à des tentatives plus locales d'introduction de produits AB dans la restauration collective comme l'expliquait un responsable de la Frab :

> *Nous on s'est retrouvé écarté du projet d'approvisionnement des lycées avec le conseil régional, mais aussi sur plein d'autres collectivités qu'on accompagnait depuis*

[308] Entretien avec la conseillère régionale en charge de la commande publique et de la politique d'achat du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 9/03/2018
[309] Fiche de poste *Chargé de mission alimentation - h/f*, chambre régional d'agriculture de Bretagne, octobre 2017

longtemps. Maintenant on est en concurrence avec des produits locaux, sans aucun gage de qualité et donc forcément moins chers. On perd de la place parce qu'on se retrouve en concurrence avec le local qui ne remet pas du tout en question les systèmes agricoles bretons.[310]

C'est par exemple le cas avec la démarche Tiad Reizh, l'équivalent de Breizh Alim' pour les établissements scolaires privés, lancée en octobre 2017 par le comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne. Le but de cette démarche est de fournir des nouvelles orientations pour l'approvisionnement des restaurants scolaires du privé aux gestionnaires de ces établissements, mais aussi aux entreprises de restauration auprès desquelles les 2/3 de ce type d'établissement de la région ont un contrat de gestion concédée. Parmi les deux principales orientations retenues figurent celles d'accroitre l'ancrage territorial de l'approvisionnement et de fournir aux producteurs régionaux une plus « juste rémunération »[311]. Cependant, aucune mention n'était faite sur l'introduction davantage de produits issus de l'agriculture biologique dans ces cantines scolaires du privé. Nous posions la question au responsable de cette démarche :

On se dit que la qualité elle se trouve d'abord en mettant en place des circuits, pas des circuits courts au sens technique, mais des circuits de plus grande proximité possible, donc on n'a pas fait le choix de s'orienter particulièrement vers le bio. Notamment pour essayer de pas avoir une influence ou un effet trop délétère sur l'agriculture bretonne telle qu'elle est quoi.

Pourquoi ça aurait un effet délétère sur l'agriculture bretonne ?

Parce qu'on voit bien que le bio a quand même... enfin, cette espèce de marche forcée vers le bio a un effet de déstructuration d'un certain nombre de capacités de production, d'exploitations agricoles qui se retrouvent parfois fortement remises en cause par des changements de mode de production qui leur sont exigés avant même qu'ils aient pu complètement amortir ce qu'ils avaient mis en œuvre. Nous notre responsabilité elle porte à la fois sur « acheter localement », mais aussi sur le fait de permettre à des gens qui sont installés dans un certain type d'agriculture de continuer à vivre.[312]

[310] Entretien avec le coordinateur de la fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne FRAB, par téléphone, le 08/01/2018

[311] Brochure de la démarche Tiad Reizh, 2017-2018, comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne, p. 1

[312] Entretien avec le référent de la démarche Tiad Reizh pour le comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne, par téléphone, le 07/05/2019

Sur les questions agricoles et sur la détermination des critères de qualité de la démarche Tiad Reizh, le comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne était accompagné par la chambre d'agriculture régionale et en particulier par le responsable en son sein de Breizh Alim', rencontré lors des comités de pilotage de la politique alimentaire régionale. On peut dans ce cadre présumer que les idées véhiculées sur l'agriculture biologique et son potentiel délétère vis-à-vis du reste de l'agriculture bretonne proviennent ainsi pour partie de la chambre consulaire. Concernant la notion de qualité alimentaire le responsable de la démarche Tiad Reizh reconnaissait en effet l'influence de la Crab lorsque nous l'interrogions sur le choix de favoriser la filière porc bretonne dont l'alimentation du cheptel dépend cependant pour 15 à 30 % de ses rations alimentaires des importations de tourteaux de soja majoritairement brésiliens et à 80 % issus de cultures OGM[313]. L'initiative de l'enseignement catholique se revendique en effet « dans la droite ligne »[314] de l'encyclique du Pape François et de ses principes de « sobriété heureuse » et « d'engagement écologique »[315]. Or, à l'article 134 de cette même encyclique, le Pape livre justement un réquisitoire sévère contre les cultures OGM et leurs aspects délétères sur l'avenir des petits producteurs, le réseau complexe des écosystèmes, la diversité productive et les économies régionales[316]. Nous questionnions ainsi la pertinence de s'en tenir à des labels d'ordre géographique tels que le « porc breton » dont le cahier des charges n'aborde pas cet aspect d'alimentation animale à base de produits OGM, aspect qui aurait pu définir la notion de qualité pour une institution qui aurait voulu suivre la doctrine sociale de l'Église :

> *Non, nous on n'a pas voulu rentrer dans des détails, enfin vous allez me dire que c'est pas des détails, mais c'est une vision scientifique. On a laissé la vision scientifique à la chambre régionale d'agriculture. Alors peut être qu'effectivement, du coup, ça fait qu'on est dépendant de sa propre définition de la qualité de la viande. Ce qui peut être remis en cause.*[317]

L'évincement des acteurs et des filières de l'agriculture biologique bretonne s'est donc opéré à plusieurs niveaux : dans les instances de gouvernance de la démarche, dans l'opérationnalisation

---

[313] Source : *L'impact des importations européennes de soja sur le développement des pays producteurs du Sud*, rapport de 2011, CFSI, GRET, 95 p.
[314] Brochure de la démarche Tiad Reizh, 2017-2018, comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne, p. 2. Par ailleurs, le nom breton de la démarche Tiad Reizh (la maison juste) fait en lui-même référence à l'encyclique de 2015 sous-titrée « sur la sauvegarde de la maison commune »
[315] Brochure de la démarche Tiad Reizh, 2017-2018, Comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne, p. 2.
[316] *Laudato si*, seconde lettre encyclique du pape François, 2015, article 134
[317] Entretien avec le référent de la démarche Tiad Reizh pour le comité académique de l'enseignement catholique de Bretagne, par téléphone, le 07/05/2019

de celle-ci et dans les territoires auprès d'autres initiatives d'approvisionnement de la restauration collective, telles que Tiad Reizh. Comme évoqué dans la sous-partie précédente, une partie de cette non-collaboration avec les acteurs de l'agriculture biologique est à imputer à la chambre d'agriculture régionale et aux élus du conseil régional désirant maintenir de bonnes relations avec cette dernière.

On observe une dynamique similaire dans le cas de la politique du conseil régional du Grand Est où les structures du conseil agricole dédiées à l'agriculture biologique ont, au fil de l'institutionnalisation de la politique alimentaire régionale, perdu leurs anciennes prérogatives institutionnelles sur le sujet. De manière générale, aucun des documents officiels se référant à la démarche alimentaire du Grand Est ne mentionne d'objectifs en termes de développement de l'agriculture biologique. Lors des journées des Assises alimentaires et des salons professionnels « Passion de nos terroirs », les participants représentants des filières AB ne bénéficiaient donc pas de traitement particulier ou de journées dédiées. Lors des salons professionnels de 2018, une présentation des signes officiels de qualité était tout de même organisée, sans que toutefois la parole ne soit donnée à un membre issu du conseil à l'AB.[318]

Comme en région Bretagne, les structures de soutien à l'agriculture biologique bénéficiaient dans les anciennes régions du Grand Est d'une expertise sur l'approvisionnement local antérieure à celle du réseau des chambres d'agriculture. Le directeur du service agricole au conseil régional reconnaissait lui-même le manque d'expérience des chambres sur le dossier alimentation :

> *On travaille étroitement avec la chambre pour les légitimer sur le sujet et partager quand même une vision aval.*
> ***Pourquoi vous avez besoin de légitimer les chambres sur la question alimentaire ?***
> *Parce qu'ils en avaient besoin. […] Là on est sur un sujet qui est nouveau. Qui n'est pas orchestré par aucune règlementation et pour lequel il faut du volontarisme. C'est pour ça que mettre la chambre en pilotage opérationnel, c'est une façon de conforter le volet alimentation chez eux.*[319]

La chambre d'agriculture régionale, alors sans légitimité ni expertise sur le sujet dû ainsi faire appel à un prestataire extérieur pour honorer la commande du conseil régional concernant le développement des marchés locaux, alors que les structures de l'AB animaient déjà sur le

[318] Catalogue des exposants « Passion de nos terroirs » à Tanzmatten Sélestat, le 18/09/2018,
[319] Entretien avec le directeur de la direction agriculture et forêt de la région Grand Est, Strasbourg, le 25/05/2018

territoire plusieurs plateformes de producteurs comme l'expliquait l'un des représentants de l'ancienne Frab de Champagne-Ardenne :

> *Nous on était même sur le sujet de la restauration collective largement en avance par rapport aux conventionnels même si j'aime pas dire les choses comme ça. Il y a des plateformes de producteurs AB qui sont montées depuis belle lurette. Ce sont des plateformes logistiques dans les trois anciennes régions. Il n'existe pas de pendant sur le conventionnel à part des plateformes virtuelles […]. Nous on a senti que le local venait en concurrence avec les plateformes bio alors que nous ce qu'on met en avant c'est du bio et du local. Il n'y avait pas matière à opposer les deux. Mais il y a un engouement sur le local, le local et pas le bio.*[320]

La concurrence entre produits régionaux bio et produits locaux en Grand Est est ainsi la deuxième similitude avec la politique alimentaire bretonne. Concernant l'approvisionnement des lycées, la Frab Champagne-Ardenne a connu ainsi le même coup d'arrêt institutionnel que la Frab Bretagne après la fusion des régions :

> *En Champagne-Ardenne on avait toute une politique sur l'accompagnement des lycées sur le bio, avec des aides financières pour couvrir les surcoûts, etc. Ça reposait sur une charte qui du jour au lendemain a disparu. Ça a mis même en difficulté les plateformes de producteurs qui existaient localement.*[321]

Ces plateformes de producteurs sont des lieux de mise en relation entre agriculteurs et acheteurs publics locaux. Le prix de vente sur ces plateformes est en partie fixé par les agriculteurs eux-mêmes, bénéficiant ainsi d'un meilleur retour de valeur ajoutée sur leur production. L'acheteur est alors en relation directe avec l'agriculteur, ce que les démarches alimentaires régionales du Grand Est ou de Bretagne ne semblent plus permettre.

De manière globale, le programme politique des deux démarches alimentaires régionales, plus porté sur l'approvisionnement local de masse et la collaboration avec les élites agricoles de la région, que sur le développement et la structuration des filières de l'agriculture biologique, des signes officiels de qualité ou des circuits courts, a généré sur les territoires de la contestation et des tensions avec certaines collectivités territoriales infrarégionales, notamment celles qui développaient elles-mêmes un agenda sur le sujet.

---

[320] Entretien avec le coordinateur de la Frab Champagne-Ardenne, par téléphone, le 18/01/2018
[321] *Ibid.*

c) Tensions locales avec les collectivités territoriales infrarégionales porteuses de politiques alimentaires alternatives

Les différends que peuvent entretenir certains agents ou certains élus de collectivités territoriales infrarégionales avec les promoteurs des démarches alimentaires régionales et que nous exposons dans ce point, n'ont jamais été à notre connaissance exposés sur la place publique. Ces tensions entre collectivités s'expriment plutôt lors de réunions entre agents territoriaux, lors de comités de partenaires ou de rencontres d'élus. Elles prennent différentes formes, de la non-communication, l'expression de réticences à l'obstruction de certaines actions. Au sujet du plan « lycées en transition » initié par le conseil régional du Grand Est, un agent territorial expliquait ainsi que la politique alimentaire était en effet un sujet « *sensible » :*

> ***Ce plan va-t-il se traduire par un pourcentage attendu de produits locaux dans les lycées ?***
> *Oui, alors de manière très symbolique avec un affichage d'ici la fin de l'année d'un objectif de taux d'utilisation de produits. Alors les débats actuels sont autour de bio/pas bio, marchés locaux/pas marchés locaux, voilà. Je peux pas vous en dire beaucoup plus, parce que c'est sensible aussi […]*
> ***Quand vous dites que c'est sensible, c'est que c'est un sujet sensible à l'intérieur du conseil régional ?***
> *Si vous voulez, il y a un clivage entre les élus du conseil régional qui sont plutôt issus du monde agricole et des organisations professionnelles et puis face à ça, vous avez d'autres élus, dans les collectivités territoriales, plutôt urbains, et qui ne comprennent pas les blocages qu'il peut y avoir dans la profession agricole, d'ailleurs ils s'en foutent. Et pour eux l'approche pour une alimentation de qualité, le bio c'est parfait. Donc voilà, les clivages s'établissent entre ces types d'approches.*[322]

Si selon cet agent du conseil régional du Grand Est, les oppositions s'établissent entre d'une part des élus qui connaissent les réalités du monde agricole et s'en préoccupent et d'autres part des élus urbains plus éloignés de ces enjeux, les divergences de vues que nous avons pu observer en région Bretagne s'expliquent cependant davantage par des projets politiques antagonistes et la défense d'intérêts contraires que par un différentiel de connaissances entre élus. Pour illustrer ce point, nous développons l'exemple du déploiement du projet alimentaire territorial (PAT) du

[322] Entretien avec le directeur de la direction de l'agriculture et de la forêt du conseil régional du Grand Est, par téléphone, le 13/09/ 2017

conseil départemental du Finistère. Nous posions à l'un de ses promoteurs politiques la question de la cohabitation de ce PAT avec la démarche Breizh Alim' :

> ***C'est quoi la définition de la qualité au sein de votre PAT ?***
> *Un exemple de ce que c'est : on ne veut aucun produit qui ne soit pas de saison. Ça, c'est un critère simple et que tout le monde comprend. On ne veut pas de poisson surgelé. Bon ça la chambre d'agriculture n'est pas trop d'accord, mais on verra, faut laisser du temps au temps. Et on se demande aussi si on ne créerait pas un label finistérien qui valoriserait cette qualité…*
> ***Pourquoi la chambre d'agriculture n'est pas d'accord avec cette idée ?***
> *Parce qu'ils disent qu'ils font déjà de la qualité, pourquoi créer un label ? Vous voyez, à chaque fois que je parle de bio, je marche sur des œufs, mais je fais exprès.*
> ***Justement, le plan Breizh Alim', qui ne favorise que le critère local vous en pensez quoi ?***
> *Bah voilà vous pointez quelque chose ; nous Breizh Alim', ça nous plait pas trop. On sait que Breizh Alim' c'est du sourcing, c'est une base de données dans laquelle on ne pourra pas tout utiliser. On fera notre marché dans Breizh Alim'. Par exemple on sait qu'on ne veut pas de poisson surgelé.*[323]

Les questions de qualité et de saisonnalité des produits agricoles représentaient donc un point d'achoppement entre les deux démarches alimentaires bretonnes. D'autres tensions entre la collectivité départementale et la collectivité régionale se sont cristallisées autour de la mise en place de l'outil Agrilocal par l'équipe du PAT finistérien. Agrilocal est une plateforme de mise en relation entre acheteurs publics (collèges, maisons de retraite, crèches, communes, etc.) et producteurs ou fournisseurs locaux pour tous marchés de fournitures alimentaires n'excédant pas 90 000 euros. Tous les opérateurs économiques, qu'ils soient en circuits longs ou en circuits courts, qu'ils soient en agriculture biologique ou en agriculture conventionnelle, peuvent candidater à ces marchés, à condition que leurs denrées alimentaires soient produites et transformées sur le département en question ou sur un département limitrophe. L'outil Agrilocal fait partie des solutions de la boîte à outils Localim élaborée en 2016 par le ministère de l'Agriculture et proposée aux acheteurs publics de la restauration collective qui souhaitent insérer davantage de produits locaux dans leurs cantines. L'animation de ces plateformes est à la charge

[323] Entretien avec le conseiller départemental au département du Finistère à l'initiative du PAT 29, Rennes, le 12/06/2017

des conseils départementaux volontaires qui proposent ensuite gratuitement ce service aux établissements ou EPCI de leur territoire administratif.

La mise en place de l'outil Agrilocal 29 par le conseil départemental du Finistère a débuté formellement en janvier 2018. Le comité restreint pilotant l'initiative était alors composé de la chambre d'agriculture départementale, de la maison de l'agriculture biologique et de la chambre consulaire des métiers. La volonté des équipes du département était de ne pas intégrer à ce comité les représentants des industries agroalimentaires telles que la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et ce afin de « *cibler prioritairement un partenariat avec le secteur agricole primaire* »[324]. Selon les dires des coordinateurs départementaux de la plateforme, l'un des objectifs de la mise en œuvre d'Agrilocal 29 était aussi de faire remonter les besoins du terrain, notamment ceux liés à la logistique d'échange infraterritorial de produits alimentaires :

> *- Le problème n° 1 c'est la logistique. Donc là on va mettre en place un groupe de suivi là-dessus, un appel à projets...*
> *- On est très très bon pour la logistique qui va jusqu'à Rungis, en revanche sur les petits volumes et les petits producteurs on ne sait pas grand-chose. On ne sait même pas s'il y a un problème et si c'est le cas, qu'elles sont les solutions. Pour le moment, les producteurs se débrouillent.* [325]

Si les filières longues tournées vers le national ou l'international bénéficient déjà d'une organisation logistique performante, la volonté du conseil départemental du Finistère était ici d'aider les filières courtes ou de proximité à se structurer de la sorte via le déploiement de la plateforme Agrilocal et l'ajustement *ex post* des politiques agricoles départementales. Cependant, outre les premières résistances des deux partenaires agricoles qu'il a fallu convaincre d'adhérer au projet, la mise en œuvre de la plateforme s'est aussi heurtée à un climat local de défiance à son encontre, comme le relatait le directeur de l'association nationale d'Agrilocal :

> *Dernièrement j'étais avec le directeur général de l'alimentation au niveau du ministère. On a repris les éléments qui remontaient de la région Bretagne. Des faux éléments comme quoi on prend une commission sur toutes les transactions alimentaires, qu'on est un outil concurrent à Breizh Alim', que l'outil n'est réservé qu'à certains*

[324] Entretien avec le chargé de mission Agrilocal 29 à la direction de l'aménagement, de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement au conseil départemental du Finistère, par téléphone, le 09/05/2019
[325] Entretien avec le chargé de mission Agrilocal 29 et le responsable de la direction de l'aménagement, de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement au conseil départemental du Finistère, par téléphone, le 09/05/2019

fournisseurs et pas à d'autres... Tout un tas de questions qui sont remontées et qui amènent de l'ambiguïté.

Mais qui fait planer cette ambigüité sur Agrilocal en région Bretagne ?

Je ne peux pas vous répondre. Je ne sais pas. Ça nous a été remonté par les acteurs de terrain et le ministère qui nous font part de la mauvaise information qui peut circuler au sein d'un territoire.[326]

En interrogeant les responsables locaux de la démarche Agrilocal 29, il s'avère qu'une partie de ces fausses informations ont été colportées par les services du conseil régional lui-même :

Il y a eu au démarrage du projet, au moment où j'ai été recruté, une réunion à la demande de la région Bretagne dans le cadre du projet Breizh Alim', en direction des groupements d'achats collèges/lycées. Dans le déroulement de cette réunion a été évoqué de la part des groupements le projet Agrilocal. Et en réponse, les services de la Région ont émis quelques interrogations sur la légalité juridique de l'outil lui-même. [...] C'était probablement une maladresse, mais Agrilocal était perçu par la région comme un concurrent à Breizh Alim'.[327]

Pour pallier la défiance envers Agrilocal qu'ont pu nourrir à un moment donné les services du conseil régional, l'équipe du conseil départemental du Finistère a dû multiplier les réunions d'information afin de rassurer les partenaires et de démentir certains propos. Le lancement opérationnel de la plateforme Agrilocal 29 qui a eu lieu en mai 2019 accusait donc un « retard » par rapport à la moyenne de la durée des protocoles de mise en œuvre à l'échelle nationale. Ces tensions entre projets alimentaires sur le territoire breton, allant parfois jusqu'à représenter un frein à l'action, comme dans le cas du déploiement de la plateforme Agrilocal 29, impliquent donc davantage des divergences en termes de programmes politiques en matière d'alimentation et de possible concurrence entre ces derniers, que des différences en termes de connaissances des enjeux du monde agricole.

*

Nous avons analysé dans cette sous-partie la notion de « local » retenue dans les démarches alimentaires régionales bretonne et du Grand Est, à la fois par ce que leur définition permet de faire (cibler des bénéficiaires particuliers de l'action publique) et ce qu'elle permet de taire (la

[326] Entretien avec le directeur de l'association nationale Agrilocal, par téléphone, le 02/04/2019
[327] Entretien avec le chargé de mission Agrilocal 29 à la direction de l'aménagement, de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement au conseil départemental du Finistère, par téléphone, le 09/05/2019

qualité des produits alimentaires). Cette analyse nous permet d'esquisser le modèle de développement agricole que ces définitions tendent à appuyer implicitement ou explicitement, c'est-à-dire le type d'agriculteurs et d'agriculture qu'elles permettent de cibler ou d'exclure des initiatives alimentaires régionales. Ces politiques alimentaires, en assimilant produits alimentaires de qualité et produits agroalimentaires locaux, dirigent ainsi leur action vers les acteurs agro-industriels des écosystèmes alimentaires régionaux s'approvisionnant majoritairement auprès d'agriculteurs locaux, et ce indifféremment de leurs pratiques agricoles. Les acteurs des filières de l'agriculture biologique ont été pénalisés par cette définition et leur participation aux démarches alimentaires régionales demeure marginale. Pourtant premiers instigateurs des questions d'approvisionnement local dans les cantines, les structures de soutien à l'agriculture biologique ont même été écartées de ces dossiers au profit du réseau des chambres d'agriculture, fragilisant de fait leur partenariat avec les conseils régionaux. Ces démarches alimentaires régionales cristallisent aussi des tensions locales entre conseils régionaux et certaines collectivités infrarégionales, notamment celles porteuses de projets alimentaires alternatifs et dont les définitions des produits « locaux et de qualité » diffèrent de celles des élites politiques et agricoles régionales.

En somme, nous avons montré que l'essentialisation du local permet aux promoteurs de Breizh Alim' et des Assises alimentaires du Grand Est de présenter leurs démarches alimentaires comme qualitatives du simple fait qu'elles promeuvent un approvisionnement régional. Cette stratégie de réorientation des débats sur l'alimentation durable autour des enjeux du « manger local » participe d'un « déminage discursif » (Fouilleux & Jobert, 2017) des premières initiatives alimentaires alternatives, en particulier celles visant à promouvoir les produits issus de l'agriculture biologique. Cette modalité de canalisation de la critique est définie comme une traduction des interprétations rivales en « des termes plus en phase avec le référentiel dominant. […] Le déminage discursif peut prendre diverses formes concrètes : la mise en avant de termes particuliers, le découpage du débat en sous-thèmes déconnectés les uns des autres, ou encore la focalisation sur un thème spécifique de manière à en mettre d'autres en arrière-plan » (Fouilleux & Jobert, 2017, p. 16). Par le recours au motif du « local », les acteurs hégémoniques de la régulation territoriale du secteur agricole (élite agricole et élite politique régionales) tentent de « désamorcer » la controverse que représentent les nouveaux enjeux de l'alimentation liée à une redéfinition de la qualité des produits alimentaires.

Cette assimilation du local à la qualité repose sur une perception partagée d'*a priori* positifs envers les productions agricoles régionales. En effet, l'essentialisation du local n'est pas un phénomène propre aux représentants majoritaires de la profession agricole. Les activistes du *food*

movement aux États-Unis associent eux-mêmes de manière mécanique la production alimentaire locale à des enjeux environnementaux et de justice sociale (DuPuis & Goodman, 2005). Face à l'anxiété des consommateurs vis-à-vis d'un système agroalimentaire mondialisé, le local se voit associé à un certain nombre de vertus inhérentes quant à la qualité des produits alimentaires, la création d'emplois ou la rémunération des agriculteurs. Cette « réduction des problèmes écologiques et économiques aux seuls problèmes scalaires » empêche d'aborder l'échelle du local de manière réflexive (Paddeu, 2017, p. 40), et c'est d'ailleurs en ce sens que certains auteurs utilisent l'expression de « leurre du local » (Paddeu, 2017) ou de « *local trap* » (Born & Purcell, 2006; Libman, 2015). Ce manque de réflexivité sur les productions locales occulte, comme nous l'avons vu, les débats sur d'autres critères de qualité, notamment ceux certifiés par l'INAO, tels que le label AB.

Participant de cette absence de débat, l'exclusion du comité de pilotage des structures de soutien à l'agriculture biologique, autrefois partenaires des conseils régionaux sur ces sujets d'approvisionnement local, représente un autre point commun entre les démarches bretonne et du Grand Est. Cette exclusion entraîne une faible participation d'acteurs issus de filières AB lors des conventions d'affaires organisées dans les régions, particulièrement en Bretagne. L'organisation du schéma de gouvernance des démarches alimentaires régionales s'assimile ainsi à une autre modalité de canalisation de la critique, celle d'une « concertation excluante » définie comme « une sélection au préalable des acteurs appelés à participer au débat, par exemple en jouant sur l'étendue du discutable et du non discutable au sein du dispositif » (Fouilleux & Jobert, 2017, p. 16-17). Les acteurs de l'agriculture biologique ont ainsi été relégués aux marges des démarches alimentaires régionales : consultés aléatoirement et ne bénéficiant d'aucun pouvoir de décision ou d'action au sein de ces politiques.

Élaborées à partir de stratégies de « déminage discursif » et de « concertation excluante » les politiques alimentaires régionales en Bretagne et en Grand Est constituent une canalisation des critiques du modèle agricole productiviste portées par les enjeux de « l'alimentation durable ». Déployant une politique classique de soutien aux élites agricoles locales sous couvert de mener à bien une politique alimentaire proche des nouveaux enjeux citoyens, les conseils régionaux font l'objet de critiques de la part des structures locales de soutien à l'agriculture biologique et de certaines collectivités infrarégionales.

Le réseau des chambres d'agriculture étant le premier bénéficiaire de ces politiques alimentaires régionales de Bretagne et du Grand Est, nous interrogeons dans la sous-partie suivante la place réservée aux agriculteurs eux-mêmes au sein de ces démarches, aussi bien en termes de participation que de retombées de l'action publique.

C) Des politiques alimentaires au profit de l'agro-industrie, et au détriment des agriculteurs ?

Les démarches alimentaires régionales sont régulièrement présentées par leurs promoteurs comme le moyen d'assurer un retour de valeur ajoutée aux agriculteurs locaux. C'est cette assertion que nous questionnons –et démentons, dans cette dernière sous-partie consacrée aux politiques alimentaires de Bretagne et du Grand Est.

Nous étudions dans un premier temps les ressorts de l'action publique déployée qui apparaissent en contradiction avec cette idée de meilleure rémunération des agriculteurs, à savoir : l'affaiblissement du soutien politique régional aux circuits courts et la massification des achats (point a). Nous discutons ensuite la sélection lors des conventions d'affaire d'un public cible plus proche des acteurs du secteur agro-industriel que des agriculteurs eux-mêmes (point b). Les représentants des industries agroalimentaires locales sont aussi largement présents au sein des comités de pilotages et de la liste des principaux bénéficiaires des deux démarches alimentaires régionales, alors que les politiques d'achat de ces industries agroalimentaires se font généralement au détriment du pouvoir d'achat des agriculteurs (point c). Ainsi, contrairement à ce qu'affichent discours politiques et supports de communication, l'ensemble de ces éléments génèrent une incertitude quant au retour de valeur ajoutée pour les agriculteurs, quant au bien-fondé même de ces démarches à leur égard et quant au rôle ambigu qu'y jouent les chambres d'agriculture régionales.

a) Les agriculteurs absents des politiques alimentaires régionales

Que cela soit dans Breizh Alim' ou dans l'organisation des Assises régionales de l'alimentation dans le Grand Est, les agriculteurs ont été relayés à la marge de la consultation publique, servant d'élément de légitimation centrale des démarches alimentaires régionales, mais souvent relégués dans les faits au rôle de faire-valoir des industries agroalimentaires. Nous démontrons ce point par l'étude de trois aspects des politiques régionales : la substitution de la promotion des circuits courts par celle des circuits de proximité, l'incertitude quant au retour de valeur ajoutée pour les producteurs de ces démarches et la volonté de massification des achats publics alimentaires affirmée par les deux conseils régionaux.

Tout d'abord, on peut analyser la promulgation des démarches alimentaires régionales comme l'affirmation d'un soutien politique aux filières longues, en réaction à celui apporté jusque-là au développement des circuits courts, jugé fréquemment comme démesuré par l'élite agricole locale.

À la chambre d'agriculture de Bretagne, c'est même l'un des éléments déclencheurs de ce qui est devenu par la suite la démarche Breizh Alim' :

> *Breizh Alim' c'est un projet centré sur la commande publique avec l'idée de fédérer les acteurs régionaux autour de l'alimentation et la restauration collective, tout en ayant le souci, et ça, c'est nous qui avons insisté auprès de la Région, que ces politiques tiennent compte des filières existantes. Parce qu'il y a beaucoup de politiques qui sont centrées sur les circuits courts, qui sont intéressantes aussi et pour lesquelles on participe, mais qui ne font jamais qu'un petit pourcentage des approvisionnements. Et donc pour ce qui concerne le reste, c'est-à-dire le poids lourd de l'économie, ce qui fait le chiffre d'affaires derrière l'alimentation et la restauration collective, l'entrée elle est régionale et elle se fait avec les filières.*[328]

Développés majoritairement à l'échelle des communautés de communes ou des départements, les circuits courts sont ainsi décrits par le coordinateur technique de Breizh Alim' à la Crab comme étant marginaux vis-à-vis des échanges économiques régionaux de produits alimentaires, mais bénéficiant cependant d'un soutien politique et technique important. Selon lui, les filières régionales, poids lourd du « *chiffre d'affaires de l'alimentation* » devaient pouvoir bénéficier d'un soutien politique similaire concernant l'accès aux marchés publics de la restauration collective. Les propos du coordinateur politique de la démarche à la Crab abondent en ce sens :

> *Nous on avait commencé à faire des choses, on travaillait presque, je vais pas dire trop parce que c'est pas un jugement de valeur, mais... Y a toujours un clivage entre les types de productions agricoles, les circuits courts, les circuits longs. Nous on a toujours accompagné toutes les agricultures, comme le bio, tous les modèles. Et à chaque fois qu'on parlait alimentation on parlait des circuits courts et les circuits longs à la limite on s'en occupait plus. Et là on s'est dit, ça ne peut plus durer.*[329]

En poussant la démarche Breizh Alim' auprès du conseil régional, la Crab espérait ainsi « rééquilibrer la balance » du soutien public régional, perçu comme trop favorable aux acteurs des circuits courts par rapport à ceux des filières longues. Nous avons déjà mentionné le travail entrepris avec le groupement de commandes de Bréquigny lors de la phase test de Breizh Alim' : si l'expérimentation n'avait pas abouti à l'introduction de critères de qualité, elle s'est en revanche

[328] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

[329] Entretien avec le vice-président de la chambre d'agriculture de Bretagne en charge du dossier alimentation, Vannes, le 05/03/2018

soldée par la disparition de la mention faite aux circuits courts dans l'appel d'offres de 2017-2018, même si le lien de cause à effet reste à démontrer. En effet, dans le cahier de clauses particulières des appels d'offres à destination des fournisseurs des cantines scolaires lycéennes pour 2016-2017, soit avant l'expérimentation, le document mentionnait que les titulaires des divers marchés veilleraient « à privilégier les circuits courts »[330]. Cette mention disparaît dans l'appel d'offres de 2017-2018, après l'expérimentation, au profit de la simple allusion à la promotion du « développement des produits directement issus de l'agriculture »[331] sans plus de précision.

Au conseil régional du Grand Est et dans l'organisation des Assises alimentaires de la région, on observe des dynamiques similaires de défection politique dans le soutien aux circuits courts. En effet, les acteurs du conseil régional ou de la chambre d'agriculture régionale dénonçaient pareillement ce qu'ils considéraient comme un « déficit » d'action publique en faveur des acteurs des filières longues, pourtant « *épines dorsales* »[332] du secteur agricole local. Au sujet du développement des marchés régionaux, priorité de la politique agricole régionale au sein de laquelle les Assises de l'alimentation ont pris place, l'élue en charge du dossier exprimait ainsi l'idée suivante :

> *Donc moi je dis il faut rallonger les circuits courts et raccourcir les circuits longs. La vente directe ça marche quand vous avez un petit magasin. […] Moi ça ne m'intéresse pas de traiter avec un agriculteur qui sort une vache par semaine et qui a un avant, un arrière.*[333]

Afin de développer les marchés alimentaires locaux, la vice-présidente à l'agriculture n'entendait donc pas s'adresser à des éleveurs et à leurs vaches, comme on aurait pu l'attendre au vu de la délégation dont elle avait la charge, mais plutôt à des coopératives, des grossistes ou des industriels fournissant des pièces de viande, en grande quantité et ne comportant donc ni avant ni arrière. Ainsi, le document présentant l'ensemble de la politique de soutien aux marchés

[330] *Fourniture de denrées alimentaires 2016-2017*, cahier des clauses techniques particulières, groupement de commandes de Bréquigny, 2016, p. 6
[331] *Fourniture de denrées alimentaires 2017-2018*, cahier des clauses techniques particulières, groupement de commandes de Bréquigny, 2017, p. 2
[332] Entretien avec la vice-présidente de l'agriculture et de la forêt au conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 12/09/2017
[333] *Ibid.*

agroalimentaires locaux du conseil régional du Grand Est ne fait aucune mention à la vente directe ou aux circuits courts[334].

La volonté commune aux deux régions d'étude de travailler avec les acteurs intermédiaires des filières longues se vérifie dans les choix d'opérationnalisation des politiques alimentaires, à savoir le financement de salons, de journées de rencontre ou de plateformes internet de mise en relation qui ne s'adressent pas directement aux agriculteurs régionaux, mais aux entreprises ou coopératives qui en commercialisent la production (sauf dans le cas des salons « Passion de nos terroirs »). Ces modalités d'action ne garantissent pas aux agriculteurs un retour de valeur ajoutée. En effet, pour un éleveur breton d'une coopérative par exemple, le fait que sa viande de porc soit consommée en Bretagne ou à Taiwan ne change rien pour lui d'un point de vue économique, dans la mesure où la coopérative la lui achètera au même prix. Pour le responsable de Breizh Alim' au conseil régional, l'intérêt de la démarche alimentaire pour un agriculteur est donc plus de l'ordre du symbolique que de l'économique. Cependant sur le retour de valeur ajoutée pour les producteurs il assurait : « *Nous allons aussi commencer à engager des discussions, et cela a été abordé dans les réunions filières, sur la notion de juste prix. Et on se demande si on ne pourrait pas mettre dans les closes un aspect en lien avec la rémunération des producteurs. C'est une question qui est en discussion »*[335]. Deux ans plus tard, en 2019, une phase test d'introduction de critères « prix d'achat aux producteurs » dans les appels d'offres des groupements d'achats lycéens était initiée, cependant sans grand espoir d'efficacité de la part des agents territoriaux du conseil régional.

Au conseil régional du Grand Est, les avis sur les retombées économiques pour les agriculteurs des politiques de soutien aux marchés alimentaires locaux étaient plus tranchés :

> ***Est-ce que pour vous c'est un enjeu que les agriculteurs touchent une meilleure rémunération par le développement des marchés locaux ?***
> *Intervenir sur le contrat producteur/opérateur économique ? Est-ce que c'est notre rôle ? Moi je pense pas non. Nous on est là pour faciliter les choses, mais on ne peut pas intervenir sur le prix du marché. Autant sur les grossistes je pense que c'est fait à des échelles nationales. Enfin moi j'interviens pas là-dedans. Si le producteur il négocie avec son distributeur ou son grossiste et s'il veut travailler avec lui : nous on n'a pas à intervenir là-dessus. Sensibiliser les gens en disant que le producteur doit vivre de son*

[334] Brochure *Politique agricole, préparer l'agriculture de demain*, conseil régional du Grand Est, avril 2017, 12 p.
[335] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

travail et que le consommateur accepte le prix à payer, c'est tout un cheminement à faire, mais je sais pas si c'est la mission du conseil régional.[336]

En dehors du retour de bâton pour les acteurs des circuits courts et de l'incertitude pour les producteurs quant aux retombées économiques de ces démarches alimentaires, la massification des achats promue par les conseils régionaux est susceptible de signer en elle-même l'exclusion des marchés régionaux d'un grand nombre d'agriculteurs. Les conseils régionaux ont pour compétence la mise en régie de certains services à l'échelle régionale, tels que la gestion des formations professionnelles ou du transport ferroviaire sur le territoire. Ces régies de services passent dans certains cas par la mise en place de centrales d'achats régionales, dont les centrales d'achats alimentaires peuvent faire partie. De fait, la démarche Breizh Alim' repose sur la mise en relation des acteurs agro-industriels locaux et des acheteurs publics des cinq groupements d'achats régionaux dont dépend la fourniture des cantines scolaires des lycées de la région. Or la centralisation des achats alimentaires implique pas nature leur massification. Le directeur d'une association promouvant l'approvisionnement en circuits courts des cantines scolaires explique ce phénomène :

Plus vous regroupez, moins vous permettez l'accès à des acteurs économiques plus petits. Même sur un groupement d'achats départemental, vous allez massifier vos achats et vous ne permettrez pas l'accessibilité à des producteurs en direct. S'il y a par exemple 50 collèges sur un département, que chacun contractualise avec le groupement d'achats sur la partie viande, en termes de volume, vous passez directement sur un système d'appels d'offres. De fait, un producteur même si admettons qu'il est en capacité de fournir les volumes pour rentrer dans le système des appels d'offres, administrativement il est incapable de répondre.[337]

La règlementation des marchés publics stipule en effet qu'en dessous de 90 000 euros, l'achat public alimentaire s'inscrit dans le cadre des marchés à procédure adaptée (MAPA) qui simplifient la procédure administrative et autorisent l'introduction de critères géographiques : en dessous de ce volume d'achat, l'établissement peut décider légalement d'acheter localement et de manière simplifiée. Dans le cadre de volumes d'achat plus importants, la transaction est soumise au code des marchés publics européens et implique donc une mise en concurrence de tous les acteurs économiques de l'Union européenne et une procédure administrative bien plus complexe

[336] Entretien avec le chargé de mission alimentation, débouchés et marchés à la direction de l'agriculture et de la forêt du conseil régional du Grand Est, Metz, le 01/06/2018
[337] Entretien avec le directeur de l'association nationale Agrilocal, par téléphone, le 02/04/2019

pour les potentiels candidats. Ainsi, les opérateurs économiques qui répondent aux appels d'offres des groupements d'achats régionaux en Bretagne sont majoritairement des distributeurs ou des grossistes dont le portefeuille d'activités comporte une large partie dédiée à la logistique. Ainsi, sur le groupement d'achats de Bréquigny par exemple, groupement « pilote » de la démarche Breizh Alim' on constate que : « *pour ce type de marché à 80-90 % ce sont des distributeurs qui répondent, des grossistes, compte tenu de la multiplicité des points de livraison, un point dans chaque lycée, chaque collège. Cela veut dire que les entreprises qui répondent doivent livrer, simultanément bien sûr, tous ces points de livraisons, plus de 70 pour le cas du groupement de commandes de Bréquigny par exemple* »[338].

Si l'enjeu de la démarche Breizh Alim' était de fournir les cantines scolaires en produits locaux, on aurait ainsi pu imaginer que le conseil régional fasse en sorte d'appuyer les transactions de marché à procédure adaptée, puisque celles-ci permettent d'intégrer directement des clauses sur la provenance des denrées alimentaires. Cependant à l'inverse, le choix a été fait de renforcer les groupements de commandes dont la massification des achats publics représente donc en elle-même une exclusion des agriculteurs locaux des marchés publics. Le conseil économique social et environnemental de la région Bretagne a d'ailleurs émis un avis négatif en 2017 concernant le possible risque d'évincement des TPE et des acteurs travaillant en circuits courts que génère la démarche Breizh Alim' promue par le conseil régional[339].

Ainsi, les deux démarches alimentaires régionales, par l'échelle d'action retenue pour leurs événements, plateformes ou groupements d'achats écartent de leur public cible les agriculteurs locaux au profit d'opérateurs économiques proches des industries agroalimentaires : coopératives, grossistes ou distributeurs. Par l'analyse des participants aux conventions d'affaires des deux politiques alimentaires, nous cherchons à vérifier cette affirmation et à en analyser les conséquences pour les producteurs régionaux.

b) Les acteurs agro-industriels, premiers sur la liste des conventions d'affaires

Les conventions d'affaires de la démarche Breizh Alim' organisées entre 2016 et 2017 ont réuni des « grands acheteurs » de la restauration collective (collectivités territoriales, sociétés de restauration, groupements de commandes des collèges, des lycées, des hôpitaux ou de l'armée) et

[338] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017
[339] Avis du Ceser sur le dossier du conseil régional « *La politique d'achat au service de l'économie : vers un partenariat pour une commande publique ouverte* », p. 3, Ceser, 30/01/2017

des opérateurs économiques des filières agroalimentaires travaillant « majoritairement », « essentiellement » ou à « 100 % » [340] avec de la matière première agricole produite en région. Ces opérateurs étaient principalement des coopératives ou des industries de l'agroalimentaire basées pour la plupart en Bretagne, contribuant financièrement à l'organisation de ces journées[341] et parfois accompagnées de « *leurs agriculteurs* »[342]. Le responsable technique du dossier Breizh Alim' à la chambre d'agriculture régionale expliquait ainsi :

> *Notre enjeu, ça a été d'abord de mettre en contact des entreprises. Ça a été le cas quand on a fait une convention d'affaire à Quimper où on a réuni des grands acheteurs avec leurs élus ou pas et des grosses entreprises, avec sur chaque stand d'entreprise des producteurs. L'objectif c'était de montrer que dans nos grandes filières on a des producteurs au bout de l'autre côté.*[343]

Les producteurs en question sont des « producteurs intégrés », c'est-à-dire liés à une entreprise agroalimentaire par un « contrat de filière » et à laquelle ils délèguent une partie de la planification et de la gestion de leur production. Une filière intégrée se définit par la présence d'un même opérateur économique aux différentes étapes de production de la matière première agricole voire de sa transformation ou de sa distribution. C'est le cas par exemple du groupe Cooperl Arc Atlantique, leader français de la production porcine invité aux conventions d'affaires de Breizh Alim'. Ce groupe coopératif agricole développe ses activités tout au long de la filière porc, de la sélection génétique, la nutrition animale, la vente d'équipements d'élevage, l'abattage, la découpe et la salaison, à une partie de sa distribution. Les éleveurs de porcs affiliés au groupe Cooperl Arc Atlantique coordonnent leurs activités à celle de la coopérative par le jeu des contrats de filière. Ils sont propriétaires de leurs bâtiments et gèrent leur main d'œuvre, mais pour tous les autres aspects de la production c'est « l'intégrateur » qui gère, s'occupant de la fourniture des aliments, des animaux ou des produits vétérinaires et des calendriers de production. Une fois arrivée la fin de la période d'engraissement, les éleveurs vendent l'ensemble de leur production à la coopérative et sont rémunérés en fonction du poids auxquels ils ont réussi à faire parvenir l'animal. Cette rémunération étant quasi stable et les liens de dépendance entre l'agriculteur et l'intégrateur étant manifestes, le producteur est parfois rapproché du statut de sous-traitant, salarié ouvrier au service

[340] Termes utilisés dans la brochure de présentation des fournisseurs lors de la convention d'affaire Breizh Alim', Quimper, 6 mars 2017
[341] Convention de subvention de la chambre d'agriculture régionale dans le cadre de Breizh Alim, *Soutien au projet Alimentaire territorial régional*, conseil régional de Bretagne, 2016
[342] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017
[343] *Ibid.*

de son entreprise ou de sa coopérative agroalimentaire (Nicourt & Cabaret, 2014), mais non reconnu en tant que tel, pas même par son syndicat si celui-ci est la FNSEA. Il endosse à ce titre les risques de son investissement, le prix de sa propre sécurité sociale ou le fait de ne pas avoir de congés, mais n'hérite que du statut de « manœuvre » pour le secteur industriel (Lambert, 1970).

Afin de mieux cerner quel type d'entreprises/coopératives agroalimentaires était justement convié lors des journées Breizh Alim', nous avons choisi d'analyser la liste des exposants de l'une de ces conventions d'affaires, celle du 6 mars 2017 à Quimper. Lors de cette rencontre, 30 fournisseurs majoritairement bretons (seuls deux d'entre eux n'avaient pas leur siège social en Bretagne) ont été invités à présenter leur offre alimentaire et en particulier leurs gammes de produits régionaux. Ces fournisseurs figuraient pour la plupart parmi les plus grands groupes agro-industriels de la région et pour illustrer ce point, nous prenons l'exemple des quatre représentants de la filière porc présents lors de cette convention : les entreprises Guyader, Hénaff, Salaison Clermont et le groupe coopératif Cooperl Arc Atlantique. Les deux premières entreprises agroalimentaires exposaient une gamme réduite de produits, principalement des pâtés. Salaison Clermont et la Cooperl se partageaient donc la représentation du reste de l'offre porcine bretonne, ou majoritairement bretonne : viandes de porc fraiches ou cuites, charcuteries, saucisses ou produits transformés à base de viande de porc (hors pâtés). Ces deux entreprises figurent parmi les mastodontes de l'industrie nationale du porc : la marque Salaison Clermont est une filiale du groupe Jean Floc' h premier abatteur privé de porcs en France[344] et le groupe Cooperl Arc Atlantique représente à lui seul 22 % des parts de marché de l'industrie porcine avec 5,8 millions de porcs abattus chaque année[345]. La présence de ces industriels et en particulier celle du groupe Cooperl Arc Atlantique apparaît en contradiction avec l'un des moteurs politiques de Breizh Alim', celui de répondre à la crise porcine de 2015 et aux multiples manifestations d'éleveurs en détresse qui la ponctuèrent. En effet la Cooperl, ainsi que l'autre géant régional de la filière porcine, l'entreprise Bigard/Socopa (présente lors de la convention d'affaires mais à un stand sur la viande bovine), ont joué un rôle décisif dans cette crise en Bretagne, dont nous retraçons brièvement l'historique afin de rendre compte des tensions et intérêts contradictoires qui existent entre les producteurs de porcs d'une part et les industriels ou coopératives d'autre part.

En juin 2015, suite à deux années de dévalorisation du cours du porc sur le marché français, le gouvernement national préconise un prix d'achat minimum établi à 1,40 euro/kg carcasse (prix d'équilibre alors estimé par et pour les éleveurs). Deux mois plus tard, les deux leaders nationaux

[344] En volume, source : article de presse *Un tiers de l'abattage breton aux mains de la grande distribution*, Terra Terragricoles de Bretagne, 08/02/2018
[345] Chiffres 2016 disponibles sur le site du groupe : http://www.cooperl.com

de l'abattage porcin, Cooperl Arc Atlantique et Bigard/Socopa, décident alors de suspendre leurs achats externes sur le marché du porc breton (MPB), place boursière où se fixe nationalement le cours du porc français. Leur idée est ainsi de boycotter un cours qu'ils estiment politique, non compétitif vis-à-vis des marchés internationaux et notamment de la concurrence allemande dont le cours s'élevait alors à 1,12 euro[346]. Dans un courrier envoyé le 6 août 2015 à ses adhérents, la coopérative Cooper Arc Atlantique justifiait par exemple sa décision de se retirer du MPB en ces termes : « Les capitaux de la Cooperl sont la propriété de ses adhérents, ils n'ont pas vocation à financer un cours politique pour tenir la tête hors de l'eau à une partie de la production française »[347]. Arguant que l'achat de porc français représentait pour elles des « pertes colossales »[348], les deux entreprises bretonnes préconisaient la fin des interventions politiques de soutien aux cours, une baisse de 15 centimes du prix d'achat au kilo ou encore une harmonisation des normes environnementales et des règles de production avec celles en vigueur chez les concurrents étrangers[349]. Le retrait de ces deux poids lourds du MPB dont les acquisitions représentaient 30 % du volume total des achats au cadran, entraîna l'arrêt de la cotation du porc pendant une semaine provocant entre autres, une hausse massive du nombre de bêtes invendues chez les éleveurs français.

Ce bras de fer entre « prix politique » et prix des marchés mondialisés révèle aussi la tension larvée entre producteurs et industriels, tension qui éclata par la voix des syndicats. Dans son communiqué de presse du 10 août 2015, le syndicat des industriels de la viande, le SNIV-SNCP[350] (aujourd'hui « culture viande ») qui soutenait alors le boycott du marché du porc breton, faisait une déclaration remarquée :

> La production, soutenue par les pouvoirs publics, et avec l'aide d'un règlement du MPB suranné, obtient les prix les plus élevés d'Europe, sans trop se soucier du devenir des abattoirs. […] Le secteur charcuterie-salaison considère que les viandes européennes sont meilleures que les viandes françaises (elles sont en réalité moins chères), car sans contrainte d'origine […].[351]

[346] Communiqué de presse *Cooperl Arc Atlantique suspend ses achats au Marché du Porc Breton pour assurer sa pérennité et celle de ses éleveurs adhérents*, Cooperl Arc Atlantique, 12/08/2015
[347] *Courrier aux adhérents*, Cooperl Arc Atlantique, 06/08/2015
[348]Communiqué de presse *Cooperl Arc Atlantique suspend ses achats au Marché du Porc Breton pour assurer sa pérennité et celle de ses éleveurs adhérents*, Cooperl Arc Atlantique, 12/08/2015
[349] Voir par exemple le communiqué de presse du SNIV-SNCP du 10/08/2015, disponible à https://www.cultureviande.fr/actualite/la-filiere-porcine-francaise-se-meurt-est-elle-condamnee/
[350] SNIV-SNCP : Syndicat national de l'industrie des viandes-Syndicat national du commerce du porc
[351] *Communiqué de presse du SNIV-SNCP du 10/08/2015*, disponible à : https://www.cultureviande.fr/actualite/la-filiere-porcine-francaise-se-meurt-est-elle-condamnee/

Si les représentants du secteur industriel français considéraient les viandes européennes comme meilleures et moins chères, pourquoi auraient-ils continué à se fournir localement sur les marchés français ? De son côté, le président de la fédération nationale porcine, représentant le maillon de la production de porc en France, donna le même jour une interview sur la radio France info, expliquant :

> *Cette attitude de la part des industriels ressemble à une provocation à l'égard des éleveurs qui depuis des mois réclament une revalorisation de leurs produits. La seule réponse des industriels, c'est de boycotter les enchères et de laisser sur le carreau environ 20 000 cochons par semaine. Leur souhait le plus cher est de faire baisser le prix au cadran. […] Même si on donnait notre viande à ces gens-là, je pense qu'elle serait encore trop chère.*[352]

Ces déclarations illustrent les tensions entre l'amont et l'aval des filières de l'élevage ; les répercussions variées de la crise porcine de 2015 illustrent quant à elles la vulnérabilité différenciée de ces deux maillons de la filière. Alors qu'en juillet 2015, le ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll annonçait que « *près de 10 % des exploitations d'élevage, soit entre 22 et 25 000 éleveurs [étaient] au bord du dépôt de bilan* »[353], le résultat annuel du groupe Cooperl Arc Atlantique accusait pour sa part la même année un chiffre d'affaires stable de 2 milliards d'euros, un résultat net de 5 millions d'euros et une hausse des investissements de 13 millions d'euros par rapport à 2014[354]. La coopérative augmentait même de 3,5 % le nombre de porcs commercialisés cette année-là pour un total de 5,7 millions de bêtes écoulées sur les marchés.

En choisissant d'exposer des industriels de la filière porcine plutôt que de confier à des éleveurs de la région le soin de représenter l'offre alimentaire bretonne lors des conventions d'affaires de Breizh Alim', le conseil régional et la chambre d'agriculture donnaient ainsi le primat à des opérateurs de la filière dont la nature économique même est de tirer les prix d'achat aux producteurs vers le bas (Lambert, 1970). La composition des listes des fournisseurs des autres filières présentes lors de la convention d'affaires de Quimper confirme la place privilégiée donnée à l'industrie agroalimentaire lors des journées de rencontre de Breizh Alim'.

Les Assises alimentaires du Grand Est réunissaient pour leur part une plus grande diversité d'acteurs, notamment au niveau des fournisseurs et des producteurs. Les sept journées de

[352] Interview de Paul Auffray, président de la fédération nationale porcine, France Info, le 10/08/2015 disponible à : https://www.francetvinfo.fr/economie/vers-un-nouveau-bras-de-fer-de-la-filiere-porcine_1703561.html
[353] Interview de Stéphane Le Foll dans Le Parisien/Aujourd'hui en France, le 17/07/2018
[354] Article de presse *La Cooperl a augmenté son activité en 2015*, La France agricole, le 13/06/2016

rencontre ont comptabilisé un total de 800 participants. Afin d'en dresser le profil, nous avons étudié la liste des représentants présents lors de la journée du 9 février 2017, consacrée à la viande bovine. Sur les 74 participants, environ 30 % étaient des personnes affiliées au réseau des chambres d'agriculture ou du conseil régional, 30 % des acteurs de la distribution agroalimentaires (supermarchés, sociétés privées de restauration collective telles que Sodexo ou grossistes) et environ 30 %, soit 25 personnes, représentaient l'offre locale et la production. Sur ces 25 participants, 15 étaient des représentants d'interprofessions, 8 des représentants de coopératives ou d'industries agroalimentaires et 2 des agriculteurs faisant partie de GAEC. De manière générale, les participants des Assises alimentaires du Grand Est étaient ainsi eux aussi majoritairement issus de l'industrie agroalimentaire, bien que présentant une plus grande diversité entre eux que ceux des journées de rencontre de la démarche Breizh Alim'.

Le catalogue des exposants des salons « Passion de nos terroirs » présente en revanche une sélection de fournisseurs de l'offre alimentaire locale bien plus variée et bien plus « agricole » que les journées de rencontre décrites précédemment. Sur les 66 exposants de la journée du 17 octobre 2018 organisée en Lorraine, la moitié étaient des agriculteurs présentant leurs propres productions, parfois transformées sur leurs exploitations, un quart étaient des transformateurs (dont presque la moitié était constituée de brasseries et de distilleries artisanales) et parmi le reste des exposants on comptait des acteurs de la distribution, des entreprises de restauration collective privée, des guichets institutionnels ou de représentants de la profession agricole.

En dehors des salons « Passion de nos terroirs », plus divers au niveau de leurs participants, les industries agroalimentaires occupent donc une place de choix dans les journées d'affaires des deux démarches alimentaires régionales organisées par les chambres d'agriculture régionales. Dans la partie suivante, nous étudions de manière plus générale la place qui leur est accordée au sein des instances de gouvernances des politiques alimentaires étudiées.

c) Les chambres d'agriculture représentantes des industries agroalimentaires ?

Au-delà de leur forte participation aux journées de rencontres de Breizh Alim' ou des Assises alimentaires, nous montrons ici que les entreprises agro-industrielles régionales bénéficient aussi d'un accès privilégié aux réseaux de décisions et instances de gouvernance (comité de pilotage et comité de décision) des politiques alimentaires régionales dont elles tirent par ailleurs de larges bénéfices financiers. Cet état de fait nous amène à nous interroger sur la pertinence du rôle des chambres d'agriculture régionales comme intermédiaires entre autorités publiques régionales et entreprises agroalimentaires locales, au regard de leur mandat consulaire de défense des intérêts de secteur agricole.

En région Grand Est, le travail de priorisation des actions proposées par la chambre d'agriculture dans le bilan des Assises alimentaires a été effectué en comité restreint associant aux élus du conseil régional et de la chambre d'agriculture régionale, quelques représentants d'interprofessions et des ARIA, associations régionales des industries alimentaires. Consulté lors des prises de décisions sur le développement des marchés locaux, le tissu agro-industriel local a aussi bénéficié de l'octroi de subventions importantes dans le cadre de l'action publique faisant suite aux Assises alimentaires du Grand Est. En effet, sur les 19 millions d'euros du budget agricole de 2018 du conseil régional, 5 millions étaient réservés au financement de l'axe politique sur les marchés locaux. Suite aux Assises alimentaires, première action publique de cet axe politique, les industries agroalimentaires (IAA) ont récupéré 3 millions de cette enveloppe, au sein d'une politique publique supposée agricole[355]. Au total, en 2017, 14 entreprises agroalimentaires locales ont touché des subventions de la région (en fonds propres ou en fonds Feader) pour un montant total de 5 250 870 euros, soit une enveloppe moyenne de subvention de l'ordre de 400 000 euros par entreprise[356]. Pour rappel, cette somme représente quatre fois plus que le budget structurel de la politique agricole et alimentaire de la métropole et ville de Strasbourg (cf. chapitre 3, p. 195). Par ailleurs, les interprofessions des IAA sont elles aussi aidées en fonction des demandes qu'elles effectuent auprès du conseil régional, ces subventions représentaient par exemple en 2018 une enveloppe de 450 000 euros.[357]

En Bretagne, l'action publique de Breizh Alim', orchestrée par le conseil régional et la chambre d'agriculture, se limite à l'aménagement de la commande publique régionale afin d'en favoriser l'accès à des opérateurs économiques locaux et en particulier aux industriels bretons de l'agroalimentaire. Au sein du comité de pilotage de Breizh Alim' on compte aussi plusieurs acteurs représentants les intérêts de l'industrie agroalimentaire : l'association d'entreprises « Produit en Bretagne », dont le président était en 2016 Loïc Hénaff, directeur de la société Hénaff, et l'ABEA, l'association bretonne des entreprises agroalimentaires. L'introduction de cette dernière s'est faite par l'intermédiaire de la chambre d'agriculture régionale, qui en 2018 avait transmis aux responsables de la politique alimentaire du conseil régional la volonté de l'association d'assister au comité de pilotage qui allait se tenir en novembre de la même année. L'ABEA souhaitait aussi s'impliquer de manière plus opérationnelle dans la démarche en

[355] Chiffres fournis lors de l'entretien avec le directeur de la direction agriculture et forêt de la région Grand Est, Strasbourg, le 25/05/2018
[356] Aide aux investissements matériels des Industries Agroalimentaires (PDRR Lorraine 2014-2020 et sans cofinancement FEADER), commission permanente du 15 décembre 2017, conseil régional du Grand Est
[357] Entretien avec le chargé de mission agroalimentaire de la direction agriculture du conseil régional du Grand Est, par téléphone, le 11/06/2018

sensibilisant ses membres à la commande publique régionale et en encourageant leur participation aux journées de rencontre qui allaient avoir lieu en 2019. Au bout de quelques mois, la demande d'intégration de l'ABEA fut acceptée par le conseil régional, l'autorisant à participer au comité de pilotage de Breizh Alim' qui devait se tenir en 2019[358]. À titre de comparaison, les demandes similaires des réseaux de l'agriculture biologique ont mis plus de 2 ans à aboutir, pour celles qui ont abouti.

Au-delà de la facilité de l'intégration du partenaire ABEA, c'est sa cooptation par la chambre d'agriculture régionale que nous voulons souligner. Dans les faits, il existe une relation partenariale déjà bien établie entre les deux entités qui avaient organisé par exemple conjointement en 2018 deux journées de rencontres économiques sur les filières agricoles et agroalimentaires bretonnes. D'autres liens unissent la chambre d'agriculture au tissu agro-industriel breton comme l'explique un agent de la Draaf :

> *Et puis la chambre d'agriculture héberge aussi, je n'en ai pas l'explication précise, l'observatoire des industries agroalimentaires. Donc via cet observatoire elle fait du sourcing non pas de matière brute, mais elle va aussi jusqu'au produit fini. Par exemple, la PME Pâté Hénaff s'intéresse maintenant à la restauration collective et va sortir des produits adaptés à la restoco. Donc du fait de l'observatoire, la chambre d'agriculture fait aussi du sourcing de produits industriels.*[359]

Cette proximité avec les entreprises agroalimentaires s'incarne également dans les listes des participants aux journées d'affaires de Breizh Alim', sélectionnés majoritairement par la Crab et qui, comme nous l'avons déjà vu, regorgent d'acteurs de l'agro-industrie. Dans la demande de subvention adressée au conseil régional en 2018, la Crab dressait l'ensemble des missions qu'elle voulait effectuer, parmi elles on retrouvait ainsi le « sourcing de produits industriels » : « En complément du sourcing des productions locales tous types de clients confondus, il nous paraît essentiel de mieux connaître et faire connaître l'offre « gros volumes », issue de matière première régionale (offre des coopératives et IAA bretonnes) et adaptée au marché de la restauration collective »[360].

Cette mission de promotion des produits agro-industriels et le rôle de courtier que la Crab a joué entre les représentants des entreprises agroalimentaires et le conseil régional apparaissent en

[358] Entretien avec le directeur général de l'ABEA, par téléphone, le 10/04/2019
[359] Entretien avec le directeur du pôle alimentaire à la Draaf de Bretagne, Rennes, le 19/06/2917
[360] *Convention d'attribution d'une subvention pour soutien au déploiement de Breizh Alim' en 2018*, conseil régional de Bretagne, p. 4 de l'annexe dossier n°18002815, 2018

décalage par rapport au mandat officiel confié à ce type de chambres consulaires. En effet, le code rural définit en ces termes leur mission : « La chambre départementale d'agriculture constitue, dans chaque département, auprès de l'État ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts agricoles »[361]. Or, comme développé précédemment, il existe une opposition fondamentale entre les intérêts agricoles et les intérêts des agro-industries, voire des grosses coopératives. Nous avons posé la question de la représentation des IAA par la chambre d'agriculture à de nombreux acteurs bretons, la réponse la plus claire que nous avons pu obtenir à ce sujet est la suivante :

> *Logiquement c'est du ressort des CCI [chambres de commerce et d'industrie], par contre nous en tant que chambre d'agriculture on mène des actions avec des filières. Donc par ce biais des filières on fédère un certain nombre de choses. Sur le porc par exemple on travaille avec l'UGPVB [Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne], Cochons de Bretagne, etc. Par exemple sur Breizh Alim' on a animé en mars 2017 une conférence d'affaires pour rapprocher les grands acheteurs nationaux, régionaux et puis les entreprises. Donc on a associé là des Triskalia, des Bigard, des Socopa, pour amener à les faire rencontrer des grands acheteurs.*
>
> ***Mais pourquoi c'est pas la CCI qui organise ça ?***
>
> *Et bien parce qu'ils n'ont pas pris en compte cet axe-là. Donc c'est vrai que là, nous on a débordé au-delà de la production. C'est vrai que c'est pas dans notre champ, mais on est un peu obligé d'ouvrir les choses parce qu'on a aussi un certain nombre de relations professionnelles avec ces coop. Même si c'est pas nos ressortissants premiers, nos professionnels sont à leur contact.*[362]

Auprès des conseils régionaux de Bretagne ou du Grand Est, les chambres d'agriculture régionales s'adonnent donc à un double jeu de représentation, celle des agriculteurs d'une part et celle des coopératives ou des industries agroalimentaires d'autre part. Dans le département de l'Orne, terrain de thèse d'Alexandre Hobeika dont nous avons déjà mentionné les travaux, la « trop grande sensibilité aux intérêts de la coopérative » ou la « soumission du syndicat majoritaire aux intérêts de l'industrie agroalimentaire » font ainsi l'objet de critique en provenance d'un certain nombre d'agriculteurs locaux (Hobeika, 2016, p. 502-505). Cependant, sans littérature ou cas d'étude spécifiques sur l'imprégnation des intérêts agro-industriels au sein

[361] Article L511-1 du code rural et de la pêche maritime
[362] Entretien avec le référant Breizh Alim' à la chambre d'agriculture du Finistère, Quimper, le 14/03/2018

des élites agricoles, nous ne pouvons émettre à ce stade que des hypothèses explicatives quant à cette coalisation entre élite agricole et élite agro-industrielle locales. S'agirait-il de la défense des intérêts d'une même classe sociale, celle des dirigeants bourgeois de coopérative, de syndicat et d'industrie, contre les intérêts d'une classe de paysans prolétarisés, c'est-à-dire « progressivement dépossédés des véritables moyens de production » (Lambert, 1970, p. 78-79) ? Comme le montre Sylvain Maresca au début des années 1980, les élites agricoles n'ont pas les mêmes caractéristiques que les agriculteurs qu'ils représentent, ce sont des « agriculteurs aisés », employant des salariés agricoles et possédant en général plus de terres que leurs voisins (Maresca, 1983). Cet écart se serait d'ailleurs probablement amplifié au cours des dernières décennies (Bruneau, 2013). Cette crise de la représentativité se traduit d'ailleurs par la montée en puissance des organisations de filière au détriment des syndicats généralistes (Hrabanski, 2007; Roullaud, 2010). Enfin, on peut aussi émettre l'hypothèse que la défense des intérêts des IAA par les chambres d'agriculture locales pourrait s'interpréter comme l'avènement d'un lobbyisme agroalimentaire (Delorme, 2002) sur les territoires au détriment d'un lobbyisme agricole.

Dans tous les cas, le primat donné aux industriels agroalimentaires régionaux, premiers bénéficiaires avec les chambres d'agriculture des retombées de l'action publique alimentaire des régions Bretagne et Grand Est, nous a amenés à relativiser les bénéfices de ces politiques pour les agriculteurs et à soulever une interrogation quant au double jeu de représentation des chambres d'agriculture régionales.

Conclusion intermédiaire

La mise à l'agenda des questions alimentaires en région Bretagne et en Grand Est a été traduite en instruments de politique publique facilitant la mise en relation de grossistes et d'acheteurs locaux, au service d'un approvisionnement dit de proximité. Parmi les bénéficiaires des deux politiques alimentaires régionales, on trouve au premier chef, les chambres d'agriculture régionales, puis les opérateurs économiques de quelques filières agroalimentaires locales, filières emblématiques ou en crise. Parmi eux, les coopératives, interprofessions et industriels de l'agroalimentaire sont les plus avantagés par ces démarches alimentaires.

Le cadrage des débats régionaux sur l'alimentation autour des enjeux d'approvisionnements locaux s'est opéré de façon double. Tout d'abord, la canalisation du débat de l'alimentation par la référence faite au local a constitué un « déminage discursif » des controverses que peuvent générer les revendications du « manger mieux » telles qu'analysées au chapitre précédent (Fouilleux & Jobert, 2017). En focalisant le débat sur un thème spécifique, le « manger local »,

les décideurs régionaux ont évacué les discussions autour de la qualité des produits agroalimentaires locaux, et ainsi relégué à l'arrière-plan des questions susceptibles de remettre en cause le modèle agricole de leur territoire, spécialisé et tourné vers l'export. Dans la mesure où elles n'impliquent aucun changement des orientations agricoles locales, les démarches alimentaires des deux conseils régionaux contrastent ainsi avec le mot d'ordre du « produire mieux » dont était historiquement porteuse la nébuleuse d'acteurs se réclamant du local, des circuits courts ou des circuits de proximité (Darrot & Durand, 2011; Deverre & Lamine, 2010). On peut donc parler d'une « récupération » politique du motif du local, car, contrairement à ce que les réseaux alternatifs entendent défendre, la politique d'approvisionnement local des conseils régionaux soutient ici de manière classique les grandes filières agro-industrielles régionales et le modèle agricole « conventionnel ». En ce sens, la requalification des circuits courts en « approvisionnement de proximité » ne constitue pas un changement des rapports de force entre la profession et les collectivités territoriales via le passage d'un enjeu sectoriel à un enjeu territorial, (Naves, 2016) mais bien une stratégie de « conventionnalisation » d'une pratique inscrite historiquement dans un référentiel d'agriculture durable (Darrot & Durand, 2011), au profit des élites agro-industrielles locales. Ainsi en faisant le choix d'un local qui n'aborde pas les enjeux de la durabilité des exploitations agricoles, les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est combinent dans leurs projets alimentaires : soutien classique aux filières agricoles et marketing territorial à moindres frais. La politique conservatrice d'appui aux productions agro-industrielles locales est ainsi revêtue des habits neufs d'une politique alimentaire innovante. Par ailleurs, l'exclusion partielle des acteurs de l'agriculture biologique des démarches alimentaires renvoie, elle, à des manœuvres de « concertation excluante », autre modalité de gestion des controverses qui consiste à sélectionner les acteurs appelés à participer au débat ou au pilotage d'une politique et à en exclure une série d'autres (Fouilleux & Jobert, 2017). Cette double stratégie de canalisation du débat de l'alimentation permet aux élites politiques agricoles des conseils régionaux de conserver un *statu quo* avec leurs partenaires historiques : les chambres d'agriculture, et derrière elles, la FNSEA. Grâce à la routine institutionnelle établie à cette occasion avec les conseils régionaux, les élites agricoles locales ont pu s'approprier le nouveau problème public de l'alimentation, imposant de ce fait leur cadrage du problème, leur calendrier d'action, leurs recommandations d'actions publiques et leurs partenaires de négociation. Et ce, même si d'autres structures, en particulier celles liées au développement de l'agriculture biologique, bénéficiaient d'une expertise et d'une antériorité en matière d'accompagnement des politiques régionales d'approvisionnement local.

Si les politiques alimentaires urbaines étudiées dans le chapitre précédent utilisaient les questions alimentaires comme un levier d'action pour transformer l'agriculture, les deux politiques

régionales étudiées ici renforcent à l'inverse les dynamiques traditionnelles de soutien politique à l'agriculture conventionnelle : pas d'intervention sur les pratiques agricoles, pas d'éco-conditionnalité de l'action publique, massification des achats publics, renforcement des intermédiaires et réallocation des ressources vers les chambres d'agriculture. Nous avons ainsi montré que la mise en politique de l'alimentation par le prisme des « produits locaux » au sein des conseils régionaux étudiés, correspond à une incorporation de la critique par les acteurs hégémoniques locaux du secteur agricole et à un renforcement de ces derniers au détriment des agriculteurs ou des structures porteuses d'un modèle agricole alternatif. Dans la partie suivante, nous présentons le cas de la région Occitanie et de son « Pacte régional pour une alimentation durable » pareillement sous influence du réseau des chambres d'agricultures locales, mais dont les orientations politiques divergent fortement des cas d'étude de Bretagne et du Grand Est.

3. La « révolution alimentaire » en Occitanie et ses implications sur les politiques agricoles régionales

Le « Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie » a été initié en 2017 suite à la demande de la présidente de région d'élaborer une consultation citoyenne sur le sujet. Le document-cadre de la nouvelle politique alimentaire régionale qui en résulte prend acte de la non-durabilité des systèmes agroalimentaires actuels et appelle à une refonte des orientations publiques du conseil régional données au secteur agricole (sous-partie A). Nous analysons ici les discours et instruments d'action publique envisagés par les services agricoles de la région afin d'opérer cette « révolution alimentaire » promue auprès des agriculteurs et de leurs représentants, ainsi que la réaction de ces derniers à l'évolution de l'action publique régionale engendrée (sous-partie B).

A) Genèse et tenants du Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie

La région Occitanie est issue de la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Si les conseils régionaux de ces deux anciennes régions ne conduisaient pas de politiques alimentaires à proprement parler, les orientations de leurs politiques agricoles étaient cependant déjà teintées d'enjeux alimentaires, comme l'expliquait l'un des anciens chefs du service agricole régional :

> *[Les orientations politiques des deux anciennes régions] étaient un peu différentes : Midi-Pyrénées c'était une politique agricole bâtie essentiellement autour de signes officiels de qualité, donc avec une très forte empreinte SIQO [signes d'identification de la qualité et de l'origine]. Côté Languedoc-Roussillon, les SIQO étant moins dominants, c'était une politique qui était fortement ancrée autour de la marque Sud de France, de l'agritourisme, de la transformation à la ferme et d'un dispositif de soutien aux circuits courts. Donc en découlaient des politiques qu'on peut avec le recul appeler alimentaires, mais elles n'étaient pas du tout affirmées comme telles à l'époque.*[363]

L'affirmation d'une politique publique régionale dédiée uniquement aux enjeux alimentaires constituait donc une démarche inédite pour les services et les élus de la région Occitanie. Cette mise en politique de l'alimentation fut impulsée par la socialiste Carole Delga à la tête de la présidence du conseil régional à partir de 2016.

a) La volonté politique de construire une politique alimentaire concertée

Les questions alimentaires ne figuraient pas en tant que telles dans le programme de la liste de la candidate socialiste, mais plusieurs axes de celui-ci y faisaient référence, notamment celui portant sur le « patriotisme économique régional » et les mesures d'achat local qu'il induisait. Suite à son élection, Carole Delga recruta dans son cabinet l'un de ses collaborateurs de campagne afin de travailler spécifiquement sur les dossiers d'agriculture, d'alimentation, de forêt et d'enseignement agricole. Cette nomination constituait en elle-même une originalité dans la mesure où au sein du cabinet ces thèmes étaient auparavant couplés à d'autres dossiers et bénéficiaient donc d'une attention politique moindre.

Dès septembre 2017, ce conseiller, accompagné d'un « *tout petit groupe* »[364] de travail interne, commença à travailler sur les questions alimentaires. Deux mois plus tard, lors de l'assemblée plénière de novembre 2017, la présidente de région annonçait le lancement d'une année de réflexion sur ce « *que sommairement elle appelait le plan de l'alimentation, la future politique alimentaire régionale* »[365]. Son conseiller explique les motifs de sa démarche en ces termes :

> *D'abord la présidente elle pense qu'on doit redonner à l'alimentation une place importante, quotidienne dans notre vie. Parce que ce que l'on mange fait notre santé,*

[363] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019
[364] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[365] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019

> *notre façon de vivre, etc. Et que notre agriculture régionale ne s'en sortira pas en misant uniquement sur la compétition dans le cadre de la mondialisation. Grosso modo, on a bien résisté, parce qu'on a de la valeur ajoutée. Mais notre objectif c'est qu'on retourne à une forme de consommation locale à l'échelle régionale.*[366]

Après avoir explicité cette vision politique à l'assemblée plénière, deux propositions ont alors été adoptées : celle de décréter l'alimentation comme « grande cause régionale » de la région Occitanie pour 2018 et celle de lancer une concertation citoyenne sur ces thématiques alimentaires. Si le thème de la démocratie régionale participative figurait parmi les ambitions de la présidente lors de sa campagne électorale de 2016, nous demandions au chef de la direction de l'agriculture du conseil régional pourquoi il avait été décidé de lancer une consultation de cette nature sur l'alimentation en particulier :

> *C'est une volonté politique très forte de la présidente, qui parle de citoyenneté active. Le but, et c'est tout le sens de la démarche, c'est une construction citoyenne d'un plan qui porte sur un thème et qui n'est pas juste un dispositif économique écrit par la direction de l'agriculture pour soutenir la production ou vendre des produits. On n'est pas du tout dans cette approche. Le but c'[était] d'élaborer au terme de 2018 un plan qui répond[ait] aux besoins des citoyens, à leurs préoccupations, et de proposer des réponses dans le cadre des compétences de la région.*[367]

Suite à l'assemblée plénière de fin 2017, l'équipe de travail interne s'est élargie jusqu'à mobiliser une douzaine de personnes au sein du conseil régional d'Occitanie. Parmi elles, des fonctionnaires de différentes directions (agriculture, éducation, prospective), plusieurs élus, des membres du cabinet de la présidente de région et des membres du service de la communication. La gouvernance formelle du dossier alimentaire se divise alors en deux groupes de travail : un groupe pilote composé d'élus régionaux et chapeauté par le vice-président à l'agroalimentaire et à la viticulture et un groupe projet composé de fonctionnaires de différentes directions ; l'ensemble étant coordonné par la direction de la valorisation stratégique de l'information. Une coordinatrice technique a été recrutée au printemps 2018 pour permettre d'articuler les travaux des différents fonctionnaires et élus, mais aussi ceux du cabinet de la présidente et du service communication. Le travail de coordination qu'elle effectuait s'opérait alors en étroite collaboration avec le directeur adjoint à l'agriculture d'une part, et le conseiller du cabinet de la présidente d'autre part,

[366] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[367] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019

formant *de facto* un groupe de coordination technique réduit et fortement impliqué dans la rédaction finale du Pacte alimentaire.

b) La consultation citoyenne

La consultation citoyenne sur l'alimentation s'est opérée en plusieurs phases distinctes. Tout d'abord, de novembre 2017 à avril 2018, le groupe projet, accompagné d'une petite poignée d'élus du conseil régional, auditionna une vingtaine d'acteurs de la région impliqués dans diverses thématiques autour des systèmes alimentaires locaux. Parmi les auditionnés, sélectionnés en partie par le conseiller de la présidente au cabinet, se trouvaient par exemple : la Draaf, des représentants de la profession agricole, des associations de consommateurs ou de parents d'élèves, des médecins et des nutritionnistes, des cabinets d'études prospectives tels que Solagro[368], des représentants du secteur des produits de la mer ou des représentants de l'aide alimentaire. Ces auditions, qui couvraient volontairement un large spectre des systèmes alimentaires, avaient pour but « *d'ouvrir les champs de la réflexion* »[369] des élus et des fonctionnaires du conseil régional, pour sortir des problématiques déjà connues à la région et ne pas réduire la question alimentaire à une question agricole.

Suite à ces auditions, un questionnaire a été rédigé afin de consulter les citoyens de la région sur leurs habitudes alimentaires, leurs avis et leurs souhaits dans le domaine. Coordonnée par le service communication du conseil régional, l'exploitation des données des 55 000 répondants a cependant été déléguée à un prestataire de services extérieur. Afin d'en étoffer les résultats, les élus et fonctionnaires du conseil régional ont animé des réunions de concertation territoriale dans chacun des treize départements de la région. Le but de ces réunions était de faire remonter les débats autour des questions alimentaires et de collecter un ensemble de propositions d'actions. La réunion publique du 13 juillet 2018 à Montpellier débuta par une virulente prise de parole d'un participant dénonçant le suremballage des biscuits et spécialités régionales qui étaient alors proposés lors de la réunion. Cette question revint à plusieurs reprises lors de cette soirée, ponctuée par de nombreux autres points de débats entre la centaine de Montpelliérains qui avaient alors fait le déplacement ce jour-là. Une action en découlant directement sera reprise dans le Pacte alimentaire régional, autour du fait de « supprimer les emballages plastiques des manifestations

[368] Solagro est une entreprise associative qui a publié notamment en 2013 le scenario Afterres2050 sur la transition agricole et alimentaire

[369] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019

organisées par ou en partenariat avec la Région »[370]. En parallèle de ces réunions publiques de concertation territoriale, des rencontres avec l'ensemble des conseils départementaux et des chambres d'agriculture départementales ont eu lieu. Leur objectif était de trouver des points de synergie entre action publique départementale et action publique régionale, notamment sur l'aspect de l'approvisionnement des restaurants scolaires des collèges et des lycées.

Une fois ces premières phases de consultation passées, les équipes du conseil régional d'Occitanie ont établi un ensemble de propositions d'actions qui allait être soumis au vote des citoyens de la région à l'automne 2018. Une première ébauche de ce document élaborée par le service de communication du conseil régional fit l'objet de nombreuses heures de discussions entre les différents agents territoriaux impliqués dans la gouvernance du dossier alimentaire. Au final, c'est la présidente de région qui trancha sur les thèmes que devait aborder cette nouvelle phase de consultation citoyenne : l'environnement et la santé, la consommation régionale, l'éducation et la question du « juste prix » pour les agriculteurs. Pour chacun de ces thèmes figuraient quatre propositions d'action que les citoyens de la région étaient invités à classer par ordre de préférence. Une question subsidiaire leur était adressée concernant une éventuelle hausse du budget de la région sur les questions alimentaires et agricoles. Les citoyens pouvaient voter en ligne ou envoyer un bulletin par la poste. Au final, 45 000 personnes de la région participèrent à cette seconde phase de consultation. Une seule autre consultation citoyenne avait été lancée jusque-là par le conseil régional d'Occitanie, portant sur le choix du nom de la nouvelle région, elle avait réuni pour sa part 250 000 votants.

Le classement d'actions à mettre en œuvre, mais aussi l'ensemble des idées et des propositions collectées lors des phases d'audition, de consultations citoyennes et de concertation territoriale a servi de base à la rédaction du « Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie ». Cette démarche était alors inédite, comme l'expliquait le directeur adjoint du service agriculture :

> *Ce qui a été innovant dans la démarche et qui a un peu déboussolé les services c'est que normalement on dit « il y a un problème ici » et on demande au service de nous proposer un plan d'action pour y remédier. Là, la présidente voulait qu'il y ait un accompagnement et un plan d'action fort pour la transition, mais les équipes techniques ont apporté leur expertise comme un élément parmi tout le reste, parmi la consultation citoyenne, parmi le travail remarquable des équipes de pilotage ou de projet et celui de*

[370] Action 7 du *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018, p12-13

[la coordinatrice]. La nouveauté c'est pas de nous réunir dans un copil [comité de pilotage] avec des élus, mais c'est l'apport d'une matière qui n'est pas la nôtre.[371]

Selon cet agent territorial, ce *modus operandi* épousait les nouveaux canaux de prescription des systèmes alimentaires : « *Le système productiviste c'était vous devez produire point. Puis on a commencé à se soucier du consommateur avec l'adage de la fourche à la fourchette, c'était il y a 20/30 ans. Et aujourd'hui on a juste inversé les choses. Qui dicte la fourche ? C'est la fourchette* »[372]. En ce sens, bâtir de nouvelles orientations politiques agricoles sur la base d'une consultation citoyenne sur l'alimentation ne posait pas de problème majeur pour ce directeur adjoint au service agricole, par ailleurs issu du réseau local des chambres d'agriculture. L'idée semblait aussi partagée par le vice-président en charge de l'agroalimentaire à la région, lui-même élu du syndicat de la FNSEA, lorsqu'il donnait son avis sur les interventions citoyennes des réunions publiques territoriales :

Les gens ne se connaissaient pas et il y avait du débat. Les synthèses réalisées à chaque table elles ont servi à poser les thèmes pour la consultation.

Et quand aux tables il y a des gens de la santé, de l'éducation, etc. qui s'expriment sur ce que doit être l'agriculture, est-ce que vous pensez qu'ils sont légitimes pour s'exprimer sur ces questions-là ?

Ils expriment des attentes. Sur le glyphosate et le fait qu'ils en veulent plus, eh bien à un moment il y a une adaptation au marché.[373]

c) Le contenu du Pacte alimentaire régional

Le « Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie », reprenant donc pour partie ces attentes citoyennes, a été présenté à la fin de l'année 2018. Écrit en grande partie par la coordinatrice technique du dossier et relu collégialement, il est composé d'une cinquantaine de pages et décrit dans un premier temps les évolutions du système agroalimentaire : de la nécessaire mise en place d'une production, industrialisation et distribution de masse dans les années 1950 et 1960, aux constats préoccupants d'aujourd'hui quant à la diminution du nombre d'exploitations agricoles, aux faibles revenus des agriculteurs, à l'augmentation du taux de prévalence de l'obésité ou aux impacts sur l'environnement des systèmes d'exploitation agricole. Le document

[371] Entretien avec le directeur délégué de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 04/12/2018
[372] *Ibid.*
[373] Entretien avec le vice-président en charge de l'agroalimentaire et de la viticulture au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

appelle ainsi à une « révolution alimentaire »[374] afin de répondre aux nouvelles attentes sociétales, d'encourager la diversification, l'agriculture biologique et les circuits de proximité, de protéger la santé et l'environnement et de fournir une alimentation de qualité pour tous[375]. Pour accompagner cette « révolution alimentaire », le conseil régional d'Occitanie annonçait aussi dans ce document les différentes actions qu'il allait mettre en œuvre entre 2019 et 2023, structurées en dix « actions phares » et six orientations stratégiques, plus techniques, et s'adressant plutôt aux professionnels de l'agriculture et de l'alimentation du territoire.

Au moment de nos entretiens avec les acteurs de la région Occitanie, les modalités de ces actions concernant leur mise en œuvre, leur budget ou leur public cible, n'avaient pas encore été arrêtées. Cependant, la direction opérationnelle de l'agriculture semblait jouir d'une grande liberté à ce propos comme l'expliquait son directeur :

> ***On vous a donné une enveloppe de combien pour ces dix actions ?***
> *Eh non ! On a cette chance encore, alors ça dure pas longtemps, mais quand on lance ce genre d'opération, il y a une période où pour l'instant on n'est pas freiné. Souvent il y a la période du rêve et la période du réalisme elle arrivera après. […]*
> ***Vous en avez beaucoup des moments comme ça ?***
> *Non, c'est vraiment un choix politique de dire que cette opération elle a vraiment du sens, elle est une des pièces maitresses dans l'évolution qu'on veut engager, donc on y va.*[376]

À la suite du vote des citoyens de la région, une rallonge de 5 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire totale de la démarche alimentaire allait être votée en supplément des « *75 millions sur l'agriculture que la région met déjà et qui vont se teinter de cette démarche alimentation* »[377]. Concernant les différentes phases de consultation au cours de l'année 2018, les acteurs du conseil régional n'avaient eux-mêmes aucune idée en fin d'année du budget global qu'avait représenté cette « grande cause régionale ». Dans les faits, aucun n'avait eu de restriction budgétaire

[374] Expression présente dans le *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018 mais aussi dans certaines allocutions de la présidente de région à ce sujet.
[375] *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018, p. 15-20
[376] Entretien avec le directeur délégué de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 04/12/2018
[377] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

concernant leurs actions, reconnaissant ainsi que sur ce nouveau dossier de l'alimentation : *« le budget, c'est pas un sujet de discussion, même si on fait attention »*[378].

Enfin, du point de vue de la structuration interne de cette nouvelle thématique, le pacte alimentaire de la région allait être porté par la direction de l'agriculture selon des modalités alors encore incertaines. L'objectif de la direction de garder une gestion transversale du Pacte appelait à la collaboration de l'ensemble des directions du conseil régional. C'est en particulier l'articulation de ce Pacte avec l'action publique agricole de la région ainsi que sa réception auprès des professionnels agricoles locaux que nous étudions dans la sous-partie suivante.

B) Transformer l'agriculture en adaptant la politique aux nouveaux enjeux de l'alimentation durable

a) Vers un nouveau pacte agricole ?

La mise à l'agenda des questions alimentaires initiée par la présidente du conseil régional d'Occitanie s'est faite sous l'angle de l'achat local et du soutien à l'économie régionale. Cependant, après un an de concertation, la problématisation de l'alimentation s'est considérablement élargie et le Pacte alimentaire régional soulignait à l'inverse les enjeux multisectoriels « particulièrement vastes »[379] de cette thématique, à la fois en matière de santé, d'éducation, d'environnement, de cohésion sociale, de développement économique ou de culture[380]. Selon les responsables du dossier, le Pacte alimentaire était ainsi appelé à actualiser l'action publique de plusieurs directions opérationnelles du conseil régional :

> *Moi j'ai demandé à la direction de l'agriculture de formaliser la question alimentaire dans son organisation. Aujourd'hui on n'a pas de service dédié à la question, c'est transversal. Mais ce qu'on souhaite c'est que cette politique alimentaire elle infuse dans l'ensemble de nos politiques régionales, là où ça peut infuser, pas sur le transport par exemple.*[381]

[378] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[379] *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018, p. 47
[380] *Ibid.*
[381] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

Le cadrage du problème des systèmes agroalimentaires par le conseil régional et en particulier les thématiques de durabilités de ces systèmes ont ainsi donné lieu à l'annonce d'une série d'actions concernant l'éducation, la formation, la gestion des déchets, la solidarité sur le territoire et l'agriculture. Sur les dix actions phares du Pacte alimentaire, les cinq premières se rapportent cependant explicitement à la régulation publique du secteur agricole. La première consiste en la signature de « contrats de transition agricole durable » entre la région et les agriculteurs volontaires afin d'encourager les pratiques visant à diminuer l'utilisation de traitements phytosanitaires de synthèse sur les exploitations. Ces contrats ont été pensés sur un modèle similaire à celui des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) mis en œuvre en 1999 et 2002 par le gouvernement national du PS de l'époque. La deuxième action propose l'organisation d'assises régionales de la distribution alimentaire pour soutenir les producteurs dans leurs négociations avec la grande distribution et pour favoriser la diffusion des produits de la marque régionale « Sud de France ». Le troisième engagement de la région appuie les nouveaux réseaux de distribution alimentaires (magasins de producteurs, marchés de pleins vents, circuits courts, modèles de supermarchés coopératifs, commerces de proximité et équitable). La quatrième action du Pacte planifie la création d'une « centrale régionale alimentaire de produits locaux, bio et de qualité » afin de faciliter l'approvisionnement des établissements ou collectivités de la région en produits locaux et issus de l'agriculture biologique. Enfin, le Pacte apporte un soutien financier aux acteurs locaux s'engageant à une meilleure prise en compte du bien-être animal, durant l'élevage, le transport et l'abattage des animaux.

Ces mesures, appuyant un développement agricole diversifié, coopératif, tourné vers les marchés locaux, moins consommateur de pesticides de synthèse et plus respectueux du bien-être des animaux, engagent la région Occitanie dans une régulation du secteur agricole que l'on peut considérer comme alternative par rapport à celle des politiques nationales ou européennes. En ce sens, le Pacte alimentaire de la région semble être pensé comme une actualisation du pacte productiviste établi par ces mêmes autorités publiques dans les années 1950 et 1960, reliant agriculteurs et mangeurs autour du credo « produire plus pour nourrir la France et l'Europe » (Fouilleux, 2003). La « révolution alimentaire » annoncée dans le Pacte de la région vient ainsi rebattre les cartes de cet ancien « pacte moderniste » établi par et pour les agriculteurs lorsque l'enjeu social de l'agriculture était alors au productivisme (Allaire, 1988). C'est dorénavant par le prisme des enjeux de l'alimentation durable que les questions agricoles allaient être repensées au conseil régional d'Occitanie et cela impliquait un « nouveau pacte » avec le secteur agricole, celui qu'on pourrait qualifier de « produire mieux localement pour manger mieux ». Ces nouvelles attentes envers le secteur agricole actualisent ainsi la définition du « bon modèle » de développement agricole. La redéfinition du métier d'agriculteur qui en découle est aussi prise en

compte par les membres du conseil régional, comme le montre cet extrait d'entretien avec le directeur délégué du service opérationnel de l'agriculture :

> *Il y a une évolution des attentes, des modèles et de ce que c'est une société agricole. Aujourd'hui c'est plus juste une production multipliée par un prix. Aujourd'hui je peux avoir plusieurs ateliers de production, je peux être en bio, je peux faire du photovoltaïque, je peux m'installer en étant hors cadre familial, etc. Le système productiviste c'était vous devez produire, point.*[382]

La notion de pacte entre deux groupes sociaux implique celle d'une contrepartie. En échange de leurs efforts à « produire mieux », les agriculteurs volontaires reçoivent la promesse de retour de valeur ajoutée grâce à une meilleure valorisation de leur production et à un meilleur accès aux marchés locaux :

> *Quand ça part sur les marchés internationaux, il y a une absence de valorisation locale de la production. Nous ce qu'on veut faire c'est conserver la valeur ajoutée sur le territoire. Ça c'est une révolution. […] Nous notre objectif c'est de « vendre » aux agriculteurs qu'on va les aider à mieux vendre, à avoir plus de valeur ajoutée, sous réserve qu'ils fassent des efforts dans deux domaines majeurs. Le premier c'est la question des phytosanitaires qui est cruciale aujourd'hui. On a un très fort taux de conversion en bio dans la région. Et le deuxième point c'est la question de l'engagement réciproque : nous on accompagne les agriculteurs vers la transition agroécologique, mais il faut qu'ils topent si vous voulez.*[383]

L'augmentation des revenus des agriculteurs est ainsi un sujet majeur dans la région Occitanie où le revenu agricole était en 2017, et ce depuis plusieurs années, le plus faible de France. En effet en 2016, le résultat courant avant impôt était en moyenne de 23 100 euros pour l'ensemble des exploitations agricoles de la région Occitanie contre 27 100 euros pour la moyenne nationale[384]. Le conseil régional se proposait ainsi de mettre en œuvre une politique publique de soutien aux recettes des agriculteurs en échange d'une maîtrise des coûts de production de leur part :

> *La bataille qu'il y a dans les chaines de distribution, c'est la mauvaise répartition de la valeur ajoutée. C'est la dernière étape qui est aujourd'hui en possession de la valeur*

[382] Entretien avec le directeur délégué de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 04/12/2018
[383] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[384] *Les résultats économiques 2016 des exploitations agricoles du réseau d'information comptable agricole (RICA) de la région Occitanie*, analyse & études, Agreste, 2018

> *ajoutée. C'est ça notre problème. Et on veut casser ça pour améliorer l'aspect recettes des agriculteurs, mais […] la maitrise des charges est un élément fondamental, d'autant plus qu'il est commun à tous les systèmes.*[385]

L'idée de « maîtriser ses charges » coïncidait avec celle d'encourager la baisse de la consommation de produits phytosanitaires, l'une des mesures clés du Pacte alimentaire du conseil régional d'Occitanie. Derrière cette idée, le modèle agricole promu n'était pas forcément celui de l'agriculture biologique, même s'il en faisait partie, et le terme d'agriculture de conservation a quant à lui été mentionné plusieurs fois lors de nos entretiens.

b) Repenser l'action publique agricole de la région à l'aune du Pacte alimentaire

Au-delà des cinq actions phares qu'il adresse directement au secteur agricole, le Pacte alimentaire régional a aussi été pensé comme une nouvelle orientation pour l'ensemble de l'action publique agricole menée par le conseil régional. En effet, les six élus et agents régionaux avec lesquels nous nous sommes entretenue ont tous parlé de la « redéfinition » des politiques agricoles locales suite aux nouvelles orientations données par le Pacte de l'alimentation sur la durabilité des systèmes agroalimentaires. Ces nouvelles orientations devaient permettre d'appuyer ou d'adapter d'anciens dispositifs, de faire évoluer ou de décliner certaines mesures et de créer dans certains cas de nouveaux instruments de politiques publiques, comme dans le cas des contrats de transition agricole durable.

Lors de l'assemblée plénière de novembre 2017, avant l'élaboration du Pacte alimentaire, quatre plans proposés par la direction agriculture ont été approuvés simultanément. Ces plans concernaient l'installation agricole, le soutien et de développement de l'agriculture biologique, l'appui aux industries agroalimentaires et l'introduction de produits locaux dans les restaurants scolaires. Ils constituaient à ce moment les « *briques fondatrices* »[386] de l'action agricole locale pour les années à venir, en attendant la sortie du Pacte alimentaire régional. Après la publication du Pacte, nous posions au directeur adjoint à l'agriculture la question de son articulation avec ces quatre plans de la direction agricole :

> *Ce sont des plans qui n'ont pas encore été tout à fait transcrits en dispositifs et qui vont forcément prendre en compte les préconisations et ce qu'on entend dans le cadre du plan*

[385] Entretien avec le directeur délégué de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 04/12/2018
[386] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019

alimentation. Ça peut avoir aussi comme impact le fait de réviser certains dispositifs qui ont été adoptés en 2016 ou 2017 pour intégrer ce qui devra être intégré. Par exemple dans le cadre du dispositif des entreprises agroalimentaires, il est fort possible qu'au regard de tout ce que l'on a entendu, et par rapport aux projets qui nous arrivent, il va y avoir la nécessité de renforcer toute l'approche « outils collectifs de transformation, légumeries, conserveries ». Les outils et les plans ne sont jamais gravés dans le marbre. On n'a jamais renoncé à réviser un dispositif et là très clairement on est dans cette perspective après l'adoption du Pacte en décembre.[387]

À la révision de ces quatre plans constituant l'action sur fonds propres du conseil régional d'Occitanie dans le domaine, les responsables régionaux du dossier agricole entendaient aussi réviser leur prochain programme de développement rural (PDR) à l'aune des enjeux du Pacte alimentaire. Les PDR sont les documents régionaux planifiant l'emploi et la répartition des fonds européens agricoles pour le développement rural (Feader), consacrés au financement du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Depuis la programmation 2014-2020 de la PAC, les conseils régionaux français sont devenus les autorités de gestion du Feader et doivent dans ce cadre rédiger un PDR justifiant l'emploi de ces fonds européens et cofinancements qui les accompagnent. L'écriture de ce PDR est en large partie contrainte par le cadre national fixant la majorité des montants attribués et des modalités d'actions des programmes exécutés en régions. La mesure de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) qui représentait la moitié de l'enveloppe Feader en région Occitanie entre 2014 et 2020 avait par exemple été entièrement définie par l'État (montants et règles d'attribution). Sur les 1,9 milliard d'euros alloués au deuxième pilier de la PAC en Occitanie, nous estimions que seuls 20 % de ces fonds étaient orchestrés par le conseil régional lui-même, représentant 400 millions sur 7 ans, soit un budget virtuel de 57 millions par an. Au vu de ces ressources, la révision du programme de développement rural pour la prochaine programmation PAC n'apparaissait donc pas comme négligeable :

Le Pacte alimentaire il est complètement intégré à l'action du service agricole. […] nous à la direction de l'agriculture on avance en disant qu'au fur et à mesure que ça se précise, on aura telle et telle adaptation, évolution, déclinaison, voir création de dispositifs. Et ça sera forcément intégré aussi dans la réflexion des prochains PDR si la région a encore la main là-dessus à l'avenir. C'est une posture très forte de la région

[387] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019.

> *Occitanie, autorité de gestion donc sur les programmes de développements ruraux, de bâtir ses programmes politiques sur des outils et les PDR ne sont pas des politiques agricoles, ce sont des outils qui sont au service de la politique régionale agricole et agroalimentaire. Dans la boîte à outils que l'on a, on a les PDR, mais on n'a pas que ça. Bien sûr les futurs PDR seront bâtis pour répondre en partie à nos préoccupations sur l'alimentation. Le PDR doit être raisonné « au service de », c'est pas la politique en soit.*[388]

Notons que ces affirmations relèvent du discours des acteurs et devront être évaluées à l'aune de l'action publique qui sera mise en œuvre dans les prochaines années. Cependant, nous avons vu ici que le Pacte alimentaire de la région Occitanie tranche néanmoins avec le référentiel productiviste de développement agricole, rejetant l'idée d'une défense acharnée de la compétitivité sur les marchés internationaux, au profit d'une différenciation des produits alimentaires locaux par la qualité reconnue selon ses signes officiellement établis (SIQO) et destinés à un marché notamment régional.

c) Coopération avec les élites agricoles locales

Le Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie mentionne à plusieurs reprises l'idée d'une révolution alimentaire bousculant les codes du secteur agricole :

> Cette révolution alimentaire est déjà enclenchée, la multiplicité des initiatives en Région et au-delà le montre bien : taux de conversation régional en bio supérieur au taux national, développement de l'agroécologie et de l'agriculture de conservation, magasins de producteurs, supermarchés coopératifs, actions de lutte contre le gaspillage alimentaire, projets d'agriculture urbaine. Bien souvent ces initiatives sont collectives, témoignant de la nécessité d'œuvrer ensemble à l'évolution de nos systèmes alimentaires.[389]

Explorant la « nécessité d'œuvrer ensemble », nous avons voulu savoir quelles relations entretenaient les partisans du Pacte alimentaire régional avec les représentants du secteur agricole qu'ils soient élus FNSEA ou élus de la Confédération Paysanne et quel regard ces derniers portaient sur le « débordement » des questions alimentaires sur leur secteur.

---

[388] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019

[389] *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018, p. 7

Tout d'abord, tout comme en région Bretagne ou Grand Est, il existe une forte promiscuité entre élites agricoles locales et personnels du conseil régional d'Occitanie, qu'ils soient conseillers régionaux ou agents territoriaux. En effet, parmi les responsables du dossier alimentation au conseil régional, nombreux sont ceux qui cumulaient par ailleurs des charges de représentation syndicale : le vice-président à la viticulture et à l'agroalimentaire, présidant le groupe pilote interne sur l'alimentation est aussi président de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, vice-président de l'APCA et vice-président du groupe développement rural au Copa-Cogeca. La présidente de la commission agriculture, agroalimentaire et viticulture qui participa aux auditions liminaires menées par le conseil régional est adhérente d'une section locale de la Confédération Paysanne et ancienne secrétaire nationale du syndicat. Enfin, le directeur délégué du service opérationnel sur l'agriculture arrivait tout droit du poste de directeur de la chambre d'agriculture d'Aveyron. De plus, les représentants syndicaux locaux étaient aussi nombreux à siéger dans des instances régionales, tel le président de la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie qui présidait par exemple la commission n° 2 du conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) sur les thématiques « Espaces et développement durable, agri/agro, forêt, bois, alimentation ». En octobre 2018, peu avant la sortie officielle du Pacte alimentaire de la région, le Ceser avait remis son avis, suite à une autosaisine, sur la question de « Comment renforcer les filières agricoles et agroalimentaires de la région Occitanie pour favoriser l'approvisionnement et la consommation alimentaire locale ? »[390]. L'instruction de cette question avait été confiée en interne à la commission n° 2 du Ceser, conférant une potentielle large marge de manœuvre au président de la chambre d'agriculture régionale dans l'inflexion du Pacte alimentaire.

Si le poids des acteurs du syndicat agricole majoritaire au sein des arènes de débats et de décisions relatives à l'adaptation régionale des directives agricoles européennes est avéré dans de nombreuses régions françaises, la présence d'acteurs issus du syndicat agricole minoritaire est un fait plus rare (Trouvé, 2007, p. 244). Le thème de l'alimentation est pourtant un thème important à la Confédération Paysanne. En effet, suite « l'appel d'Amiens » de 2015, prononcé à l'issue du procès en appel des neuf militants poursuivis pour des actions menées sur le site de l'usine des 1000 vaches, le syndicat lança la campagne « agriculture et alimentation ». Dans ce cadre, les Rencontres nationales des agricultures de 2016, furent dédiées au thème de l'alimentation et le 19 janvier 2017 la Confédération Paysanne organisa des Assises de l'Agriculture et de

[390] *Comment renforcer les filières agricoles et agroalimentaires de la région Occitanie pour favoriser l'approvisionnement et la consommation alimentaire locale ? Quel impact du e-commerce sur les modes de distribution existants ?,* Avis du Ceser, Assemblée Plénière du 11 octobre 2018, 155 p.

l'Alimentation, entérinant sa considération pour les nouveaux enjeux alimentaires. Lors de cette journée, le porte-parole du syndicat s'est exprimé en ces termes :

> Depuis les années 60, les agriculteurs ont répondu à une attente de politique publique : produire plus, à moindre coût. Ils l'ont fait. Les pesticides sont arrivés comme un outil de compétitivité, embarqué dans le système. Mais ce système n'a plus la reconnaissance de la société alors que ce sont les politiques qui l'ont voulu. Remettre l'alimentation au cœur des politiques publiques est une priorité. Les citoyens veulent de l'alimentation de qualité.[391]

Cette vision du développement agricole et de la nécessité de créer un nouveau lien entre les agriculteurs et la société via l'alimentation de qualité apparaît comme très proche des idées développées dans le Pacte régional pour une alimentaire durable en Occitanie. Pour la présidente de la commission agriculture au conseil régional qui fait aussi partie du comité de pilotage du dossier sur l'alimentation durable et adhérente par ailleurs à la Confédération Paysanne, cette proximité est bien réelle :

> *En tant que secrétaire générale de la Conf, je suivais complètement le travail national sur l'alimentation, en même temps que celui sur la PAC. J'avais envoyé à la personne qui s'occupe de l'agriculture au cabinet de Carole Delga, la plaquette qu'avait réalisée la Conf*[392]*. Je trouvais que c'était un bon moyen d'aborder la transversalité. C'était avant qu'on commence à travailler dessus. […]. Je suis persuadée qu'on ne pourra faire bouger les lignes sur la politique agricole que s'il y a une vraie prise de conscience que l'agriculture c'est aussi l'alimentation.*
>
> ***Et vous trouvez que le Pacte réussit à le faire ?***
>
> *Oui, oui. Le printemps de l'alimentation, c'est un bon début, le travail sur les contrats d'agriculture durable va être vraiment intéressant.*[393]

Si les idées de la Confédération Paysanne semblent ainsi avoir eu une bonne audience auprès des décideurs politiques du Pacte alimentaire, cela pouvait laisser présager de relations plus tendues avec les représentants syndicaux de la FNSEA, syndicat régulièrement en opposition avec les prises de position de la Confédération paysanne. Ce ne fut cependant pas le cas et lorsque nous

[391] Propos de Laurent Pinatel rapportés dans les *Actes des Assises de l'agriculture et de l'alimentation*, 19 janvier 2017, 20 p.
[392] Brochure *L'agriculture paysanne expliquée aux urbains*, Confédération paysanne, Fadear et Envie de paysans, 29 p, février 2015
[393] Entretien avec la présidente de la commission agriculture, agroalimentaire et viticulture au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 20/05/2019

posions ironiquement la question au conseiller de la présidente de région de savoir si la « révolution alimentaire » allait couper des têtes parmi l'élite agricole traditionnelle, sa réponse fut la suivante :

> *Comme dirait [le vice-président en charge de la viticulture et de l'agroalimentaire], les planètes sont alignées. Déjà nous dans la région on a des agriculteurs qui sont particulièrement sensibilisés à ces questions depuis très longtemps. Parce qu'on est une région d'agriculture pauvre et que la seule façon de s'en sortir c'est de valoriser au maximum ses produits. C'est pour ça qu'on a de la transformation à la ferme, etc. On n'est pas dans un cadre breton avec un modèle coopératif qui centralise la production et qui ensuite transforme. Ici, les agriculteurs sont dans une démarche de distinction. […] On considère que l'agriculture de notre région n'est pas compétitive à l'échelle de la mondialisation et qu'on doit se distinguer. Ce mouvement de la distinction de l'agriculture régionale ici il est bien amorcé dans la tête des agriculteurs.*
>
> ***Au sein des chambres d'agriculture aussi ?***
>
> *Oui, là où c'est plus compliqué c'est avec les coopératives de négoces, tous ces gens-là, ça je les mets à part. Mais agriculteurs, chambres d'agriculture on est en phase, à peu près. On n'est pas tout à fait d'accord parce que certains disent encore « si vous êtes sur cette logique-là, vous allez abandonner les autres, ceux qui font du vin ou du lait pour exporter ». Non. Par contre on veut que les gens se convertissent et c'est en ça que c'est une révolution. Donc cette politique qui mise sur la différenciation elle est accompagnée par les agriculteurs, par les instances consulaires, fortement par la population qui a une vraie culture alimentaire contrairement à d'autres régions.*[394]

En effet, cette idée d'accompagner la différenciation des productions agricoles et des produits alimentaires a souvent été mise en avant dans les entretiens que nous avons pu mener avec les élus locaux du syndicat majoritaire, présidents ou anciens présidents de chambre. Le réseau des chambres d'agriculture avait par exemple soutenu la création de filières sous signe officiel de qualité, comme celle du porc noir de Bigord réintroduite dans les années 1990. Selon l'ancien vice-président de la chambre d'agriculture régionale de Midi-Pyrénées, il y a chez les agriculteurs de la région une « *culture de la valeur ajoutée* »[395], inculquée en partie par les techniciens des chambres d'agriculture qui auraient encouragé la diversification et la transformation à la ferme

[394] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

[395] Entretien avec le vice-président en charge de l'agroalimentaire et de la viticulture au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

plutôt que la spécialisation et l'export sur les marchés internationaux de minerai. Ce type de développement agricole était régulièrement taxé « d'agriculture de niche » dans nos entretiens auprès des représentants syndicaux de Bretagne ou du Grand Est, alors qu'il était donc largement promu en région Occitanie par les instances consulaires et syndicales locales. L'ancien président de la chambre de Midi-Pyrénées ayant accompagné la création de l'institut régional de la qualité alimentaire d'Occitanie (Irqualim), racontait ainsi :

> À *l'époque [de la création de l'Irqualim] on était à 7 % de produits sous signes officiels de qualité, aujourd'hui c'est 40 %. Donc la niche… et ça, on nous l'a dit x fois « arrêtez de vous amuser avec ça, ce n'est que des niches », mais aujourd'hui c'est des niches avec des dobermans dedans. Et ça c'est reconnu. Et en plus vous avez le consommateur qui appelle le terroir de ses vœux, les élus et les gestionnaires de cantines qui le demandent aussi, et les GMS qui sont en train de revoir leur copie là-dessus.*[396]

Ainsi, les orientations politiques des sections syndicales locales de la FNSEA et donc du réseau des chambres d'agriculture semblent alignées avec la vision du développement agricole promu par le conseil régional et son nouveau Pacte alimentaire, auquel ils ont par ailleurs largement contribué lors de l'année de consultation locale en 2018. Afin d'accompagner au mieux ce Pacte alimentaire, le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie envisageait d'ailleurs de se structurer de la sorte : « *On a une commission économie à la chambre régionale, moi je pense que demain il faut qu'on ait une commission "plan d'alimentation ou circuit court", on l'appelle comme on veut. Et qu'on mette un technicien dessus qui fasse le lien avec les 13 chambres* »[397]. Il faut noter que ces nouvelles orientations politiques au conseil régional ne viennent pas chambouler pour autant les intérêts des agriculteurs les plus puissants de la région, les vignerons. Le secteur viticole représente en effet à lui seul 36 % de l'emploi salarié agricole en Occitanie[398] et génère deux milliards de chiffre d'affaires annuels, soit 28 % du total régional[399]. Le Pacte alimentaire d'Occitanie ne mentionne cependant qu'à la marge le secteur viticole, envisageant de « développer le potentiel de la viticulture de montagne »[400] sans plus de précision. Les actions sur la réduction de l'emploi de pesticides dans les exploitations de la région

[396] Entretien avec le vice-président en charge de l'agroalimentaire et de la viticulture au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[397] Entretien avec le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie, Lattes, le 20/12/2018
[398] *Bilan annuel de l'emploi agricole - Résultats 2016 et estimations 2017*, Agreste Chiffres et Données – Série Agriculture n° 253, p. 110
[399] Chiffres de 2015 issus de *La viticulture*, fiche technique de la chambre d'agriculture d'Occitanie, Agri'scopi Occitanie, 201, 4 p.
[400] *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018, p. 30

ne touchent donc pas les domaines viticoles alors même que ceux-ci figurent parmi les plus grands consommateurs de pesticides en Occitanie. À l'échelle nationale en effet, les cultures de vignes représentent seulement 3 % de la SAU, mais concentrent à elles seules 20 % de la consommation de pesticides selon une étude de l'Inra de 2005[401]. On peut ainsi envisager l'hypothèse que le Pacte alimentaire a été favorablement accueilli par les élites agricoles locales dans la mesure où il ne touchait pas aux intérêts d'une large part des agriculteurs régionaux, parmi les plus puissants et parmi les plus pollueurs en termes d'épandage de pesticides[402].

Néanmoins on peut souligner que la collaboration entre syndicats et structures de conseils aux agriculteurs apparaît beaucoup moins conflictuelle que ce que nous avons observé en région Bretagne ou en Grand Est. L'un des agents territoriaux du conseil régional évoquait cette bonne entente générale de la sorte :

> *Nous, et là c'est collectif, entre la vision des élus et la vision de l'administration, on n'a jamais travaillé avec un réseau plus qu'un autre. Donc ça, c'est fort aussi par rapport à d'autres régions, on a toujours animé la concertation et on a toujours veillé à la pluralité des réseaux. On a toujours dialogué avec le réseau bio, Civam, chambre d'agriculture, coop de France, etc. […] La pluralité que ça soit syndicale ou technique est une approche fondamentale pour les deux régions [Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon] et c'est toujours le cas. Après la chambre d'agriculture régionale et la Draaf sont des interlocuteurs privilégiés de par les missions particulières qu'elles ont. Et puis ils ont un réseau structuré […] à l'échelle de la grande région aussi. La chambre d'agriculture elle assume ce rôle-là et elle fait aussi parfois quand c'est nécessaire un travail de coordination tous réseaux confondus. Donc nous on n'a pas de problématique en région de rupture de dialogue entre réseaux chambres et réseaux dits alternatifs. On a même des endroits où les points installation sont gérés collectivement. C'est pas la guerre des tranchées.*[403]

[401] *Pesticides, agriculture et environnement, Réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux*, rapport d'expertise scientifique collective INRA – Cemagref, décembre 2005, 902 p.
[402] Voir par exemple la consommation des départements de la région Occitanie sur la carte de vente des pesticides par département en 2017, Générations Futures, novembre 2018
[403] Entretien avec l'ancien directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 07/08/2019

Conclusion – Forme hybride de cogestion et révision du mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié

L'analyse comparée des politiques alimentaires des conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie nous amène à conclure sur trois points. Premièrement, les politiques alimentaires régionales ont un impact différent sur l'évolution de la régulation du secteur agricole selon les régions d'étude. Elles peuvent tout aussi bien servir un projet conservateur de soutien classique aux filières traditionnelles (Bretagne et Grand Est), qu'un projet réformateur de révision des instruments d'action publique sur le secteur inspiré des nouvelles attentes alimentaires citoyennes (Occitanie). Deuxièmement, cette analyse croisée nous permet d'esquisser les nouveaux contours de la cogestion régionale entre élites agricoles locales et conseils régionaux et de cerner l'identité des nouveaux propriétaires du problème public de l'alimentation en région. Enfin, ce chapitre nous amène à discuter le mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié. En effet si l'implication des élites agricoles dans les trois régions étudiées relève d'une même forme hybride de cogestion des politiques alimentaires, les idées sur le développement agricole qu'elles y défendent s'opposent diamétralement.

Les politiques alimentaires mises en œuvre par les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est s'inscrivent dans une ligne politique classique de soutien aux filières agroalimentaires locales et de renforcement des acteurs hégémoniques locaux du secteur agricole. En ce sens elles n'impliquent aucun changement d'orientations politiques sur les sujets agricoles. Nous avons donc analysé ces politiques alimentaires régionales comme une « canalisation de la critique » (Fouilleux & Jobert, 2017) des nouvelles attentes citoyennes autour des enjeux de l'alimentation durable. Cette canalisation s'est opérée selon deux modalités de gestion des controverses : le « déminage discursif » qu'a constitué le recours au motif du local comme unique gage de qualité et la « concertation excluante » menant à l'évincement des structures de soutien à l'agriculture biologique. En considérant les produits locaux comme étant de qualité « par défaut », les tenants de ces démarches alimentaires d'approvisionnement local justifient leur soutien aux filières agroalimentaires régionales, sans interférer sur leur mode de production. Cette canalisation de la controverse a mené à un renforcement des élites agricoles locales, mais aussi des acteurs dominants de l'agro-industrie, interrogeant le bien-fondé de ces politiques pour les agriculteurs eux-mêmes. Ce dernier point d'analyse constitue une originalité par rapport à la littérature existante sur les initiatives alimentaires locales qui n'interroge que très peu les bénéfices de telles initiatives pour les exploitants et salariés agricoles (Allen et al., 2003a; Deverre & Lamine, 2010).

Le « Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie », partant des attentes citoyennes contemporaines en matière d'alimentation, entend à l'inverse établir une nouvelle ligne politique concernant l'action publique du conseil régional en matière de développement agricole. Considéré comme une « révolution alimentaire » par la collectivité territoriale, ce pacte annonce une série de mesures agricoles relevant des principes suivants : diminution des traitements phytosanitaires, appui à la commercialisation en circuits courts, introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines, valorisation des bonnes pratiques en matière de bien-être animal, etc. Ce référentiel alternatif de développement agricole est appelé à redéfinir l'intégralité de l'action publique du conseil régional sur l'agriculture. L'ensemble de ces affirmations ne relèvent cependant que des discours et des écrits qui devront être évalués à l'aune des futures politiques agricoles du conseil régional. La politique alimentaire de la région Occitanie est en effet celle sur laquelle nous avons le moins de distance critique, ne pouvant étudier son opérationnalisation concrète puisque celle-ci n'avait pas encore eu lieu au moment de notre enquête.

Au-delà des implications différenciées en termes d'évolution de la régulation publique locale du secteur agricole, l'analyse comparative de ces trois politiques alimentaires régionales révèle de nouvelles formes de cogestion sur les territoires. La genèse et la mise en œuvre de ces politiques font état de relations partenariales quasi exclusives entre les conseils régionaux et l'élite agricole locale constituée du réseau des chambres d'agriculture et de leurs élus syndicaux. Nous avons abordé cette collaboration par le prisme analytique classique des études portant sur la cogestion des politiques agricoles, interrogeant ainsi l'émergence d'une nouvelle cogestion se dessinant à l'échelle régionale, celle des politiques alimentaires. La cogestion, au sens strict du terme, désigne « un partage du pouvoir de gestion, autrement dit du pouvoir de décision, ce qui signifie égalité, équilibre entre partenaires » (Billaud, 1990, p. 226-236). Dans le cadre des politiques alimentaires régionales étudiées, on ne retrouve pas cette forme « pure » de partage de pouvoir entre deux entités distinctes que seraient les instances politiques régionales d'une part et les élites agricoles locales d'autre part, mais une forme hybride de cogestion que nous qualifions de la sorte pour trois raisons. Premièrement il n'existe pas de franche distinction entre élites politiques et élites agricoles locales : bon nombre de d'agents ou de conseillers régionaux ont fait leurs classes au sein des sections départementales de la FNSEA ou des chambres d'agriculture et seule une élue d'Occitanie, impliquée marginalement dans la politique alimentaire régionale, était issue d'un réseau de sociabilité agricole autre, celui de la Confédération paysanne. Ce mélange des genres témoigne d'une pénétration des élites agricoles au cœur même des organes de pouvoir locaux. Cette situation trouble l'analyse de la cogestion, puisqu'elle floute la ligne de démarcation entre les entités du pouvoir local et celles de la représentation agricole. Elle renforce selon nous d'autant plus l'influence de ces élites agricoles dans la gestion publique du secteur à ce niveau de

gouvernance territoriale. Le deuxième point est celui des temps de concertation, réguliers et privilégiés, entre conseil régional et élite agricole au moment de l'élaboration des politiques alimentaires. Le réseau des chambres d'agriculture a parfois même été lui-même à l'initiative de ces politiques, comme dans le cas de Breizh Alim' en Bretagne. Enfin troisièmement, s'agissant de la prise de décision au sein des démarches alimentaires, les conseils régionaux occupent théoriquement une position hiérarchique supérieure au réseau des chambres d'agriculture qu'ils subventionnent pour l'exécution de tâches préalablement définies dans le cadre de relations officiellement partenariales. Dans les faits cependant, en Bretagne et en Grand Est, les chambres d'agriculture régionales outrepassent régulièrement leur statut, imposant au conseil régional leur propre agenda politique, fournissant des recommandations en matière de politiques publiques reprises telles quelles, décrétant les partenaires avec lesquels elles entendent travailler ou non et s'arrogeant même parfois le leadership politique de la démarche. Ces libertés prises par les élites agricoles dans la conduite des politiques alimentaires régionales ne sont pas remises en cause publiquement par les conseils régionaux ; en interne, l'emprise de certains partenaires agricoles est cependant parfois vivement contestée et signalée, d'autres fois banalisée et tolérée. Pierre Muller analysait la cogestion agricole des années 1980 comme étant « la mobilisation des forces professionnelles, de façon à obtenir un maximum d'avantages de la part de l'État : ce n'est plus le corporatisme contre l'État, mais le corporatisme *vers* l'État » (Muller, 1985, p. 33). Poursuivant cette formule, nous considérons ici l'action des élites agricoles locales comme l'expression d'un « corporatisme *tout contre* l'État » (ici le pouvoir des autorités publiques régionales). Celle-ci traduit à la fois la proximité, voire la consubstantialité, des élites agricoles et des élites politiques régionales et à la fois la pression continue, voire l'ascendant exercé, par le réseau des chambres d'agriculture sur l'action publique des conseils régionaux. Notons néanmoins que le cas de la politique alimentaire d'Occitanie vient nuancer ces propos dans la mesure où l'élaboration du Pacte alimentaire de cette région a mobilisé des partenaires variés et repose sur une consultation citoyenne large.

Dans un contexte d'amoindrissement des ressources publiques et des subventions aux structures, les politiques alimentaires régionales représentent cependant une nouvelle manne financière dont les chambres d'agriculture apparaissent comme les premières bénéficiaires. Ces élites agricoles locales cherchent donc à se positionner comme les nouveaux propriétaires du problème public (Gusfield, 1996) de l'alimentation sur des territoires afin de maintenir leur statut d' « acteurs incontournables des recompositions contemporaines de l'agriculture » (Blanc, 2012, p. 32). Ils investissent ainsi des thèmes jusque-là relégués aux structures alternatives de conseil aux agriculteurs (approvisionnement local, alimentation de qualité) qui en conséquence s'en voient pour partie dépossédés.

Les collaborations entre élites agricoles et élites politiques régionales dans les trois cas de politiques alimentaires étudiées ont conduit à la promotion d'idées et de normes sur l'agriculture durable très différentes. En région Bretagne et Grand Est, l'enjeu du développement agricole demeure chevillé à la notion de compétitivité sur les marchés internationaux. Suivant ce principe, seule la production de masse et les économies d'échelle pourraient bénéficier aux agriculteurs. La notion de quantité (massification des achats publics, agrandissement des marchés locaux) est ainsi placée au cœur du développement agricole tel que promu par les autorités régionales. À l'inverse, en Occitanie, les discours des représentants FNSEA locaux s'articulent autour de l'idée qu'« *il faut passer d'une production de minerai, standardisé, industrialisé, calibré, normé, à un produit* »[404], plaçant la notion de qualité au cœur du développement agricole territorial. Les modèles agricoles productivistes de Bretagne ou du Nord de la France font figure de repoussoir, notamment à cause de l'endettement des agriculteurs qu'ils entrainent.

Si le mythe de l'unité paysanne a été déjà largement écorné voir invalidé par le passé (Hrabanski, 2007; Hubscher & Lagrave, 1993), celui de la cohésion syndicale au sein de la FNSEA demeure aujourd'hui relativement préservé. Pourtant, les stratégies divergentes des sections régionales du syndicat majoritaire sont à l'origine de deux politiques alimentaires aux volets agricoles forts distincts, voire opposés. Cette différence n'est reconnue qu'à demi-mots par les syndicalistes de la région Occitanie rencontrés. Disant représenter une voix *« un peu dissonante »* de la FNSEA qui sur le « *fond n'est pas majoritaire au niveau national »* et reconnaissant travailler « *peut-être plus facilement dans une pluralité syndicale »* [405]*,* les élus syndicaux locaux ne se revendiquent cependant pas d'un « *contre-pouvoir* ». Ils disent par ailleurs n'avoir *« aucun problème »*[406] avec le syndicat et sa vision du développement agricole, préférant aborder les clivages historiques entre éleveurs et céréaliers[407]. Cette minimisation des différends est cohérente avec les mécanismes de fabrication d'unité au sein des sections syndicales à l'échelle d'un même département. Celle-ci est analysée comme le résultat d'une culture interne de l'organisation et des rapports pratiques des membres entre eux (évitement du conflit, invisibilisation des arbitrages, travail symbolique de regroupement) (Hobeika, 2013). Cependant, lorsque le vice-président à l'agriculture du conseil régional de Bretagne, surnommé « *M. FNSEA* » par l'un des promoteurs du Pacte sur l'alimentation durable, rencontre son homologue au conseil régional d'Occitanie, leur entrevue

[404] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie au sujet de la vision politique des leaders syndicaux locaux, Toulouse, le 03/12/2018
[405] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[406] Entretien avec le président de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, Toulouse, le 03/12/2018
[407] Entretien avec le président de la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie, Lattes, le 20/12/2018

est décrite comme celle « *d'agriculteurs qui ont plaisir à se retrouver* », mais qui « *sur le fond, ne sont absolument pas d'accord* »[408].

Certains acteurs du conseil régional considèrent cette « *dissonance* » comme le résultat d'une moins grande influence de l'agro-industrie et des coopératives : « *Nous on a des grosses coopératives, mais qui ne sont pas aussi puissantes [qu'en Bretagne ou en Grand Est] et on a des élus qui sont moins en prise direct avec ces gens-là* »[409]. La relative indépendance du conseil régional d'Occitanie vis-à-vis des « grosses coopératives » lui permettrait de mener des politiques agricoles locales plus proches des intérêts citoyens ou des agriculteurs que de l'agro-industrie. Le contexte de spécialisation productive régionale semble donc avoir un impact sur les acteurs en présence et sur leur rapport de force d'une part, et sur les cultures professionnelles des agriculteurs et de leurs représentants d'autre part. Dans le milieu rural de l'espace agricole intensif, qui correspond au Nord et à l'Ouest français, les exploitations agricoles ont une logique agro-industrielle et une organisation par filières structurées. Cette agriculture est avant tout productrice de matières premières pour l'alimentation (céréales, huiles, minerais de viande) ou pour la production d'énergie (bioéthanol, diester). Les intérêts défendus par les élites agricoles locales de ces bassins de production diffèrent donc de ceux défendus par les représentants des agriculteurs plus diversifiés du Sud de la France. LA FNSEA se trouve ainsi prise entre deux logiques, « celle de la compétitivité et donc de la concentration et celle au contraire du respect de la diversité agricole et d'une agriculture répartie sur l'ensemble des territoires, implantée dans un terroir et participant au développement rural » (Hrabanski, 2007, p. 49). Pour maintenir son unité à l'échelle nationale, la FNSEA accorde une certaine autonomie à ses différentes fédérations départementales ou aux différentes branches de production. D'autres facteurs peuvent aussi expliquer le maintien de l'unité dans ses rangs, tels que la formation commune de ses principaux dirigeants syndicaux (Clerc, 1990). Cependant, malgré une entente affichée, l'influence que cultivent les élites agricoles « du Nord » au sein des arènes nationales ou internationales des politiques publiques agricoles inquiétait les dirigeants rencontrés en région Occitanie. En effet, à l'époque de nos entretiens, le personnel technique et politique du conseil régional d'Occitanie craignait une re-nationalisation des fonds européens du Feader pour la programmation 2020-2027, alors en discussion, synonyme pour eux de l'imposition d'une politique agricole éloignée de leurs idées sur le sujet. Selon eux, établir la répartition des fonds du second pilier de manière

[408] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018
[409] *Ibid.*

centralisée reviendrait à redonner du pouvoir au « modèle agricole breton » et à ceux qui en font la promotion, lobbies « bien plus structurés au national » :

> *Nous on a peur de [la re-nationlisation des fonds Feader], parce que les choix de la région Occitanie, sont quand même assez différents de ceux d'autres régions. Alors faire un plan stratégique national ça va être compliqué. Nous on est très sensibilisés à la question du changement climatique. On est une des régions qui va être le plus impactée par le dérèglement climatique et c'est LE sujet de demain, tout ce qu'on fait autour de l'alimentation, de l'agriculture biologique, la réduction des pesticides, etc. tout ça, ça va dans le sens de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. Mais pour avoir été pendant 3 ans secrétaire nationale [de la Confédération paysanne], et j'étais quasiment toutes les semaines au ministère de l'Agriculture, je peux vous dire que les gens du Sud et de la Méditerranée, y en a excessivement peu. Parce que c'est hyper compliqué aussi ! Nous on est à 6h de train de Paris, donc pour les paysans c'est extrêmement compliqué de faire du syndicalisme à Paris, alors que les Bretons, en 1h30/2h ils y sont. Donc pour aller défendre leur politique agricole, c'est beaucoup moins compliqué !*[410]

Cette influence différenciée des élites agricoles locales dans les arènes de politiques publiques nationales s'illustre dans le cas des renégociations de 2018 concernant le découpage des indemnités compensatoires de l'ICHN. À l'époque, un certain nombre d'arbitrages était en discussion au ministère de l'Agriculture concernant le financement de cette mesure européenne par un transfert de fonds du pilier 1 de la PAC vers le pilier 2. Les élites agricoles bretonnes jugeant que cette mesure allait pénaliser leur région bénéficiant très peu de l'ICHN avaient alors fait remonter par l'intermédiaire de la préfecture de région leur désaccord au ministère de l'Agriculture[411]. Les sections locales des FDSA de la région Occitanie s'étaient en réponse fortement mobilisées localement, bloquant de nombreux axes routiers dans la région.

L'existence de lignes syndicales régionalisées semble ainsi se confirmer par l'étude de l'influence variée des élites agricoles locales sur la construction des volets agricoles des politiques alimentaires des conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie. Ces lignes syndicales seraient déterminées en partie par la proximité des réseaux locaux agricoles et agro-industriels, le contexte de spécialisation productive des régions et les actions différenciées de

[410] Entretien avec la présidente de la commission agriculture, agroalimentaire et viticulture au conseil régional d'Occitanie, par téléphone, le 20/05/2019
[411] Entretien avec des fonctionnaires du Sgar à la préfecture de la région Bretagne, Rennes, le 02/03/2018

lobby qui en résulteraient. Ce dernier élément appuie l'idée d'un renforcement de la compétition entre Régions et modèles agricoles productifs quant à la captation des fonds européens et nationaux.

Chapitre 5
Transversalité, communication et enjeux partisans : les politiques alimentaires territoriales comme nouvelles ressources du pouvoir local

Introduction

Après avoir mené dans les chapitres précédents des comparaisons entre centres urbains et entre conseils régionaux, nous dressons dans ce dernier chapitre une analyse transversale aux différentes collectivités territoriales étudiées, afin de dégager les points saillants et récurrents de leur mise en politique de l'alimentation. Parmi ces points, nous abordons en particulier les nouvelles formes d'organisation bureaucratique induites par les politiques alimentaires territoriales, la place prépondérante et protéiforme qu'y occupe la communication et le rôle déterminant des enjeux électoraux et partisans dans la conduite et le contenu de ces politiques. D'un point de vue méthodologique et en termes de stratégie d'écriture, nous développons au cours de ce chapitre des cas emblématiques illustrant de manière plus prononcée l'un des points analysés, avant d'en généraliser ou d'en atténuer les conclusions au vu des autres cas d'étude.

Premier fait marquant et commun, les politiques alimentaires territoriales étudiées embrassent de nouveaux modes d'organisation bureaucratique et de mise en œuvre de l'action publique. Tout d'abord le problème public de l'alimentation et de la durabilité des systèmes alimentaires se prêtent particulièrement bien au nouvel impératif politique de penser les enjeux et l'action publique de manière transversale et « intégrée ». Les expressions « de la fourche à la fourchette » ou « du champ à l'assiette » soulignent par exemple l'étendue du domaine d'action de l'alimentation et la nécessité d'appréhender simultanément les différentes facettes du problème public que celles-ci renvoient à l'agriculture, l'environnement, la gestion de l'eau, la santé

publique, la justice sociale ou le gaspillage alimentaire. Les acteurs locaux sont de prime abord favorables à une gestion transversale et intersectorielle des enjeux alimentaires, mais ils se heurtent à l'organisation historique des services internes des collectivités territoriales découpés par secteurs d'activités. Au-delà de ces tentatives de gestion intersectorielle des enjeux locaux de l'alimentation, l'opérationnalisation des politiques alimentaires territoriales relève aussi d'une « projectification » de l'action publique, c'est-à-dire d'un recours appuyé à la forme du « projet » comme instrument d'action publique. Nous étudions cette mise en projets des politiques de l'alimentation selon deux prismes distincts : les appels à projets auxquels se soumettent les collectivités territoriales en vue de l'obtention d'une labélisation nationale et les appels à projets que soumettent ces collectivités territoriales en vue d'opérationnaliser leurs politiques (partie 1). Nous analysons ensuite les différentes dimensions de la communication attachée aux politiques alimentaires territoriales que nous avons étudiées. Nous verrons ainsi que l'usage politique des images véhiculées par ces politiques ne s'arrête pas à des enjeux de marketing territorial, mais fournit aussi de nouvelles ressources symboliques de pouvoir pour les autorités publiques et pour les élites agricoles locales (partie 2). Reconnaissant ainsi le rôle que jouent les politiques alimentaires territoriales dans la compétition politique locale, nous analysons l'influence des enjeux électoraux et des enjeux partisans sur la formulation et la mise en œuvre de celles-ci (partie 3).

1. Nouveaux modes d'organisation bureaucratique : transversalité et projectification des politiques alimentaires territoriales

Les politiques alimentaires territoriales reposent sur des choix particuliers d'opérationnalisation : la constitution d'équipe d'animation transversale aux services territoriaux (sous-partie A) et la récurrence de la forme « projet » dans le déploiement de l'action publique (sous-partie B). Les choix retenus dans la mise en œuvre de politiques publiques n'étant pas neutres, nous nous attachons ici à explorer les effets propres de ces manières particulières de gouverner les nouveaux enjeux alimentaires ainsi qu'à leur « théorisation politique implicite » (Lascoumes & Galès, 2005).

A) La multisectorialité de l'alimentation à l'épreuve de l'organisation sectorielle des services

La gestion sectorielle des activités humaines est à la base de la création des politiques publiques (Muller, 2011). Pourtant, de plus en plus de plaidoyers réclament la prise en compte simultanée des multiples enjeux de l'alimentation (agriculture, environnement, gestion de l'eau et de l'énergie, intégration sociale, etc.) au sein d'une même politique (IPES-Food, 2015, 2017). Dans le cas des politiques alimentaires territoriales, ces revendications se conjuguent à « l'idéologie du projet transversal » qui s'impose depuis une dizaine d'années à l'action publique territoriale (Le Bart, 2014, p. 78). Dans la pratique, à quoi ressemblerait une politique transversale, multisectorielle, trans-sectorielle ou intersectorielle (termes que nous utilisons indifféremment ici). Pour Pierre Muller, « l'objectif des politiques intersectorielles est de faire collaborer les acteurs de différents secteurs » (Muller, 2014, p. 597). Pour d'autres auteurs, l'exigence d'intersectorialité va plus loin. Dans le cas d'une politique alimentaire intégrée elle impliquerait par exemple une prise en compte des multiples enjeux du système alimentaire et un alignement des politiques publiques sectorielles autour d'un but commun cohérent : la durabilité du système (Candel & Pereira, 2017; Rayner & Howlett, 2009). La transversalité de la gestion publique des questions alimentaires, source de décloisonnement des débats, d'intégration de nouveaux acteurs aux tables de négociation et d'une prise en compte accrue d'enjeux multisectoriels viendrait ainsi appuyer la thèse du changement des politiques agricoles locales.

Comme développé dans notre cadre d'analyse, pour comprendre concrètement comment est débattue, organisée et mise en œuvre la multisectorialité des politiques alimentaires nous proposons de combiner trois éléments explicatifs : la problématisation intersectorielle de la thématique par les élus en charge des politiques de l'alimentation, la variété des alliances et des partenariats mobilisés dans la mise en œuvre de ces politiques, et l'organisation concrète des services administratifs (modalité des collaborations, hiérarchisation des enjeux, place dans l'organigramme, ressources des équipes en charge, etc.) (Pahun & Fouilleux, A paraître). Dans les chapitres 3 et 4, nous avons déjà abordé deux de ces dimensions, à savoir les discours et les partenaires des politiques alimentaires territoriales. Nous abordons ici la troisième en décrivant comment le caractère multisectoriel du problème public de l'alimentation s'est traduit concrètement dans les services techniques des collectivités territoriales.

a) Organiser l'intersectorialité dans les services des collectivités territoriales

Au cours de nos enquêtes, l'ensemble des acteurs politiques et des agents territoriaux interrogés reconnaissent le caractère intersectoriel des questions alimentaires et soulignent la nécessité de faire travailler sur ces questions les différents services, directions ou cabinet de manière conjointe. La collaboration effective entre ces différents organes des collectivités territoriales est variable selon les cas d'étude. Le Tableau 12 compile l'ensemble des directions/services impliqués dans chacune des politiques alimentaires territoriales étudiées, en différenciant les services porteurs de ces politiques (en gris foncé), des services y jouant un rôle important (en gris clair) ou un rôle secondaire (x sur fond blanc). La mention (-) désigne l'absence de service correspondant dans la collectivité d'étude.[412]

[412] Sources : organigrammes 2017-2018 des collectivités territoriales concernées et données recueillies lors des entretiens.

	Collectivités territoriales					
Direction/service	Bretagne	Grand Est	Occitanie	Rennes	Strasbourg	Montpellier
Cabinet	x		x			x
Transversal	-	-	x	-	-	-
Agriculture Espaces verts	x	x	x	-	x	-
Affaires juridiques-Approvisionnement	x			x		
Économie/ compétitivité		-				x
Culture				x	x	x
Eau				x	x	x
Santé	-	-	-	x		
Communication	x	x	x			x
Éducation-restauration scolaire	x		x	x		x
Déchet	-	-	-	x		x
Environnement			-	-		-
Urbanisme- Foncier	-	-	-		x	x

Tableau 12 : Collaboration entre services ou directions des collectivités territoriales concernant les politiques alimentaires étudiées.

Dans aucun des cas de politiques alimentaires territoriales étudiés, la mise à l'agenda politique des enjeux de l'alimentation n'a débouché sur la création d'un service dédié[413]. Leur mise en œuvre a été confiée à des équipes de travail internes *ad hoc* et transversales aux différents services ou directions. Constituées d'agents municipaux ou régionaux issus de différents services et affectés plus ou moins formellement à la gestion opérationnelle des politiques alimentaires, ces

[413] Le projet de mettre sur pied un tel service était toutefois en discussion au conseil régional d'Occitanie.

équipes se réunissent de manière ponctuelle au fil des dossiers ou des échéances politiques. Dans quatre cas d'étude sur six, des chargés de mission ont été recrutés pour animer ces réunions et coordonner l'action éclatée au sein des différents services des collectivités territoriales. Ces postes, qui ont tous été attribués à des femmes, ont été les seuls postes créés dans le cadre des nouvelles politiques alimentaires locales.

Ainsi, dans la plupart des cas étudiés l'organisation et l'opérationnalisation de l'intersectorialité des enjeux alimentaires reposent sur l'idée de collaboration entre services, c'est-à-dire de réunions entre agents issus de ces différents services. Ces collaborations sont davantage d'ordre *horizontal*, c'est-à-dire entre acteurs de différents secteurs (services), que d'ordre *vertical,* entre acteurs de différents échelons gouvernementaux[414]. Une étude portant sur la mise en place de politiques de santé intersectorielles dans la région Grand Est constate des faits similaires : les acteurs locaux privilégient le plus souvent seulement une seule des dimensions de l'intersectorialité, la collaboration entre acteurs d'un même territoire ou de différents secteurs, au détriment des autres dimensions comme l'élaboration conjointe de plans d'action ou la détermination d'objectifs communs inscrits dans des programmes partagés (Baron, 2018). L'absence d'objectifs communs entre services d'une même collectivité territoriale a mené dans certains cas à des formes de concurrence bureaucratique dans la définition des priorités de l'action publique alimentaire. La directrice à l'agriculture au conseil régional du Grand Est expliquait ainsi :

> *On a du mal à construire une politique alimentation à proprement parler. C'est pas comme en Occitanie où il y a eu des choses très volontariste de posées. On est entre un angle d'attaque agricole posé par [la vice-présidente à l'agriculture] qui veut développer les marchés et un angle lycée où on veut aider les établissements à faire des choses vertueuses, mais il n'y a pas de portage à proprement parlé de politique de l'alimentation. On est un peu dans ces travers là où tout le monde tient le manche et personne ne le tient en même temps. C'est ça qui nous manque clairement et qui ne nous permet pas d'avancer vite.*[415]

Dans certaines politiques alimentaires territoriales étudiées, la transversalité de l'action publique a cependant pu être pensée comme un objectif politique en soi. C'est le cas par exemple à Rennes où l'élue en charge de la politique alimentaire insistait sur le fait que la transversalité de la politique ne pouvait s'opérer qu'autour d'un objectif commun et partagé : « *un projet avec des*

[414] Ce vocable est emprunté au rapport *Au croisement des secteurs – expériences en action intersectorielle, en politique publique et en santé,* Agence de santé publique du Canada, 2006, p. 17

[415] Entretien avec la directrice de la direction agriculture et forêt au conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 25/05/2018

objectifs clairs, une stratégie politique pour pouvoir pousser toute la machine ensemble. Pour porter les 300-400 agents, j'ai besoin d'un projet transverse, novateur et porté politiquement »[416]. L'enjeu politique de la transversalité des nouvelles politiques alimentaires est aussi souligné au conseil régional d'Occitanie. La gouvernance de l'alimentation y est en effet organisée selon une double transversalité mêlant à la fois des agents de plusieurs directions et à la fois des élus et des fonctionnaires de la collectivité régionale. Or, comme l'expliquait l'un des membres du cabinet de la présidente de région :

> *La transversalité c'est pas dans la culture de l'administration régionale. On a essayé d'insuffler ça par les élus. Les élus ils ont tendance à s'hyper spécialiser parce que les compétences régionales sont des compétences complexes. Or notre enjeu c'est de les faire rester sur un champ politique, parce qu'on croit à la force de la politique pour changer les choses. Donc l'enjeu « alimentation » ça a été formateur aussi pour nos services, de prendre des habitudes de travail en commun.*
>
> ***Au niveau des services aussi ?***
>
> *Le comité de pilotage par exemple c'est quelque chose d'inédit : on mélange des élus avec des administrations de différentes directions. […] La culture administrative qui est un peu technique ici, c'est : les services savent donc ils produisent et les élus votent. Là on a inversé un peu les choses, on a impliqué les élus dans la construction.*[417]

Par ailleurs, les responsables de la politique alimentaire de la région d'Occitanie ont aussi pour ambition d'influencer les autres politiques du conseil régional. Cette vision de l'intersectorialité se rapproche ainsi de celle de la trans-sectorialité qui vise à intégrer les enjeux d'une politique au sein de l'ensemble des autres politiques (Muller, 2014) :

> *J'ai demandé à la direction de l'agriculture de formaliser la question alimentaire dans son organisation. Aujourd'hui on n'a pas de service dédié à la question, c'est transversal. Mais ce qu'on souhaite c'est que cette politique alimentaire elle infuse dans l'ensemble de nos politiques régionales, là où ça peut infuser, pas sur le transport par exemple.*
>
> ***L'avenir du Pacte alimentaire vous le voyez commun ?***
>
> *Il va retomber dans les mains de l'agriculture, moyennant le fait que l'ensemble des directions de la collectivité s'engagent sur les actions qui les concernent. Et donc on*

[416] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

[417] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

aura une animation du Pacte qui sera portée par la direction de l'agriculture avec la création d'un service alimentation, par l'élargissement du service promotion/qualité, tout en gardant une gestion transversale.

Quel est l'intérêt selon vous de cette gestion ?

On considère que l'alimentation ne concerne pas que l'agriculture, donc ça doit infuser sur d'autres politiques. [418]

Cette vision de l'intersectorialité des politiques alimentaires territoriales créant « du lien entre les politiques régionales en les décloisonnant, [en] les mett[ant] en cohérence »[419] et en définissant un objectif politique commun trans-sectoriel, reste cependant un exemple unique parmi les cas étudiés. En règle générale, les collectivités territoriales, aux services sectorisés et spécialisés, peinent à appréhender de manière globale de l'alimentation (Billion, 2017).

b) Difficultés pratiques et politiques de la mise en œuvre de l'intersectorialité

Qu'elles soient d'ordre horizontal, vertical, organisationnel ou politique, les collaborations entre services demandent un travail de coordination intense. D'après les dires des coordinatrices recrutées à l'occasion, il n'a pas été difficile de constituer des équipes de travail internes et transversales, l'expérience témoignant au contraire d'un enthousiasme de la part des agents volontaires, teinté cependant d'un certain « amateurisme » sur les questions alimentaires :

Il y a un enthousiasme dans les équipes ça c'est sûr, parce qu'on a un socle commun, celui que tout le monde mange. Il y en a beaucoup qui aiment jardiner et se balader dans la nature aussi. C'est à la fois une force et une très grande difficulté en fait pour la gestion au quotidien des politiques publiques. Chacun parle non pas depuis sa place professionnelle, mais depuis son vécu personnel. [420]

Le manque de compétences professionnelles sur les enjeux transversaux des systèmes alimentaires est un élément récurrent du discours des coordinatrices de ces nouvelles politiques territoriales. Au sein des équipes de travail transversales, les agents s'expriment ainsi avant tout avec leur casquette personnelle ou celle de leur mission et de leur service d'origine :

---

[418] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

[419] *Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie 2019-2023*, conseil régional d'Occitanie, 2018, p. 48

[420] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018

> *Le problème de cette gestion en 1/8 d'ETP, c'est que la personne qui est au service "eau" ne va s'exprimer autour de la table qu'avec sa vision "eau", c'est-à-dire depuis la zone de captage où elle espère toucher des sous de l'agence de l'eau. Elle n'a pas de vision de l'enjeu eau et alimentation à l'échelle de la métropole. Les réunions de ce type ne fonctionnent pas.*[421]

Des constats similaires ont pu être dressés dans d'autres cas d'étude de politiques publiques. L'analyse des politiques éducatives territoriales a ainsi montré à quel point les intérêts institués perpétuaient des logiques d'action sectorielles et conservaient un rôle central dans la manière dont étaient pensés les problèmes publics (Glasman, 2005).

Au-delà des difficultés à mobiliser des compétences sur les enjeux transversaux de l'alimentation, les coordinatrices des politiques alimentaires ne bénéficient pas non plus de fonds structurels pour la constitution de ces équipes internes. Au cours de nos entretiens avec ces coordinatrices, l'un des éléments récurrents de leurs propos était le manque de temps à leur disposition pour assurer leur mission de coordination (« *l'animation c'est le principal, et je ne suis pas assez nombreuse !* »[422]) et le manque de moyens humains dont elles bénéficiaient, pouvant mener notamment à des situations d'épuisement professionnel comme nous l'avons décrit dans le chapitre 3 (cf. p. 200) :

> *Notre travail c'est aussi d'installer de la transversalité, mais plus il y a de projets, plus il y a de transversalité, plus il y a d'idées et plus je suis débordée par la réalité des comités d'orientation qui au final arrêtent de se réunir. Il a toujours été question d'embaucher d'autres personnes sauf que ça n'a jamais fait partie des priorités de notre direction générale.*[423]

Le rôle de coordination des équipes est pourtant fondamental dans l'élaboration d'objectifs partagés entre services autour des enjeux alimentaires. Nous avons par exemple constaté qu'en cas de coordination faible, les agents au sein de services « satellites » des politiques alimentaires se faisaient une idée souvent fausse ou du moins imprécise de ces politiques, répétant notamment des éléments de langage issus des services de communication, mais étant au final peu au fait des actions réellement mises en place. La démarche Breizh Alim' illustre bien par exemple le manque

[421] Entretien avec l'ancien chargé de recherche-action sur la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 04/04/2017
[422] Entretien avec la chargée de mission "agriculture périurbaine" à la ville et la métropole de Strasbourg, Strasbourg, le 11/09/2017
[423] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018

de connaissances des agents extérieurs à la direction des affaires juridiques et de la commande publique, porteuse de la démarche régionale. Certains d'entre eux nous ont ainsi affirmé que la politique avait pour but principal d'introduire des produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines des lycées, ou des produits « *biosourcés* »[424]. Or comme nous l'avons vu au chapitre 4 (cf. p. 232-247), ceci est une version tronquée, voire fausse, de la situation réelle. Le manque de coordination transversale de la démarche se reflétait aussi au sujet de la « charte qualité » de la politique régionale : la direction des affaires juridiques assurant que le volet qualitatif de l'approvisionnement des cantines était à la charge de la direction de l'éducation via l'élaboration de la charte qualité de la restauration, alors que cette dernière affirmait le contraire (cf. chapitre 4, p. 235-238). L'implication de multiples directions ou services au sein des politiques alimentaires territoriales peut ainsi mener à une perte d'information, et même à un certain entravement de l'action publique, la définition d'une charte de qualité concernant l'approvisionnement des cantines lycéennes n'ayant au final jamais vu le jour au conseil régional de Bretagne.

Enfin, la transversalité des politiques publiques peut aussi nuire d'une autre manière au projet politique initial. Par exemple, avant la démarche Breizh Alim', un autre projet alimentaire avait été porté au sein du conseil régional de Bretagne par une élue proche d'EELV (cf. chapitre 4, p. 240). Cette élue raconte son arrivée au pouvoir, analysant sévèrement le choix politique qui avait été fait de confier uniquement des vice-présidences de nature transversale aux conseillers régionaux :

> *On avait négocié le poste de vice-présidence à l'agriculture. Et là on nous a dit : « non, non, si c'est un écologiste, c'est le feu dans les campagnes, il n'est pas question de mettre un écologiste à l'agriculture ». On n'a pas pu avoir non plus la vice-présidence sur l'eau qui était liée aux questions environnementales. On s'est contenté d'avoir des vice-présidences d'ordre transversal, parce que [le président de la région Bretagne] est un bon stratège et ça on s'en est rendu compte après. Transversal c'est bien, mais c'est extrêmement compliqué parce qu'on n'a aucun fil à tirer. C'est toujours les collègues qui tiennent les fils. On peut faire de l'affichage, mais avoir des résultats c'est plus difficile. Logiquement, on devrait tenir tous les autres, mais dans la réalité, quand on est tout seul et minoritaire c'est pas possible, c'est tous les autres qui nous tiennent.*[425]

[424] Entretien avec des fonctionnaires du Sgar à la préfecture de la région Bretagne, Rennes, le 02/03/2018
[425] Entretien avec une ancienne conseillère régionale du parti Bretagne Écologie au conseil régional de Bretagne, Fougères, le 21/03/2018

Cet extrait d'entretien fait écho au cas de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier et, dans une moindre mesure, à celui de la métropole de Strasbourg. Dans un environnement politico-administratif tourné vers l'extension urbaine et l'attractivité des activités économiques, les services de planification et d'aménagement urbain sont ceux « *qui tiennent les autres* ». Dans le cas montpelliérain, ces services parviennent même à freiner ou à compromettre l'action de l'équipe interne de la politique agroécologique et alimentaire (cf. chapitre 3, p. 199-201). Sur les questions touchant à l'agriculture et à l'installation de nouveaux agriculteurs périurbains par exemple, les services du foncier et de l'aménagement faisaient ainsi « *trainer les dossiers* »[426] ou en contestaient des points très précis en fin de processus de validation, affectant sérieusement le travail et les agents travaillant à la mise en œuvre de la politique alimentaire. Il existe en effet une hiérarchie informelle entre les services touchant à l'aménagement urbain, plus proches de la direction, et les autres. Les équipes *ad hoc*, transversales aux services, absentes des organigrammes de l'administration et bénéficiant de peu de ressources budgétaires et humaines, ont ainsi peu de chance d'imposer les choix de leur élu référent au sein de l'administration des villes.

Au-delà de l'organisation transversale des services des politiques alimentaires territoriales, un autre dispositif d'action privilégié dans l'opérationnalisation de ces politiques est le recours récurrent à l'instrument « projet », que cela soit dans leur financement ou dans leur fonctionnement.

B) Les politiques alimentaires comme projets, les politiques alimentaires par projets

Le terme de « projectification » de l'action publique désigne le fait de privilégier la mise en projets dans la gestion et l'organisation d'une tâche, d'un programme ou d'une action publique, notamment par l'élaboration d'appels à projets. Cette gestion des activités par projets se propage dans les années 1990 dans le milieu du management et de l'entreprise (Jensen et al., 2016) puis se diffuse rapidement dans les sphères publiques, scientifiques, politiques et administratives. La projectification constitue même selon certains auteurs, un « nouvel esprit » de l'action publique du développement rural (Deverre, 2009), du développement durable (Cerne & Jansson, 2019) ou des politiques agricoles (Pahun & Aureille, A paraitre). La mise en projet a en effet été analysée

[426] Entretien avec l'ancienne élue de la métropole de Montpellier en charge de la vice-présidente de l'agroécologie et de l'alimentation, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018

comme étant l'une des formes emblématiques du tournant gestionnaire de l'action publique, participant d'une recomposition de l'action publique et de l'État (Béal et al., 2011). On oppose ainsi généralement cette forme de gouvernance à celle des « plans » mis en place par les États centraux de l'époque fordiste (Pinson, 2009). Les enjeux de temporalité sont au cœur de cette opposition : au temps long qui caractérise l'élaboration des plans s'oppose l'une des caractéristiques communes des projets qu'est leur échéancier réduit, chronométré et séquencé en grandes étapes, de la candidature de l'appel à projets à son évaluation (Gaillard, 2013). Afin d'orchestrer ces différentes étapes, la logique de projet implique une croissance des ressources "gestionnaires", échelons intermédiaires entre État et publics cibles composés de bureaux d'étude ou de prestataires extérieurs, experts dans la réponse et la gestion des appels à projets. Enfin l'une des autres caractéristiques de la « projectification » de l'action publique est le fait qu'elle engage des faibles budgets, tout en permettant aux autorités publiques d'afficher un volontarisme sur des thèmes jugés innovants (Béal et al., 2011). La mise en projet a donc des effets concrets dans l'organisation des activités humaines : la mise en concurrence des acteurs pour la captation des appels à projets, la professionnalisation des intermédiaires détenteur des compétences gestionnaires nécessaires à la tenue de ces projets de leur préparation à leur évaluation, la temporalité restreinte des actions financées ou les faibles budgets engagés pour leur réalisation.

Les politiques alimentaires territoriales étudiées n'échappent pas à cette logique de projectification de l'action publique. Nous en analysons ici deux volets : les appels à projets auxquels se soumettent les collectivités territoriales en vue de l'obtention d'une labélisation nationale (point a) et les appels à projets que soumettent les collectivités territoriales en vue d'opérationnaliser leur politique (point b).

a) La labélisation nationale des politiques alimentaires territoriales

La moitié des politiques alimentaires que nous avons étudiées font l'objet d'une labélisation nationale, suite à la participation de leurs équipes à des appels à projets issus de programmes étatiques. Par exemple, les projets alimentaires territoriaux (PAT), introduits en 2014 par l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF)[427], sont depuis 2017 au centre d'un dispositif de reconnaissance du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Cette reconnaissance permet aux porteurs de projets alimentaires de bénéficier d'un appui technique sous forme de guide et d'utiliser la marque PAT du ministère et le logo associé. Il ne donne cependant droit à aucun dispositif financier. En 2019, 29 PAT étaient

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

officiellement reconnus par le ministère. Les politiques alimentaires des métropoles de Montpellier et de Strasbourg faisaient partie de ces initiatives labellisées. Par ailleurs, les trois politiques alimentaires urbaines étudiées sont lauréates du PNA, le programme national de l'alimentation qui chaque année depuis 2014 lance un appel à projets afin de sélectionner une trentaine d'initiatives locales s'inscrivant dans les objectifs de sa politique. Cette reconnaissance nationale s'accompagne d'une enveloppe financière dont les montants ont été de 40 000 euros pour la ville de Rennes, de 42 500 euros pour la métropole de Montpellier et de 42 500 euros pour la ville de Strasbourg[428].

Plusieurs auteurs considèrent ces pratiques de labélisation nationale comme une perte d'autonomie des collectivités territoriales et l'envisagent comme un risque d'homogénéisation de l'action publique entreprise par les territoires (Béal et al., 2015). En conditionnant ses aides publiques à des appels à projets, l'État participerait d'un mouvement de mise en concurrence des collectivités territoriales pour l'accès aux crédits nationaux, ce qui aurait pour effet de conformer l'action locale à ses programmes politiques centralisés (Breton, 2014). C'est ce que Renaud Epstein qualifie de « nouveau modèle néo-libéral de gouvernement à distance des territoires » (Epstein, 2005, p. 110). Cependant, nous analysons pour notre part le recours à la labélisation nationale des trois politiques alimentaires urbaines, plutôt comme un effet d'aubaine de la part des équipes locales que comme une mise en conformité de leur programme d'action sous l'influence de ce « gouvernement à distance ». En effet, l'antériorité des actions locales, la faiblesse des montants en jeu et l'absence de contrainte suite à leur labélisation, nous amène à penser que les équipes des politiques alimentaires utilisent cette forme de reconnaissance nationale comme un stock de ressources supplémentaires appuyant leur projet politique plutôt qu'elles ne subissent un ensemble de contraintes qui orientent leur action. Ces ressources peuvent être de différentes natures comme l'illustre le cas de la ville de Rennes.

Premièrement bien que la subvention octroyée soit relativement faible au regard du budget des autres politiques municipales de Rennes, les 40 000 euros reçus en 2016 via le PNA ont permis de signer un premier contrat d'embauche avec une chargée de mission complètement dédiée à la coordination du plan alimentaire durable :

> *Ils ont reçu le prix en février 2016 et avec l'aide financière, ils ont pu créer mon poste. Ça devait être un contrat d'un an avec pour mission principale de faire l'état des lieux*

[428] Brochure *Programme national pour l'alimentation, 87 projets lauréats 2014-2017*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2018, 44 p.

de la restauration scolaire. Le poste a été renouvelé 6 mois et il y a une demande des élus de prolonger de trois ans. [429]

Au final, le poste de chargée de mission du plan alimentaire durable de la ville de Rennes a été reconduit d'année et année par la municipalité. Les fonds liminaires débloqués par l'appel à projets national ont ainsi permis à l'élue de la politique alimentaire de recruter une première personne pour animer et coordonner son plan d'action, jusqu'à ce que la municipalité ne l'engage sur fonds propres. Au-delà de l'octroi de ce financement de démarrage, la reconnaissance nationale de la politique alimentaire de la ville a permis à l'élue d'augmenter ses ressources politiques afin de faire valoir son programme. Elle racontait :

À ce moment-là, j'ai deux expérimentations qui marchent, des équipes qui ont besoin d'être emmenées par une ambition politique forte et un projet qui doit prendre une autre dimension. […] On a profité de l'appel à projets PNA pour fédérer et monter ce plan ensemble. Les objectifs 20 % durable (label qualité et eau), 20 % AB et 50 % de moins de gaspillage, c'est moi qui les ai fixés. Ce qu'on a mis dans le PNA c'est ces trois objectifs et l'annonce des dix ateliers en co-construction ouverts aux agents de la ville et à qui voulait […]. Le fait d'être lauréat, mais en plus d'être le projet mis en avant lors de la remise des prix ça a énormément boosté les équipes. Ça a cadré les choses et ça a donné un objectif un peu motivant à tout le monde.[430]

La reconnaissance officielle du programme politique de l'élue par la labélisation nationale lui a aussi permis de renégocier sa collaboration avec certains acteurs, et en particulier avec ceux de la chambre d'agriculture départementale, dont les élus étaient plutôt hostiles initialement à un plan alimentaire durable porté par une élue EELV :

Dans les partenaires de réponse à l'appel à projets du PNA, la chambre ne figurait pas.

La chambre pour la faire courte, elle est venue, elle est partie, elle est revenue. Au début elle était là. Mais au premier tour de table avec la présentation du projet global, on a demandé qui était d'accord et qui ne l'était pas, il n'y a que la chambre qui n'était pas d'accord. Donc le jour où on a déposé le dossier, elle nous a dit qu'elle ne serait pas partenaire. […] Les élus ne suivaient pas parce que le plan s'appelait plan alimentaire

[429] Entretien avec la chargée de mission du plan alimentaire durable de la ville de Rennes, Rennes, le 12/06/2017

[430] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

durable et pas plan alimentaire local. Et puis quand on a été lauréat, ils sont revenus par la petite porte. Et lors les ateliers de co-constructions les gens de la chambre ont participé et ont été de vraies forces de propositions, vraiment pertinents. [431]

La labélisation nationale de la politique alimentaire de la ville de Rennes a ainsi représenté un effet d'aubaine multiple pour l'élue en charge. C'est à la fois une source de financement qui lui a permis d'amorcer l'embauche d'une nouvelle personne dans l'administration de la ville et à la fois une nouvelle ressource symbolique et politique à faire valoir auprès des agents de la ville et des partenaires de la politique alimentaire.

Enfin, dans certains cas comme à la métropole de Montpellier, et paradoxalement si on se réfère à la logique court-termiste de la projectification de l'action publique, la labélisation par appel à projets de la politique alimentaire a permis de pérenniser progressivement l'action de la collectivité territoriale en matière d'alimentation. C'est ce qu'expliquait la coordinatrice de la politique de la métropole au sujet de leur labélisation par le PNA :

Pourquoi avez-vous répondu à cet appel à projets ?

On cherchait des financements de tous les côtés […] et le fait est qu'avoir une convention de financement, ça oblige, ça donne des jalons et c'est ça qu'on cherchait, plus que l'argent, on cherche à claver, à faire en sorte qu'on ne puisse pas faire marche arrière. Quand on a une convention de financement, on est obligé de continuer l'action jusqu'à ce qu'elle soit terminée.

Donc là vous vous battiez pour 3 ans d'existence ?

Oui. Après on réenclenche d'autres trucs et petit à petit on fait en sorte qu'on puisse plus reculer. C'est aussi ça notre travail de fonctionnaire : assurer la durabilité de la politique publique envers et avec les aléas politiques.[432]

L'obtention d'un projet de trois ans et d'une enveloppe budgétaire de quelques dizaines de milliers d'euros apparaissaient comme un premier gage de durabilité aux yeux de la coordinatrice de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier. Cet exemple illustre en même temps le contexte de précarisation et d'amoindrissement des ressources publiques auxquels sont soumises les collectivités territoriales.

[431] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018

[432] Entretien avec la coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 09/10/2018

b) Le financement par projets comme mode d'opérationnalisation privilégié des politiques alimentaires territoriales

Appel à projets pour installer des agriculteurs sur des terres périurbaines, appel à projets pour la constitution de boutiques de producteurs ou appel à projets pour sélectionner les partenaires ou les récipiendaires de la politique : l'opérationnalisation des politiques alimentaires territoriales que nous avons étudiées repose largement sur l'élaboration et la gestion d'appels à projets. Les collectivités territoriales ne sont d'ailleurs pas les seules à organiser de la sorte leur action en matière d'alimentation, puisque l'appel à projets est aussi le levier d'action publique numéro un dans les Draaf et les ARS, gestionnaires respectives des fonds du PNA et du PNNS (cf. chapitre 2, p. 112-115). Les limites de cette gestion par appels à projets nous ont été exposées par un agent du conseil régional d'Occitanie de la manière suivante :

> ***Et vous allez rédiger un cahier des charges pour savoir quel type d'agriculteurs et quel type d'investissements vous allez couvrir avec le Pacte alimentaire ?***
> *Ça renvoie à la question de nos outils. Il y a eu une très nette évolution des outils chez les collectivités territoriales. Nous étions sur des politiques très guichets. Maintenant, on est sur des appels à projets, tout le monde fait des appels à projets, plus ou moins précédés par un appel à manifestation d'intérêt. Mais on ne fonctionne plus qu'avec ça. C'est des appels à projets à tour de bras. Je ne suis pas sûr de l'efficacité du système. OK, ça nous a permis sortir du guichet pour nous amener sur du projet. Mais maintenant, pour un oui, pour un non, ont fait des projets qui sont très chronophages et qui sont relativement difficiles d'accès. En fait on voit que ça va être accaparé par les structures et ça va devenir leur fonds de commerce. Si on veut rendre efficaces nos actions, il faut qu'on aille vers des dispositifs plus souples.*[433]

Pour les administrations locales, l'un des inconvénients de la gestion de l'action publique par appel à projets est le temps nécessaire à leur concrétisation, de la rédaction des termes de l'appel à la sélection des lauréats et jusqu'au suivi de leurs actions, voire de leur évaluation. Pour les acteurs sur le terrain qui répondent aux appels à projets, les compétences nécessaires et le temps consacré à ces candidatures sans garantie de succès représentent aussi l'un des inconvénients majeurs de ce mode d'opérationnalisation des politiques publiques. L'issue de leur démarche ne dépend ainsi pas forcément de la qualité de leur candidature, mais aussi du profil de leurs

[433] Entretien avec le directeur délégué de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt au conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 04/12/2018

« concurrents » ou des critères de sélection passés sous silence par les équipes examinatrices des projets soumis.

Dans le cadre de notre terrain de thèse, nous avons suivi l'installation d'agriculteurs sur la ferme périurbaine de la Condamine située dans la métropole de Montpellier. Lancé en septembre 2015, l'appel à projets de mobilisation du domaine de la Condamine n'a été attribué qu'en juillet 2016 au terme de nombreuses auditions, réécritures de projets et rebondissements dans la sélection des candidats. Par ailleurs, le lancement des premiers chantiers collectifs sur le terrain, signant l'installation officielle des agriculteurs sélectionnés, n'a eu lieu qu'en septembre 2016, dans un climat d'incertitudes concernant de nombreux points tels que l'installation de serres, la rénovation des bâtiments ou le contrat légal d'occupation des terres (points d'ailleurs toujours en suspens au moment la rédaction de ce manuscrit au début de l'année 2020). La mise en projet de l'action publique alimentaire est donc chronophage pour l'ensemble des acteurs qui s'y soumettent et peut aussi faire preuve d'arbitraire dans la sélection des lauréats.

Ainsi, comme dans le cas de labélisation nationale, l'élaboration d'appels à projets afin de sélectionner les bénéficiaires des politiques alimentaires territoriales s'inscrit dans une logique gestionnaire de mise en projet de l'action publique. Or, par nature, le projet a une fin et une durée limitée dans le temps. Pour conjurer le court-termisme du projet et l'incertitude de son renouvellement, les équipes des politiques alimentaires, les intermédiaires partenaires ou les publics cibles récipiendaires sont pris dans un cercle vicieux : ils mobilisent beaucoup d'énergie pour mettre en place des dispositifs qui vont assurer la survie dans le temps de leurs actions par la reconduction des dits projets. C'est une des raisons qui expliquent la part importante de ressources consacrées à des actions de communication et de publicisation des résultats des actions mises en œuvre, dont découle une certaine « mise en scène » des politiques concernées.

Conclusion intermédiaire

L'opérationnalisation du caractère intersectoriel des politiques alimentaires s'illustre de différentes façons dans les politiques alimentaires territoriales étudiées, oscillant entre l'accentuation de collaborations entre services au sein des collectivités territoriales et la volonté politique de définir un objectif commun transversal à différentes politiques publiques locales. La mise en œuvre de l'intersectorialité des nouveaux enjeux alimentaires fait cependant pareillement face à une fragilité opérationnelle due à la faiblesse des ressources de ces politiques, mais aussi à l'organisation historique des services par secteurs et à leur hiérarchisation interne. En effet si les nouvelles questions alimentaires portées à l'agenda politique local peuvent dans certains cas

constituer de « nouveaux cadres territoriaux » quant aux discours et partenaires sur les arènes de la régulation locale du secteur agricole, nous concluons de-même que « si ces nouveaux cadres territoriaux peuvent provoquer, dans certains cas, la redéfinition des contours des secteurs d'intervention, ils ne remettent pas en cause le principe de la division du travail politique selon différents secteurs d'activités organisés autour d'intérêts constitués et de détenteurs de compétences spécifiques » (Douillet, 2005, p. 279). Dans certains cas, l'organisation transversale des équipes des politiques alimentaires constitue même un frein au déploiement de leur action, affaiblissant leur capacité à peser dans les décisions internes des collectivités territoriales étudiées. Concernant la projectification de l'action publique des politiques alimentaires territoriales, nous avons montré que celle-ci emprunte deux voies principales : la labélisation des politiques lors d'appels à projets de programmes nationaux et l'élaboration d'appels à projets par les collectivités territoriales pour la sélection des bénéficiaires de leurs politiques. Cette logique de mise en projets de l'action publique implique dans les deux cas une publicisation soutenue des politiques alimentaires territoriales, publicisation que l'on retrouve dans le cadre de la communication de ces politiques, dont nous étudions plusieurs facettes dans la partie suivante.

2. Communication et politiques alimentaires territoriales : les nouvelles ressources symboliques de pouvoir local

Dans un contexte de compétition accrue entre territoires et de projectification de l'action publique, l'impératif communicationnel semble toucher particulièrement les politiques alimentaires territoriales étudiées. Les différentes définitions du marketing territorial mettent en avant le rôle de l'idée que les gens se font d'un lieu, c'est-à-dire de l'image que réussissent à créer les autorités locales de leur propre territoire. Aussi dans la « matrice idéologique » du marketing territorial, « l'image, si superficielle et impressionniste soit-elle, acquiert donc le statut décisif de variable déterminante » du développement territorial (Le Bart, 2011, p. 324-325). Cette importance des « images de marque » territoriales s'explique en partie par la décentralisation qui a accentué la compétition entre territoires, chacun devant dorénavant attirer à soi le plus de personnes et le plus de richesses possibles afin d'assurer sa croissance. Par leur contribution à l'amélioration du cadre de vie local et par leur caractère fédérateur, les politiques alimentaires territoriales apparaissent comme de parfaites contributrices à ces stratégies de valorisation et de démarcation des territoires (sous-partie A). Cependant la communication ne s'arrête pas à des enjeux de marketing territorial, elles peuvent aussi s'inscrire, par exemple, dans des perspectives électoralistes ou démocratiques (Le Bart, 2014). Il existe une pluralité d'usages politiques de la communication, dépendants des

configurations politiques locales ou temporelles et parfois difficiles à dissocier les uns des autres (Gourgues, 2014). Une politique alimentaire peut même être pensée en elle-même comme une politique de communication au service des intérêts d'acteurs politiques locaux (sous-partie B). Les collectivités territoriales ne sont pas les seuls organes du pouvoir local à se servir des politiques alimentaires territoriales comme des outils de communication ou des banques d'images et de ressources symboliques. Les élites agricoles locales (chambres d'agriculture et sections syndicales majoritaires) trouvent aussi un intérêt stratégique à s'investir dans la construction et la communication de ces politiques, notamment auprès des collectivités urbaines afin d'instaurer une « agriculture vitrine » autour de villes (sous-partie C).

A) L'alimentation comme enjeu de marketing territorial

a) Les politiques alimentaires territoriales et l'impératif communicationnel

Sur l'ensemble des six politiques alimentaires territoriales étudiées, cinq d'entre elles font l'objet d'une large couverture médiatique institutionnelle que cela soit sous forme de brochures spécialisées, d'articles dans les magazines institutionnels, de plaquettes promotionnelles, de sites internet dédiés ou de campagnes d'affichage public. À l'exception de la politique de la ville de Strasbourg, toutes les politiques alimentaires étudiées possèdent par ailleurs leur propre logo, ou un logo attaché à l'un des volets de leur action, ce qui n'est pas usuel pour des politiques publiques :

Politiques alimentaires territoriales	Logos associés
L'alimentation grande cause régionale – pacte alimentaire Conseil régional d'Occitanie	
Assises alimentaire du Grand Est et salons Passion de nos terroirs Conseil régional du Grand Est	
Breizh Alim' Conseil régional de Bretagne	
Plan alimentaire durable Ville de Rennes	
Bocal – volet de la politique agroécologique et alimentaire Métropole de Montpellier	

Tableau 13 : Logos associés aux politiques alimentaires étudiées

S'il est difficile de quantifier la part budgétaire que les services de communication dédient à ces nouvelles politiques alimentaires, leur omniprésence dans le paysage communicationnel des collectivités territoriales étudiées laisse présumer du rôle important qu'elles y occupent aujourd'hui. D'après les entretiens que nous avons eus avec les agents territoriaux ou le personnel politique des collectivités territoriales, le budget consacré à la communication des politiques alimentaires ne semble pas faire l'objet de restriction particulière, ni de débat au sein des services. Par exemple au conseil régional d'Occitanie le budget de communication du pacte alimentaire n'est « *pas un sujet de discussion, même si on fait attention* »[434]. Les services de communication des collectivités territoriales font aussi parfois appel à des prestataires extérieurs pour sous-traiter une partie de leur travail sur les politiques alimentaires. C'est le cas notamment au conseil régional d'Occitanie, mais aussi dans les métropoles de Montpellier ou celle de Strasbourg qui

[434] Entretien avec le conseiller technique agriculture, alimentation, enseignement agricole et forêt au cabinet de la présidente du conseil régional d'Occitanie, Toulouse, le 03/12/2018

lançait par exemple en 2018 un appel d'offres d'assistance à maitrise d'ouvrage afin de « *mettre en place un véritable plan de communication autour du manger local et bio* »[435].

L'alimentation durable, les cantines approvisionnées en produits issus de l'agriculture biologique ou la présence de ceinture verte autour des villes sont autant de thématiques qui participent de l'amélioration du cadre de vie. Or, l'image des collectivités locales se superpose de plus en plus avec cette notion de cadre de vie (Le Bart, 1999). Dans la course à la notoriété, ce qui compte, c'est de véhiculer une image positive du territoire. La promotion d'une alimentation durable, locale et saine est ainsi assurément un axe emprunté par les élus politiques.

Au-delà de son inscription au projet de marketing territorial des collectivités territoriales, l'alimentation permet aussi de communiquer auprès de la population autour de thèmes fédérateurs et non clivants. Au nom de cette double communication (vers l'intérieur et vers l'extérieur), les services en charge de l'opérationnalisation des politiques alimentaires territoriales sont régulièrement sollicités par les services de communication pour valoriser leurs actions passées ou à venir. « *Les gens de la communication savent que les questions alimentaires c'est des sujets qui intéressent beaucoup les habitants* »[436]. Cette « surmédiatisation » des politiques alimentaires urbaines contraste avec la faiblesse des ressources humaines et budgétaires dont elles disposent et que nous avons détaillées dans la partie précédente. Pour satisfaire ce besoin de communiquer, les collectivités territoriales sont parfois amenées à resserrer les politiques alimentaires autour de quelques actions emblématiques et facilement « médiatisables ». C'est notamment le cas de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier.

b) « C'est le Mmmag qui fait la politique ! » : la place de la communication dans la politique de la métropole de Montpellier

En 2018, sur les neuf directions techniques de la métropole de Montpellier concernées par la politique agroécologique et alimentaire, seules trois sont réellement impliquées dans sa réalisation : la direction du développement économique, celle de l'aménagement opérationnel et celle de la communication (Hasnaoui Amri, 2018). La direction de la communication réalise plusieurs missions, telles que l'organisation d'évènements (mois de l'agroécologie), la création d'une plateforme internet de référencement de produits locaux (site BoCal) ou encore la rédaction

[435] Entretien avec la chargée de mission aux circuits courts à la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 23/05/2018
[436] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

d'articles sur le sujet pour le Mmmag, magazine institutionnel de la métropole. C'est en particulier cette dernière dimension de la communication de la politique alimentaire de Montpellier que nous étudions ici.

De manière générale, on constate une sophistication des magazines institutionnels des collectivités territoriales et une professionnalisation de leurs équipes rédactionnelles, ce qui contribue à un brouillage de la frontière entre communication et information, le pouvoir politique s'arrogeant une partie du pouvoir médiatique (Frisque, 2010). Le Mmmag, distribué automatiquement à tous les domiciles des habitants de la métropole ne fait pas office d'exception, il est d'ailleurs sous-titré « Le magazine d'information de la métropole », oblitérant ainsi son caractère communicationnel, voire promotionnel de l'équipe métropolitaine au pouvoir (Le Bart, 2000). La mise en scène de l'action publique de la métropole proposée dans ce magazine mensuel tend à invisibiliser les choix politiques effectués par les autorités en place : le caractère politique de l'action publique locale n'apparaissant dans ses pages que lors de rares rappels de certaines controverses locales. L'alimentation et l'agroécologie, sujets rassembleurs et objets de compromis politiques, sont des sujets de prédilection pour ce magazine institutionnel.

La politique alimentaire de la métropole a ainsi été régulièrement mise à la une du Mmmag : entre son lancement à l'été 2016 et la fin de notre enquête en 2019, 4 couvertures du magazine institutionnel lui ont été consacrées, ainsi que 7 dossiers thématiques (voir Figure 18)[437]. Le ton employé pour décrire cette politique est toujours enjoué et épouse parfaitement les différentes logiques du marketing de l'action publique locale (Nay, 1994) : logique « développementaliste » (« la politique agroécologique et alimentaire contribue à la prospérité et au développement du territoire »[438]), logique de distinction (« Montpellier est la première métropole à mettre en œuvre une telle politique publique »[439]) et logique d'extension de l'espace de représentation du centre urbain (« le rayonnement de la politique est présenté comme national et international »[440]).

[437] Les numéros concernés sont les suivants : n°17 (juin 2016), n°31 (octobre 2017), n°36 (mars 2018), n°39 (juin 2018), n°45 (janvier 2019), n°52 (septembre 2019), n°54 (novembre 2019), Montpellier Méditerranée Métropole

[438] Voir par exemple les numéros du Mmmag n°17 (p. 24-33), n°31 (p. 26-29), n°36 p. 28-29) et n°45 (p. 28-35), Montpellier Méditerranée Métropole

[439] Voir par exemple les numéros du Mmmag n°31 (p. 26) et n°45 (p. 29), Montpellier Méditerranée Métropole

[440] Voir par exemple les numéros du Mmmag n°45 (p. 36-37), n°52 (p. 24-33) et n°54 (p. 36-39), Montpellier Méditerranée Métropole

Figure 18 : Les unes du Mmmag consacrées à la communication institutionnelle de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier

En dehors des couvertures et des dossiers thématiques, la politique agroécologique et alimentaire s'affiche de manière récurrente dans le reste des pages du magazine institutionnel. Un technicien de la chambre d'agriculture départementale en charge des relations avec la métropole ironisait ainsi sur le sujet :

> *C'est drôle quand on regarde ça sous l'angle de la communication en fait. Le dernier Mmmag de la métropole c'est sur le SCoT, ils disent, le SCoT respecte les transitions énergétiques, l'environnement, etc. Et la communication sur l'agroécologie et l'alimentation, y en a pas mal dans le Mmmag, hein... Ça fait 12 fois en 2 ans qu'ils parlent de la Condamine, 25 fois de Terracoopa. Après ils travaillent aussi sur le MIN*

[marché d'intérêt national], et puis je veux pas leur jeter la pierre, ils travaillent aussi par le biais de la communication. Là c'est juste pour relativiser les choses.[441]

Cette médiatisation de la nouvelle politique agroécologique et alimentaire semble avoir été initiée par les services de communication de la métropole. En effet, de manière très précoce par rapport à l'avancement de la politique, l'élue et son équipe ont été fortement sollicitées par ces services pour communiquer sur leurs actions, parfois encore à l'étude. Cette situation pouvait être inconfortable pour l'élue de la politique alimentaire qui raconte en ces termes :

Est-ce que vous sentiez un décalage entre les moyens dont vous bénéficiiez pour la politique et ce que le service communication donnait à en voir ?
Oui. Des fois j'étais même mal à aise... Je me disais mince... moi j'étais à peine arrivée, mais là c'est pour tous les médias, pas que le service communication de la métropole, […] fallait tout de suite que je communique sur des choses qui allaient être faites.[442]

La pression à communiquer sur la politique alimentaire entraîne alors un décalage entre les actions publiques réellement mises en œuvre et celles qu'affiche le service de communication de la métropole. C'est le cas par exemple concernant l'installation de la nouvelle ferme urbaine de la Condamine proclamée dans le Mmmag de juin 2016[443], alors que les premiers chantiers collectifs réalisés sur la ferme afin de dépolluer les sols des résidus de plastiques, vestiges des anciennes cultures, n'ont pu avoir lieu qu'à la fin de cette même année. Par ailleurs la communication qui est faite sur le réseau des « fermes ressources » installées par la métropole dresse un portrait souvent angélique de situations dans la réalité bien plus problématiques[444]. Tout d'abord, malgré la proclamation de la préservation de centaines d'hectares redistribués à des agriculteurs aux pratiques agroécologiques, les travaux sur le sujet ne dénombrent en fait l'installation que d'une poignée de nouveaux agriculteurs sur les terres périurbaines de la métropole totalisant une surface de 9.5 hectares (Hasnaoui Amri et al., 2020). Cette dizaine d'hectares mis à disposition d'agriculteurs en agriculture biologique doit elle-même être relativisée : alors que « *d'un côté il y a une communication qui est quand même massive sur "on installe des agriculteurs sur 9 ha", de l'autre côté on bouffe 900 ha de terres irriguées [avec la promulgation du nouveau SCoT]* »[445],

[441] Entretien avec le correspondant de la métropole et de la P2A à la chambre d'agriculture de l'Hérault, Lattes, le 10/05/2017
[442] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[443] Le Mmmag n°17, Montpellier Méditerranée Métropole, juin 2016, p. 28-29
[444] Se reporter par exemple aux numéros suivants du Mmmag, Montpellier Méditerranée Métropole : n°17 (p. 28), n°31 (p. 26), n°39 (p. 28-29), n°45 (p. 32)
[445] Entretien avec le correspondant de la métropole et de la P2A à la chambre d'agriculture de l'Hérault, Lattes, le 10/05/2017

élément passé sous silence dans les différents numéros du Mmmag. Ensuite, en raison des faibles ressources humaines et financières et des tensions internes à la métropole précédemment décrites, ces installations d'agriculteurs périurbains ont été très longues à mettre en place. À la fin de l'année 2019, elles ne présentaient toujours pas de garanties sur le long terme pour les nouveaux agriculteurs installés (bail précaire, conditions d'exploitation difficiles). La démolition et le remplacement d'une serre amiantée sur le terrain de la Condamine par les services de la métropole ont ainsi fait l'objet de négociations sur plusieurs années. Nous abordions ces modalités techniques avec un agent de la chambre d'agriculture départementale suivant le dossier :

> ***Mais la métropole veut pas leur installer une serre en plastique ?***
> *Pfff... Pour le moment non. Mais il faut qu'ils réfléchissent quand même un peu à tout ça... Une serre, ça va multiplier par deux leurs rendements. Ils veulent quoi, qu'ils crèvent de faim dans deux ans les gars ? Faut quand même qu'ils sachent où ils veulent aller quoi. Après, une serre en plastique, c'est peut-être pas beau pour le Mmmag... [rire] c'est le Mmmag qui fait la politique ! [rire] Mais on n'en est pas loin.*[446]

Si cet agent de la chambre d'agriculture de l'Hérault plaisantait sur le pouvoir politique de la direction de la communication de la métropole, la situation en interne ne semblait pas être si éloignée de ses propos. En effet, au-delà de l'utilisation de la politique alimentaire à des fins de marketing territorial par l'affichage d'un bilan toujours flatteur au service d'un cadre de vie à la fois urbain et « vert », il existait aussi à la métropole une instrumentalisation politique des services de communication eux-mêmes, dont nous détaillons les rouages dans la partie 3 de ce chapitre. Dans les faits, il est difficile de distinguer les différents registres de communication territoriale (Le Bart, 1999). Aux enjeux d'information citoyenne de l'action publique menée par les collectivités territoriales (communication institutionnelle) et à ceux de promotion des territoires (marketing territorial) se mêlent aussi des enjeux de marketing politique, visant la valorisation perpétuelle de l'action municipale et de ses élus.

Au-delà de ces trois registres de la communication territoriale qui caractérisent les politiques alimentaires locales en général, nous abordons maintenant un cas limite rencontré dans notre recherche, où la politique alimentaire est pensée comme une politique de communication en elle-même.

[446] Entretien avec le correspondant de la métropole et de la P2A à la chambre d'agriculture de l'Hérault, Lattes, le 10/05/2017

B) Les politiques alimentaires territoriales comme politiques de communication à l'égard du monde agricole : le cas de Breizh Alim'

En plus du soutien classique aux filières agroalimentaires qu'elles représentent, la politique alimentaire du conseil régional de Bretagne est aussi un support de communication des autorités publiques régionales en direction du secteur breton de la production animale. Trois points viennent soutenir cette analyse. Premièrement, nous montrons que le choix de ne retenir que des filières animales emblématiques de la région au sein de la démarche alimentaire, en particulier la filière porcine, n'a dans les faits qu'un faible impact sur le développement de l'ancrage territorial de l'approvisionnement des cantines scolaires. Ce choix permet d'adresser un message symbolique aux éleveurs bretons (point a). Par ailleurs la démarche alimentaire n'a que faiblement pris en compte les attentes des usagers des restaurants lycéens, formulées pourtant à diverses reprises et selon différents canaux (point b). Enfin, nous montrons que les conseils régionaux n'ont en réalité qu'une faible marge de manœuvre politique sur la composition des repas des cantines, pourtant objectif officiel de Breizh Alim' (point c).

a) Le choix de la filière porc, un choix d'affichage politique

Dans le contexte de crise économique que subissait la filière porc en 2015, le conseil régional de Bretagne cherchait à obtenir et à communiquer les chiffres de la consommation de porc breton dans les lycées de sa région (cf. chapitre 4, p. 222). Ce besoin d'information a constitué en lui-même l'un des motifs politiques du lancement de la démarche Breizh Alim', comme l'expliquait un fonctionnaire du conseil régional de Bretagne :

> *La Bretagne est soumise de façon cyclique à des crises de produits, le lait, le porc, les poulets. Lorsqu'il y a eu les dernières crises lait et porc [entre 2015 et 2016], nos élus voulaient absolument qu'on puisse leur donner le tonnage de porc breton qu'on consommait dans les lycées bretons. On était incapable de donner ce chiffre. Et dieu sait si on a eu de la pression pour donner ces chiffres, mais on les avait pas !*
>
> ***Vous ne pouviez pas donner le tonnage de porc en général ou juste la provenance ?***
>
> *Quand on a essayé de construire ça, on a fait remplir des tableaux aux lycées, mais ils n'avaient même pas les tonnages globaux, ou alors il fallait exhumer les factures d'une année de consommation. Donc les tonnages, on les a estimés.*[447]

[447] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018

Pour pallier cette absence de connaissance, une action fut inscrite dans le budget primitif du conseil régional de mars 2016 dans les termes suivant : « afin de réaliser un état des lieux précis de l'origine des produits entrant dans la composition des menus, un travail d'observation va être mené »[448]. Ainsi, lorsqu'en mai 2016 la chambre régionale d'agriculture de Bretagne (Crab) proposa à la Région de s'associer à elle pour son projet alimentaire « grandes filières » dans la restauration collective, le conseil régional accepta la proposition. L'une des conditions initiales de cette collaboration qui devint par la suite la démarche Breizh Alim', fut la sélection de deux filières d'action prioritaires : la filière porc et la filière lait. La filière porc a donc été l'une des premières à être inscrites au sein de la politique alimentaire et elle est même la seule à être explicitement mentionnée dans la première convention partenariale signée entre le conseil régional et la Crab. L'objectif était alors le suivant : « La Région Bretagne souhaiterait que du porc breton soit dans tous les lycées bretons dans la mesure du possible. La Crab est ensuite intervenue auprès des groupements de commandes des lycées, en collaboration avec les services de la Région, pour les aider à remplir cet objectif, dans le respect du code des marchés publics »[449]. Nous interrogions un responsable de la démarche au conseil régional sur les motifs de sélection des premières filières d'intervention de Breizh Alim' :

> ***Comment s'est fait le choix des quatre filières ?***
>
> *Ah ça a été un choix politique du conseil régional hein. On s'est aussi rendu compte que c'était compliqué de travailler sur toutes les filières alimentaires. Je me rappelle très bien la réunion où on en a discuté. Au début, c'était uniquement le porc, parce qu'on était en 2016, au moment de la grosse crise porcine. Et le lait aussi. Et puis quand même on est dans une région maritime, alors les produits de la pêche aussi [rire]. Et puis en début 2017, les œufs. À chaque fois ce sont des décisions politiques.*[450]

La décision politique de faire figurer la filière porc comme une filière prioritaire de la démarche Breizh Alim' répondait ainsi avant tout à des enjeux d'affichage politique. Quoiqu'il en soit, cette décision ne pouvait de toutes façons n'avoir qu'un faible impact sur le développement de l'ancrage territorial de l'approvisionnement des cantines scolaires dans la mesure où les cuisines

[448] Budget primitif 2016, Délibération n°16_BUDG_01, Conseil régional de Bretagne, mars 2016, p. III-41 (148)
[449] *Convention d'attribution d'une subvention pour le soutien au projet alimentaire territorial régional entre le conseil régional de Bretagne et la chambre d'agriculture de Bretagne*, Volet 4, p. 3, 06/12/2016
[450] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

des lycées bretons étaient déjà majoritairement fournies par l'agro-industrie porcine régionale, comme nous a permis de le conclure notre enquête.

En effet, si de l'aveu des fonctionnaires du conseil régional, « *on n'a pas une idée très claire de ce qu'il y a dans l'assiette de nos lycéens* »[451], les estimations qui nous ont été fournies par différents membres de la chambre d'agriculture régionale lors de nos entretiens laissaient entendre que l'approvisionnement des cantines des lycées en viande de porc était déjà vraisemblablement d'origine bretonne. L'un d'eux expliquait : « q*uand le cours est bon ici et pas trop élevé, c'est forcément du porc français* »[452], or la Bretagne est à la fois la première région productrice de viande porcine (57 % de la production nationale[453]) et celle qui en fixe le prix du cours pour l'ensemble du pays, via son marché du porc breton de Plérin, dans les Côtes-d'Armor. Entre 2015 et 2017, le porc français était ainsi relativement compétitif vis-à-vis de ses homologues européens puisque son cours moyen s'élevait à 1,30 €/kg, alors que les cours moyens de ses deux principaux concurrents s'établissaient à 1,17 €/kg pour le cours espagnol et 1,50 €/kg pour le cours allemand[454]. Ces informations peuvent ainsi laisser présumer du fait que le porc servi ces années-là dans les cantines scolaires était alors du porc français, et *a fortiori* breton.

Cependant, pour tenter de valider ou d'invalider les estimations des membres de la chambre d'agriculture régionale, nous avons posé la question au responsable du plus important groupement de commandes de la région (groupement de Bréquigny) regroupant 78 lycées et collèges de la région Bretagne. Concernant les lots « viande fraîche de porc » et « charcuterie », ce responsable affirmait : « *On a toujours eu Bernard* »[455]. Bernard est une entreprise d'abattage située dans le département du Morbihan et spécialisée dans la transformation et la conservation de la viande de porc. Il s'agit d'une des marques de Jean Floc'h, groupe agroalimentaire historique de la région, classé parmi les premiers abatteurs privés de porcs en France[456]. Ainsi, pour le marché des denrées alimentaires 2016-2017 du groupement de commandes de Bréquigny, seul le lot « viande fraîche

[451] Entretien avec le directeur du service de l'agriculture et de l'agroalimentaire du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 09/06/2017
[452] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017
[453] Chiffre concernant les volumes de production des activités de la filière en 2013, Agreste
[454] Chiffres obtenus à partir du document *Bilan annuel 2017,* marché du porc breton, 28/12/2017, 2 p.
[455] Entretien avec le responsable du groupement de commandes des établissements d'enseignement public de Rennes et la Région, dit groupement de Bréquigny, Rennes, le 23/03/2018
[456] En volume, source : article de presse *Un tiers de l'abattage breton aux mains de la grande distribution*, Terra Terragricoles de Bretagne, 08/02/2018

de porc bio » était importé depuis le département de la Savoie[457]. Cette situation vient corroborer le sentiment général du responsable de la direction des lycées au conseil régional de Bretagne :

> ***À la chambre d'agriculture ils m'ont dit qu'il y a avait une forte probabilité pour que le porc [des cantines des lycées] soit breton [...]. Pour vous c'est une hypothèse réaliste ?***
> *C'est probable. Mais s'il y a du porc de qualité qui vient des Pays-Bas, ça ne m'étonnerait pas qu'on les retrouve dans les assiettes des lycées.*
> ***De qualité, c'est-à-dire ?***
> *Sous labels par exemple.* [458]

En l'occurrence, dans le cas du groupement de commandes de Bréquigny le « porc de qualité » venait de Savoie et non des Pays-Bas. Cependant, ce lot de viande fraiche de porc bio représente moins d'un dixième de la valeur totale des lots « viande de porc fraîche » et « charcuterie » qui eux venaient donc tous deux de Bretagne[459].

Si l'enjeu de la démarche Breizh Alim' était d'améliorer les conditions d'accès à la fourniture de denrées alimentaires à destination des cantines scolaires pour les entreprises bretonnes, retenir la filière porc en particulier, déjà présente dans les assiettes, apparaît ainsi comme un choix singulier quand on sait que sur la volaille ou sur la viande bovine par exemple, les cantines lycéennes seraient en revanche très largement fournies par les marchés européens[460]. Jusqu'à 70 % de la viande bovine et ovine des restaurants scolaires proviendrait de l'étranger[461]. Pourquoi dès lors avoir fait le choix dans Breizh Alim' de privilégier une filière locale déjà bien représentée dans la restauration scolaire, au détriment de ces filières sous-représentées ? Quelques éléments de réponse figurent dans les propos du directeur de la plateforme régionale des achats à la préfecture de Bretagne, partenaire de la démarche Breizh Alim' :

---

[457] Fiche *Fournisseurs marchés des denrées alimentaires du 1er septembre 2016 au 31 aout 2017*, Groupement de commande de Brequigny, 2016, 3 p.
[458] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018
[459] Calculs effectués à partir des informations figurant sur l'avis d'attribution de marché du groupement de Bréquigny pour la fourniture de denrées alimentaires 2017/2018, *J03 Avis d'attribution de marché standard Dir24,* 2018, 69 p.
[460] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017
[461] Propos tenus par le vice-président de la chambre d'agriculture de Bretagne en charge du dossier Alimentation lors de l'événement Terre 2018, les Assises de l'élevage et de l'alimentation, Rennes, le 10/09/2018

Si les cantines sont plutôt bien fournies en porc breton, que va apporter l'action de Breizh Alim' ?

Oui. Alors il ne faut pas se focaliser que sur le porc. Le porc n'est qu'une filière parmi les autres.

Mais alors, pourquoi l'avoir inscrite ?

[silence] Mais c'est pas moi qui l'ai inscrite. La chambre d'agriculture, le conseil régional et l'État ont considéré qu'il fallait aussi la traiter. Je dirai qu'il y a plusieurs effets. Le premier est de montrer aux acteurs économiques que les grands donneurs d'ordre, État, collectivités et chambres travaillent de concert. C'est peut être un symbole, une image, mais c'est quand même un élément important de ne pas avoir la version du conseil régional, la version de la chambre, la version des collectivités, la version des métropoles : tous on travaille ensemble.[462]

Ainsi, au-delà de la contribution au développement économique des filières agro-industrielles par le prisme duquel nous analysions la démarche Breizh Alim' dans le chapitre précédent, cette politique alimentaire régionale revêt aussi un important caractère symbolique puisqu'adresser un signal aux éleveurs porcins de Bretagne touchés par la crise économique de leur filière a été l'un des moteurs de celle-ci.

En effet, en 2015 la crise du porc est européenne, mais elle touche particulièrement la Bretagne. De violentes manifestations éclatent dans la région : des blocages ou barrages filtrants se mettent en place à l'entrée des grandes villes et sur une quinzaine de routes départementales, du fumier est déversé devant les préfectures, des « opérations coup de poing » sont organisées dans les supermarchés. Afin d'apaiser la situation, le conseil régional signe alors le « plan porc » pour l'avenir de la filière porcine en Bretagne dont l'un des engagements est celui de « favoriser les achats responsables de viande porcine dans la restauration hors domicile »[463], c'est-à-dire favoriser les achats régionaux comme l'explique le responsable de la direction agriculture à la Région :

Au moment de la crise, il y a eu la volonté de mettre un cocorico sur les produits, de mettre un logo disant que ça vient d'ici. Parce que parfois on fait venir du bio d'Allemagne ou de je ne sais où, notamment dans la restauration collective [...]. Un agriculteur qui est en difficulté et qui sait que son enfant à l'école mange du porc

[462] Entretien avec le directeur de la plateforme régionale des achats au Sgar, correspondant Breizh Alim' à la Préfecture de la région Bretagne, Rennes, le 02/02/2018

[463] *Pour l'avenir de la filière porcine en Bretagne*, conseil régional de Bretagne et ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22/02/2016, p. 4

allemand, ben il préfère que les produits qui sont consommés localement viennent de ses productions.[464]

Cette image d'un fils d'agriculteur breton mangeant du porc allemand à la cantine est revenue plusieurs fois lors de nos entretiens avec les décideurs de Breizh Alim'. Comme dans cet extrait avec l'ancien chef de la démarche alimentaire au conseil régional :

Mais on va dire que pour les producteurs, une fois qu'ils ont vendu leur porc à la coopérative, que celui-ci soit écoulé sur des marchés bretons ou des marchés de Nouvelle Aquitaine, ça ne change pas grand-chose pour eux d'un point de vue économique, il me semble.

Ah tout à fait, tout à fait.

Donc il s'agit plutôt pour eux d'un intérêt symbolique ?

Ils sont à la fois agriculteurs et parents d'élèves et donc ils ne comprennent pas s'il y a des produits importés. Ça parait aberrant pour les producteurs que les produits voyagent à ce point.[465]

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent (cf. chapitre 4, p. 259-264), un éleveur breton qui vend à la Cooperl (première coopérative porcine de Bretagne) n'obtiendra ni de meilleures rémunérations ni de meilleures conditions de travail, que sa viande soit consommée par un lycéen français ou chinois (en 2016, environ 35 % de la viande commercialisée par cette coopérative était exportée, dont 1/3 de celle-ci en Chine[466]). Dans ce contexte, l'intérêt de la démarche Breizh Alim' (qui aide théoriquement la Cooperl à fournir les cantines bretonnes) serait ainsi pour cet agriculteur un intérêt d'abord symbolique, celui de voir son enfant manger « sa » viande de porc. Ou celui d'avoir des produits alimentaires qui voyagent moins : ironie du sort pour un modèle agricole breton qui a fondé son industrie agroalimentaire sur l'import-export[467]. Pour le conseil régional, le recentrage sur les filières agroalimentaires emblématiques de la Bretagne (le porc, le lait, les produits de la mer et les œufs) nourrit donc avant tout des ambitions politiques d'ordre symbolique, comme celle d'afficher une collaboration avec les acteurs de ces filières particulièrement touchées par les crises structurelles des marchés de l'export ou de communiquer à terme des résultats politiques « forts » à moindres frais (« 100 % du porc mangé par les lycéens

[464] Entretien avec le directeur du service de l'agriculture et de l'agroalimentaire du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 09/06/2017

[465] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

[466] Source site internet de Cooperl, Groupe coopératif agricole production porcine

[467] Rapport *L'internationalisation du système productif alimentaire breton*, Les études du CESER. CESER de la région Bretagne, 2013, 294 p.

bretons est local »). « *Parce que je le rappelle l'enjeu initial c'est : plan lait /plan porc. On affiche des choses politiques fortes, donc il faut des résultats forts, donc on est obligé d'aller vers des filières majeures, vers du volume* »[468].

Enfin, pour la préfecture de Bretagne, engagée dans la démarche alimentaire et dont l'une des missions étatiques est de garantir l'ordre public en région, envoyer des signaux aux éleveurs via Breizh Alim' permet aussi d'apaiser une situation locale conflictuelle, source de trouble de l'ordre public :

> *Le préfet dans son action il a l'ordre public et il a besoin d'un certain nombre de manettes. C'est-à-dire qu'à un moment quand vous avez des problèmes avec des agriculteurs, il faut être capable via les services d'avoir une certaine souplesse de gestion pour arranger certains trucs.*[469]

La politique Breizh Alim' peut donc être considérée comme une politique de communication à destination des éleveurs de Bretagne et principalement à ceux des filières conventionnelles de viande de porc, sans pour autant que les bénéfices économiques ou sociaux de celle-ci ne leur reviennent (cf. chapitre 4, p. 254-268). Ironiquement, l'un des principaux fournisseurs de viande de porc fraîche de la démarche Breizh Alim' n'est autre que la Cooperl, coopérative qui joua un rôle déterminant dans l'éclatement de la crise du porc en Bretagne en préférant suspendre ses achats locaux jugés trop onéreux, au profit de l'achat sur les marchés allemands où le cours de l'époque était de 25 centimes d'euros moins élevé[470]. Par ailleurs si le Plan porc s'engageait à encourager l'achat local, le conseil régional de Bretagne rappelait cependant en fin de document : « Enfin, la filière porcine doit rester une filière d'exportation. Le développement à l'international est un levier majeur d'amélioration de la compétitivité, car il permet de valoriser au mieux les productions en fonction des spécificités du marché »[471]. L'export et la compétitivité demeurent ainsi les deux clés de voute du développement de la filière porcine promu par la région Bretagne, qui affiche cependant « en même temps » des actions sur l'approvisionnement local, tel que Breizh Alim'.

---

[468] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

[469] Entretien avec le chargé de mission développement durable, agriculture, agroalimentaire et économie verte au Sgar à la préfecture de Bretagne, Rennes, le 02/03/2018

[470] Communiqué de presse de Cooperl Arc Atlantique, *Cooperl Arc Atlantique suspend ses achats au Marché du Porc Breton pour assurer sa pérennité et celle de ses éleveurs adhérents*, 12/08/2015

[471] *Pour l'avenir de la filière porcine en Bretagne*, p. 5, conseil régional de Bretagne et ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 22/02/2016

Un élément supplémentaire venant étayer notre hypothèse d'une politique alimentaire régionale pensée comme une politique de communication est la faible prise en compte des attentes des usagers des restaurants scolaires lycéens quant au contenu de leurs assiettes.

b) La faible prise en compte des attentes lycéennes vis-à-vis de leur restauration collective

Le Conseil régional des jeunes lycéens et apprentis de Bretagne est une instance du conseil régional constitué de 144 lycéens et apprentis, élus par leurs pairs pour deux ans. Ces représentants travaillent sur les thèmes de leurs choix et peuvent proposer au président du conseil régional des projets à réaliser pendant sa mandature. En 2010, la commission « Agenda 21 et développement durable » de ce conseil régional des jeunes publiait son projet de charte pour la restauration collective intitulé « Au menu de demain »[472]. Cette charte dressait un certain nombre de constats relatifs aux enjeux alimentaires (gaspillage alimentaire, crise climatique et énergétique, pollution de l'eau, algues vertes, surconsommation de viande) et appelait de ses vœux le développement d'une « autre agriculture bretonne »[473] capable de fournir une alimentation de qualité tout en minimisant son impact sur l'environnement. Les lycéens y proposaient un ensemble d'engagements pour le conseil régional visant à atteindre cette alimentation de qualité, parmi eux : l'approvisionnement en produits sans OGM, régionaux, de saison et une introduction progressive et constante de produits issus de l'agriculture biologique. Cette charte reçut un accueil mitigé au conseil régional de Bretagne comme l'évoque le responsable de l'époque du service des projets éducatifs :

> *Il y avait une démarche qui avait été menée par le conseil régional des jeunes qui avait mis en place une sorte de charte. Cette charte c'était l'un de deux projets qu'ils voulaient faire : bah l'alimentation c'est toujours le sujet des conseils de vie lycéenne souvent en disant qu'on mange pas bien « gna gna ». Et puis il y a un souci des jeunes de plus en plus, pour manger mieux quoi. Après ils ne disaient pas automatiquement bio, mais ils disaient "mieux".*
>
> ***Cette charte a eu un poids politique à la région ?***
>
> *Non, non... elle a été présentée lors d'une réunion à l'ensemble des chefs d'établissement. Elle a été diffusée, mais oorff...*[474]

[472] Charte *Au menu de demain*, Conseil régional des jeunes de la région Bretagne, 2010, 2 p.
[473] Charte *Au menu de demain*, Conseil régional des jeunes de la région Bretagne, 2010, p. 1
[474] Entretien avec le chef de service des projets éducatifs, citoyens et de la mobilité des jeunes au conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018

Ainsi, tout comme le guide pratique Ouzh taol d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines (cf. chapitre 4, p. 240), la charte du conseil régional des jeunes sur le manger mieux fut remisée au placard de la direction de l'éducation du conseil régional de Bretagne. Quelques années plus tard, en 2016, cette direction entreprenait l'écriture de sa propre « charte qualité restauration », suite aux demandes des agents régionaux responsables des cantines dans les lycées en faveur d'une formulation régionale et homogène de critères de qualité à appliquer à l'ensemble de la restauration collective. Cette charte est souvent présentée par les acteurs du conseil régional comme le volet qualité de la démarche Breizh Alim'. Pour son élaboration, la direction de l'éducation a fait appel à un prestataire extérieur dont la mission était de mener une consultation ouverte afin d'obtenir un document partagé avec les acteurs du terrain. Une trentaine de personnes ont ainsi été auditionnées, cependant, aucun lycéen ne figurait parmi eux.

> *[Le prestataire] avait une bonne capacité d'animation de groupe. Nous le but c'était d'organiser cette consultation et le groupe constitué était chargé de faire des préconisations. C'est une vraie démarche collaborative.*
> ***Comment avez-vous choisi la trentaine de personnes de ce groupe ?***
> *On a fait... La seule chose qu'on a peut-être manquée c'est qu'il n'y avait pas de parents d'élèves, pas de lycéens, pas d'usagers... C'était vraiment que les personnes qui préparent et qui achètent. Mais oui, le panel a été uniquement sur appel à candidature, appel à manifestation d'intérêts. Ils ont été sélectionnés comme ça.* [475]

Dans le fascicule de présentation de la charte qualité restauration, la parole des lycéens apparaît cependant à quelques reprises, plusieurs expriment notamment leur souhait d'une réduction de la proportion de protéines animales servies dans les cantines au profit par exemple de steaks végétariens. Nous demandions au directeur du service de l'éducation quelle solution la démarche Breizh Alim', centrée à l'époque sur l'approvisionnement en produits carnés et en ovoproduits, pouvait apporter à ce genre de demande :

> *[Cette demande] est parfaitement légitime. Il n'y a pas de raison de ne pas l'accepter. Par contre il faut que la Région, elle puisse rester à sa place. On n'est pas suffisamment nombreux pour aller dans chaque lycée voir s'ils servent... Donc là encore il faut convaincre.* [476]

[475] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018
[476] *Ibid.*

Si effectivement la Région ne peut pas tout, nous avons néanmoins montré précédemment que son énergie était dans les faits entièrement dirigée dans l'introduction de produits animaux issus des filières agro-industrielles régionales, ce qui apparaît comme particulièrement éloigné des préoccupations lycéennes ici présentées.

c) Le pouvoir très limité des conseils régionaux sur l'approvisionnement des cantines lycéennes

Quels sont les compétences réelles des conseils régionaux et leurs effets concrets dans la restauration collective des lycées ? Dans la continuité du mouvement de décentralisation de certaines compétences du ministère de l'éducation, la loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales[477] a acté le transfert des personnels techniciens du service de la restauration scolaire des rectorats aux conseils régionaux. Suite à cette loi, les membres du personnel technique des cantines scolaires des lycées (chef de cuisine, cuisinier, responsable d'office, agent de restauration, etc.) sont ainsi passés du statut de fonctionnaires d'État (agents de l'éducation nationale) à celui de fonctionnaires territoriaux (agent de la collectivité territoriale). Cependant, les gestionnaires de cantines continuent de dépendre formellement du rectorat, c'est-à-dire de l'État. Ils sont responsables de la sélection et de l'achat des denrées alimentaires servies dans les cantines, sélection qu'ils effectuent par la rédaction des cahiers des charges des appels d'offres de la restauration scolaire. Le schéma suivant présente les liens hiérarchiques et les fonctions des principaux acteurs de la restauration scolaire en lycée.

[477] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales

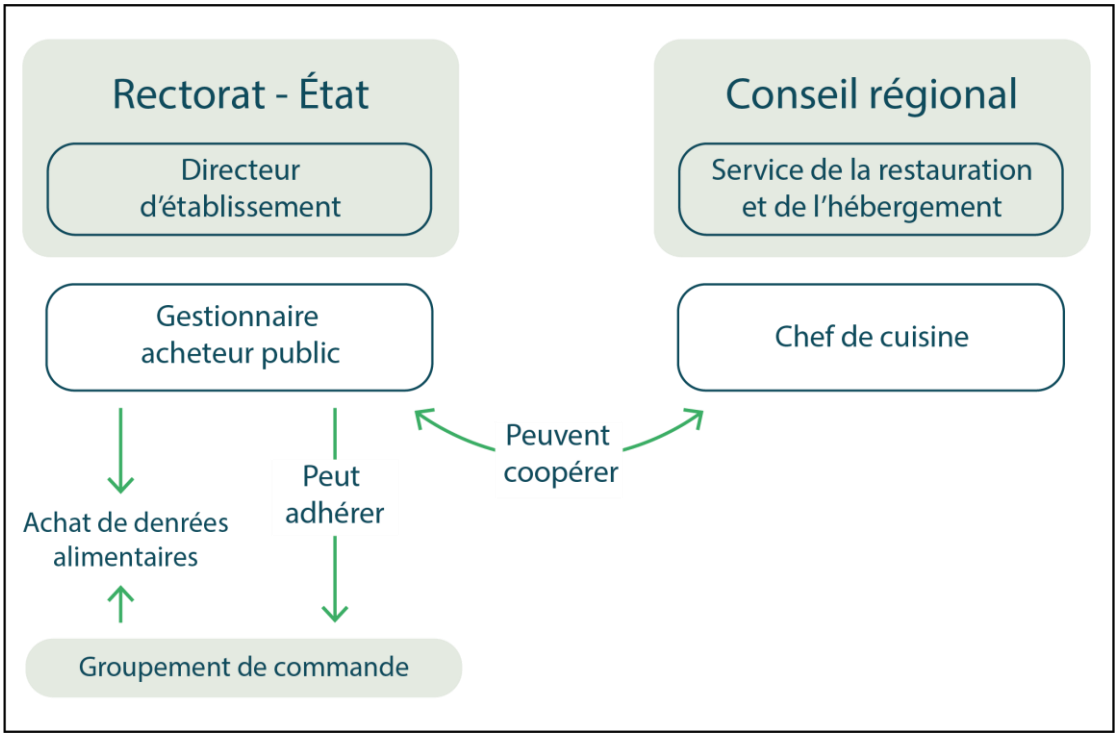

Figure 19 : Schéma simplifié des acteurs principaux de l'approvisionnement des restaurants scolaires des lycées

Les décisions concernant la provenance ou la qualité des denrées alimentaires entrant dans la composition des repas servis aux lycéens de la région sont prises par les gestionnaires des établissements souvent réunis au sein de groupements de commandes afin de mutualiser leurs achats. Une ancienne conseillère régionale expliquait que « *dans certains cas où ça se passe bien, le chef de cuisine peut prendre des initiatives et soumettre au gestionnaire ses priorités, ses choix* »[478]. Cette situation demeure assujettie aux relations interpersonnelles entre ces deux types d'acteurs majeurs des cantines lycéennes. Elle est aussi assujettie aux impératifs financiers mis en avant par les gestionnaires de commandes, eux-mêmes dépendants des décisions collectives prises au sein des groupements de commandes auxquels ils appartiennent majoritairement. L'importance de ces agents d'État est aussi souvent renforcée par le fait que les régions délèguent une partie de leurs prérogatives aux services du rectorat. En région Bretagne par exemple, la gestion de l'encaissement des familles ou de la logistique des achats est déléguée auprès des services relevant de l'État.

Les conseils régionaux n'ont donc pas la capacité hiérarchique à obliger les services gestionnaires des lycées ou des groupements de commandes. Dans le cas de la démarche Breizh Alim', le

[478] Entretien avec une ancienne conseillère régionale du parti Bretagne Écologie au conseil régional de Bretagne, Fougères, le 21/03/2018

conseil régional de Bretagne peut espérer inciter les groupements d'achats régionaux à lui emboiter le pas sur sa politique d'approvisionnement local, mais ne peut en aucun cas les contraindre comme l'expliquait le directeur du service éducation à la Région : « *Les cinq groupements de commandes [de la région], on essaye aussi de former ces gens-là et d'échanger avec eux. Avec cette charte on espère inciter, parce qu'on peut pas les obliger, on n'a pas de rapport hiérarchique sur eux* »[479]. La collaboration entre les services juridiques du conseil régional et les services gestionnaires de la restauration scolaire était au stade de l'expérimentation lors du lancement de Breizh Alim' auprès d'un des cinq groupements de commandes de la région, dont celui de Bréquigny. L'absence de rapport hiérarchique entre les deux entités laissait cependant présumer de la faible prise du conseil régional sur la transformation des cahiers des charges de l'approvisionnement des cantines et donc *in fine* sur le contenu des assiettes des lycées. C'est du moins ce que laissait entendre le responsable de ce groupement de commandes, parmi le plus grand de la région :

> ***Quelle mission vous a confiée le conseil régional ?***
> *Moi je suis fonctionnaire d'État. Donc on a travaillé avec eux oui, parce qu'ils sont en charge des denrées alimentaires via les cuisiniers qui sont leur personnel, mais la démarche Breizh Alim' c'est eux, pas nous.*
> ***Vous justement en tant qu'État et rédacteur des marchés publics, est ce que lorsque le conseil régional dit qu'il veut de la viande sans OGM il a le pouvoir de faire changer vos cahiers des charges ?***
> *Ils peuvent toujours dire ! [rire]*
> ***Mais est-ce que légalement ils peuvent changer quelque chose ? Est-ce qu'ils peuvent vous dire « maintenant vous mettez ça » ?***
> *Non, enfin... C'est pas eux mon chef. Nous on s'adapte aux demandes de nos établissements, des adhérents de notre groupement.*[480]

Ainsi, l'évolution de l'approvisionnement des cantines scolaires dépend plus des gestionnaires et de leurs supérieurs hiérarchiques au rectorat que des chefs cuisiniers, agent de la Région. Le directeur de l'éducation au conseil régional de Bretagne reconnaissait de la sorte :

> *Les lycées qui mettent en place un pourcentage correct de produits bio c'est parce qu'il y a un adjoint gestionnaire qui était motivé. C'est pas le seul élément clé, mais c'est*

[479] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018
[480] Entretien avec le responsable du groupement de commandes des établissements d'enseignement public de Rennes et la Région, dit groupement de Bréquigny, Rennes, le 23/03/2018

> *essentiel. Lui, il dépend de l'académie. C'est pas du tout un personnage régional. […] c'est lui qui a les cordons de la bourse, c'est lui qui passe les commandes.*[481]

Malgré ces faibles marges de manœuvre, la restauration collective est cependant souvent utilisée comme premier levier des politiques alimentaires territoriales que cela soit à l'échelle des conseils régionaux, départementaux ou municipaux. Au-delà du pouvoir restreint de ces collectivités territoriales sur le contenu réel des assiettes des élèves de son périmètre administratif, on peut aussi ajouter que les repas servis en cantine scolaire ne représentent qu'une très faible proportion de la totalité des repas pris sur ce périmètre. L'évolution de leur contenu n'a ainsi qu'un faible effet structurant sur les systèmes alimentaires locaux comme le rappelait lui-même le responsable de la démarche Breizh Alim' au conseil régional :

> *Les quantités mangées par les lycéens, elles sont très très faibles. Si vous voulez, la Draaf a fait un recensement sur le nombre de repas pris en restauration collective tous domaines confondus, on est à 180 millions/an en Bretagne, c'est moins de 10 % de la totalité des repas pris par les Bretons. Donc ça fait pas beaucoup. Et la part du secondaire public, c'est moins de 1 %. Ce n'est pas avec la démarche Breizh Alim' qu'on va résoudre le problème des filières en Bretagne. Mais c'était important que quelque part la Région donne l'exemple, en tout cas se préoccupe de ce qui arrive dans les assiettes.*[482]

Ainsi, de l'aveu du responsable de Breizh Alim', cette démarche alimentaire du conseil régional ne pouvait prétendre à la structuration des filières régionales, mais servait plutôt à renvoyer l'image d'une équipe régionale « *préoccupée* » par le sujet, même si comme nous l'avons vu, son action ne cherchait pas à répondre aux attentes des usagers des cantines scolaires et qu'elle n'avait de toutes façons pas de possibilité de contraindre réellement le développement de leur approvisionnement. Ces trois éléments nous invitent à revoir la finalité affichée de la politique alimentaire bretonne. En plus de constituer un soutien classique aux filières agroalimentaires régionales (cf. chapitre 4, p. 220-270), Breizh Alim' est clairement une politique de communication en elle-même, servant à publiciser la bonne volonté des autorités régionales quant à l'amélioration des conditions de vie des éleveurs bretons dans un climat de contestation sociale virulente à maitriser.

---

[481] Entretien avec le directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018

[482] Entretien avec le chef de projet Breizh Alim', direction des affaires juridiques et de la commande publique, conseil régional de Bretagne, par téléphone, le 12/12/2017

C) Les politiques alimentaires territoriales, outils de communication contre « l'agribashing »

Quels bénéfices les représentants du monde agricole peuvent-ils ou veulent-ils tirer des images véhiculées par les politiques alimentaires territoriales ? Le thème de l'alimentation leur permet tout d'abord d'établir de nouvelles conventions partenariales avec les collectivités territoriales et de capter ainsi de nouvelles sources de financement dans un contexte d'amoindrissement de leurs ressources (point a). Les politiques alimentaires territoriales permettent aussi aux élites agricoles locales de participer à la construction d'une nouvelle image du monde agricole, plus proche des nouvelles attentes citoyennes, l'image d'une « agriculture vitrine » autour des villes (point b). Enfin, l'invisibilisation de certaines controverses de l'alimentation au sein des politiques alimentaires territoriales permet aux élites agricoles locales, mais aussi aux élus au pouvoir, de témoigner un soutien à une certaine partie du monde agricole. C'est notamment le cas avec l'évincement politiques des questions de réduction de consommation de viande, questions particulièrement médiatisées s'agissant du nouveau problème public de l'alimentation et cependant particulièrement oubliées au sein des politiques alimentaires territoriales (point c).

a) L'alimentation, nouveau pont entre les chambres d'agriculture et les collectivités territoriales

La réforme « Terres d'avenir » de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) initiée en 2009 inscrit la notion de collaboration avec les territoires au cœur du projet de développement des chambres d'agriculture[483]. Elle invite ainsi les collectivités territoriales à saisir les chambres d'agriculture sur les problématiques d'aménagement du territoire. Avec la nouvelle thématique de l'alimentation, cette collaboration est facilitée, comme nous l'ont fait remarquer plusieurs techniciens de chambres d'agriculture :

> *Le lien filières et territoires, comment fait-on ? Techniquement et politiquement, c'est un vrai sujet. Ce qui nous permet aujourd'hui de ramener ce sujet au cœur des échanges, et du côté technique, avec les producteurs et techniciens, et du côté des élus, c'est l'outil des projets alimentaires territoriaux qui finalement a pour objectif de faire du lien entre les acteurs de toute la chaîne alimentaire.*[484]

[483] Article : *« Terres d'avenir » Bilan d'une réforme originale*, Chambres d'agriculture n° 1018 – 12/2012
[484] Entretien avec le chargé de mission alimentation, service territoires de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes, le 16/06/2017

Cette collaboration avec les collectivités territoriales apparaît d'autant plus nécessaire aujourd'hui que les sources de financement des chambres d'agriculture s'amenuisent. Jusqu'ici les taxes foncières sur les propriétés non bâties finançaient à peu près 60 % de ces structures, les subventions publiques de l'État, des conseils régionaux et des conseils départementaux assuraient une autre partie des frais de structures et enfin, les prestations pour des collectivités territoriales ou des acteurs privés complétaient ces financements. Dans un contexte de diminution des terres agricoles et de restrictions budgétaires généralisées : « *l'impôt et les subventions diminuent, donc on essaye d'augmenter la part des prestations* »[485] expliquait un agent de la chambre d'agriculture de l'Hérault. Se rapprocher des collectivités territoriales, établir des conventions partenariales avec elles et réaliser pour leur compte des expertises est donc devenu « *un axe stratégique pour les chambres d'agriculture* »[486] au même titre que le développement d'une offre de prestations payantes auprès des agriculteurs : « *C'est un positionnement stratégique aussi sur la place des chambres d'agriculture dans l'univers institutionnel. On se positionne comme expert auprès des territoires qui ne peuvent pas avoir quelqu'un à temps complet sur ces dossiers, donc nous on veut être un prestataire de services pour eux.* »[487].

Les conseils régionaux sont les collectivités territoriales les plus stratégiques pour les chambres d'agriculture « *parce que tout ce qui se capte et se décide se fait à l'échelle régionale. C'est [le conseil régional] qui s'occupe des grandes discussions, des grands équilibres, de ce qui se passe au niveau régional ou national* »[488]. Ainsi en 2015, anticipant la fusion des Régions prévue par l'acte III de la décentralisation[489] au 1er janvier 2016, l'APCA intima aux chambres d'agriculture régionales de fusionner, afin qu'au début de l'année 2016 les nouveaux conseils régionaux institués par la réforme n'aient qu'un seul interlocuteur auprès duquel s'adresser. L'ancienne directrice de la chambre d'agriculture de Champagne-Ardenne expliquait ainsi :

> *Moi j'étais présidente à ce moment-là et début 2015, à la chambre, on connait les limites de la nouvelle région [Grand Est]. Dès le 4 ou 5 janvier l'APCA a dit "on sera prêtes au 1er janvier 2016. Quand les nouvelles régions seront constituées, nous les*

[485] Entretien avec un agent de la chambre d'agriculture de l'Hérault, Lattes, le 10/05/2017
[486] *Ibid.*
[487] *Ibid.*
[488] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/18
[489] En particulier la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

chambres d'agriculture régionales on sera prêtes". On a passé l'année 2015 là-dessus.[490]

Avec le renforcement de leurs compétences économiques, les conseils régionaux sont en effet devenus les chefs de file du financement du développement rural en région, devant les conseils départementaux, anciens grands financeurs des chambres d'agriculture. Le financement des conventions partenariales que peuvent espérer les chambres de la part des (inter-)collectivités urbaines est plus modeste, mais il est décrit à plusieurs reprises dans nos entretiens comme hautement stratégique :

> ***120 000 euros [montant de la convention], ça veut dire que [la métropole de Strasbourg] est un gros partenaire ?***
>
> *Non. C'est un partenaire politiquement très important, mais c'est pas... quand on parle du partenariat avec le conseil départemental, on était à 1 million, maintenant on est plutôt à 500 000 / 600 000 euros. Quand on discute d'un partenariat avec Vinci, on discute d'un partenariat à 200 000 euros. Mais c'est un partenariat auquel on tient beaucoup même si c'est pas ça qui fait bouillir la marmite.*[491]

Les partenariats avec les villes semblent en effet « *politiquement très importants* », car au-delà de la diversification des financements qu'elles représentent, les conventions signées avec les collectivités urbaines permettent de véhiculer une image plus positive du monde agricole auprès des citadins, dans un contexte que les représentants du monde agricole qualifient volontiers « d'agribashing ».

b) Une « agriculture vitrine » autour des villes pour lutter contre « l'agribashing »

Depuis 2018, les représentants de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et en particulier sa présidente Christiane Lambert, utilisent de manière soutenue l'expression « d'agribashing », faux anglicisme traduisant l'idée d'un dénigrement collectif du monde agricole pouvant mener « a*u harcèlement et aux agressions verbales ou physiques envers les agriculteurs* »[492]. Pour lutter contre ce supposé désaveu collectif du monde agricole, les partenariats noués avec les centres urbains dans le cadre de politiques alimentaires revêtent une

[490] Entretien avec l'ancienne directrice de la chambre d'agriculture de Champagne-Ardenne, Strasbourg, le 12/09/2017
[491] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/18
[492] Allocution télévisuelle de Christiane Lambert, Bonjour chez vous ! Public Sénat, 24/10/2019

importance stratégique. Pour illustrer ce point, nous prenons l'historique de la convention partenariale nouée entre la chambre d'agriculture d'Alsace et la métropole de Strasbourg, retracé par les agents de la chambre d'agriculture départementale :

> *Avec les agglomérations on n'avait aucun contact. En gros Strasbourg bouffait du foncier, aucune autre politique. C'est l'image classique : relations classiques tendues, encéphalogramme plat au niveau du dialogue avec le monde agricole. […] Puis [l'élue de Strasbourg] est venue voir [le président de la chambre d'agriculture d'Alsace] en lui faisant part de son souhait d'avoir une agriculture plus proche de l'environnement, de la proximité, etc. [Le président] a répondu "moi ça m'intéresse. Ça m'intéresse parce que je sais très bien que même si sur l'eurométropole il n'y a que 10 000 ha, il y a aussi beaucoup de gens qui parlent, qui pensent. Les idées qui se véhiculent à l'échelle de l'Alsace entière, ça part de choses qui sont constatées ici, autour des villes. Donc je suis entièrement d'accord pour qu'on travaille ensemble".*[493]

L'agent de cette chambre d'agriculture qualifiait son ancien président comme étant quelqu'un issu d'une « *culture très filière* »,[494] mais qui avait compris l'intérêt de ne pas négliger les approches en termes de développement territorial, et en particulier celles dirigées vers les consommateurs urbains. Sa défense des circuits courts s'ancrait dans cette même logique d'établir un lien entre agriculteurs et consommateurs locaux. Il considérait ainsi comme capital le développement de ces circuits d'approvisionnement au nom de l'image positive du monde agricole qui s'en dégageait, car selon lui « *un agriculteur qui vend en circuits courts est un ambassadeur du monde agricole* »[495].

Ainsi, véhiculer une image positive de l'agriculture auprès des centres urbains, lieux de concentration de la population et de formation de l'opinion a été l'un des moteurs des partenariats noués par les chambres d'agriculture avec les collectivités urbaines dans chacune des régions d'étude. Le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie exprimait par exemple cette même idée : « *La volonté c'est qu'on ait des agriculteurs autour des villes qui puissent accueillir, qu'on soit dans la communication positive. Les évolutions de pratiques culturales, ça y est, ça rentre dans les mœurs, l'évolution elle est enclenchée* »[496]. Les politiques alimentaires

[493] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/18
[494] *Ibid.*
[495] Propos rapportés par le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/18
[496] Entretien avec le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie, Lattes, le 20/12/2018

urbaines sont ainsi l'occasion de déployer autour des villes une « agriculture vitrine », expression que nous utilisons pour qualifier ces exploitations servant de « *communication positive »* aux représentants du monde agricole. Le type d'exploitations plutôt alternatives que cette agriculture périurbaine peut recouvrir (en agriculture biologique, diversifiées, tenues par des néo-ruraux, comprenant un accueil à la ferme, etc.) est ici cautionné par les représentants majoritaires du monde agricole en vue d'améliorer leur image auprès des citadins. Cette agriculture vitrine est ainsi celle des agriculteurs en circuits courts, celle des maraîchers en agriculture biologique ou des fermes pédagogiques, celle plus souvent qualifiée d'agriculture de niche par les représentants majoritaires de la profession que d'agriculture du futur. D'ailleurs, au-delà de l'accord de principe du développement de cette agriculture alternative autour des villes, certains dirigeants agricoles précédemment cités continuaient à n'y accorder aucun crédit :

> *[La ferme ressource X de la métropole de Montpellier] je suis pas certain que ça soit une réussite.*
>
> ***Pourquoi vous dites ça ?***
>
> *Moi je suis également président de la Safer de l'Hérault, on leur a rétrocédé des terres pour qu'ils y mettent ces trucs, mais les mecs, ils y restent pas quoi.*
>
> ***Oui, mais c'est le principe d'un espace test agricole.***
>
> *Oui, mais après ils s'installent pas quoi. Moi j'y suis allé à l'inauguration, c'est pas avec trois caissettes de carottes toutes tordues que tu... bon y a bien quelques clients qui y vont, mais on les a tous après en "agridiff" [dispositif d'aides aux agriculteurs en difficultés]. Au départ ça marche un peu parce qu'ils sont salariés de la boutique, donc ils touchent les aides sociales. Nous le plan de l'alimentation c'est de l'économie hein, on n'est pas là pour faire...*[497]

Le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie n'en démordait pas : ce type d'agriculture, en l'occurrence du maraichage diversifié en AB sur petite surface, est mené par des agriculteurs amateurs, « *des rigolos, ça fait pas professionnel* »[498]. Avant de se justifier : « *Dans ma bouche à moi le mot professionnel, c'est pas d'opposer… Mais faut quand même connaître le boulot et puis faut s'y tenir quoi, au quotidien. On vient pas comme des touristes quoi, il faut s'y tenir* »[499].

[497] Entretien avec le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie, Lattes, le 20/12/2018
[498] *Ibid.*
[499] *Ibid.*

Ainsi, même si le type d'agriculture soutenue au sein des politiques alimentaires territoriales et en particulier au sein des politiques alimentaires urbaines peut parfois s'éloigner du développement agricole promu majoritairement par les chambres d'agriculture, ces dernières ont un intérêt stratégique à s'y inscrire et à y collaborer. Outre une diversification et une stabilisation de leurs sources de financement, les partenariats établis avec les administrations urbaines, bien que peu dotées en terres agricoles et en budget sur ces sujets, font partie d'une stratégie d'amélioration du capital symbolique du monde agricole.

c) S'afficher du côté des éleveurs

Enfin, on constate que certains sujets polémiques du nouveau problème public de l'alimentation ont été régulièrement écartés des politiques alimentaires territoriales étudiées. C'est le cas des questions liées à la réduction de consommation de viande, préoccupations récurrences des débats alimentaires et pourtant largement ignorées au niveau des trois régions d'étude. Dans le cas de la démarche Breizh Alim', le soutien aux filières d'élevage régionales en crise, même s'il n'est que d'ordre symbolique comme vu précédemment, a été l'un des moteurs principaux de la politique alimentaire régionale. De même en région Grand Est, lors des Assises alimentaires de 2017, les filières animales occupaient une place centrale avec la tenue de trois journées thématiques dédiées aux protéines animales sur le total des quatre journées « filières agricoles ». Aussi, si le bilan de ces Assises faisait état du « déficit d'acceptabilité sociale (bâtiments élevage) » et de la « baisse de consommation de certains produits : viande rouge, charcuterie… »[500], les réponses politiques apportées par la chambre d'agriculture régionale et le conseil régional du Grand Est avaient pour mission d'endiguer ces nouvelles tendances de consommation. Leurs préconisations sur le sujet se bornaient ainsi à des actions de promotions publicitaires des produits carnés, « d'éducation » des consommateurs (campagne de promotions des marques collectives de la région, embauche d'un chargé de mission pour « permettre une meilleure acceptabilité sociale de l'élevage », etc.). Le conseil régional du Grand Est élabora des plans d'action avec les interprofessions suite aux assises alimentaires : « *Par exemple Interbev[501], ils ont un plan d'action [que le conseil régional] finance, et dans ce plan d'action il y a effectivement des campagnes de sensibilisation auprès des consommateurs. C'est eux qui interviennent, mais ça fait partie du contrat de filière construit*

[500] *Bilan des Assises alimentaires de la région Grand Est*, conseil régional et chambre régionale d'agriculture du Grand Est, décembre 2017, p. 10-14
[501] Interbev : Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes

suite aux Assises »[502]. Enfin, en région Occitanie, le débat sur l'introduction d'un repas végétarien dans les cantines scolaires des lycées a été très vite censuré en interne au conseil régional :

> *La réduction de la consommation de viande, c'est une question qui ne passe pas auprès des élus. Le contexte est extrêmement sensible. Le mot à la mode c'est l'agribashing, les éleveurs qui se sentent complètement stigmatisés par les mouvements vegans, et ça a complètement cristallisé le débat. Et nous, dans une région d'élevage, les élus ils veulent surtout pas dire quelque chose qui pourrait fâcher les éleveurs. Et alors même en y mettant toutes les précautions possibles, avec toutes les formulations possibles, ça ne passe pas.*[503]

Ne pas « *fâcher les éleveurs* » pour maintenir l'ordre public régional est ainsi un mot d'ordre que l'on retrouve au sein des diverses politiques alimentaires régionales étudiées. À l'échelle des politiques alimentaires urbaines, le débat semble plus ouvert, bien que nous ayons aussi déjà détaillé les difficultés auxquelles l'élue de Rennes a dû faire face pour intégrer un plat végétarien dans les cantines municipales de sa ville (cf. chapitre 3, p. 168).

Conclusion intermédiaire

Qu'elles servent de politiques supports à la communication des collectivités locales dans une stratégie globale de marketing territorial ou qu'elles soient elles-mêmes politiques de communication au service d'intérêts d'acteurs politiques ou agricoles locaux, les politiques alimentaires territoriales sont des « politiques d'image » (Le Bart, 1999). L'un de leur but est ainsi de véhiculer des représentations mentales positives (Mercier, 2010) sur le secteur agricole et sur l'action des collectivités territoriales et de leurs élus. Les images des politiques alimentaires territoriales sont mobilisées à différentes fins politiques et peuvent entrainer un décalage entre l'affichage dont bénéficient ces politiques alimentaires et les actions réellement entreprises en leur sein. Les faits exposés dans cette partie sur l'élaboration, la diffusion et la mobilisation de ces images ne sont pas extrapolables à l'ensemble des cas d'étude de notre thèse. Nous voulions cependant insister sur le poids et l'usage politiques des images attachées aux politiques alimentaires territoriales, formidables supports ou véritables politiques d'affichage d'intérêts

[502] Entretien avec le chargé de mission alimentation, débouchés et marchés à la direction de l'agriculture et de la forêt du conseil régional du Grand Est, Metz, le 01/06/2018
[503] Entretien avec le coordinateur technique de la démarche régionale alimentation à la direction de la valorisation stratégique de l'information du conseil régional d'Occitanie. Toulouse, le 03/12/2018

locaux variés. Pour l'ensemble de ces raisons, nous considérons les politiques alimentaires territoriales comme des banques d'images susceptibles de créer de nouvelles ressources symboliques de pouvoir, que nous définissons comme l'ensemble des moyens et des possibilités d'action dont peuvent bénéficier des acteurs politiques, syndicaux ou économiques dans la conquête ou la conservation de formes de pouvoir, grâce à la création et la maîtrise de biens de nature symbolique (images, symboles, représentations, savoirs, etc.) (Nay, 1994, p. 53). La communication des politiques publiques territoriales se pense alors comme une manière d'accéder à de nouvelles formes de domination symbolique (Dauvin, 2015). En ce sens, les politiques alimentaires territoriales participent pleinement de la compétition politique locale dont nous abordons quelques aspects dans la partie suivante.

3. Enjeux électoraux et partisans des politiques alimentaires territoriales

Certaines politiques alimentaires territoriales que nous avons étudiées sont très similaires quant à l'action publique qu'elles déploient sur le secteur agricole alors qu'elles émanent de majorités politiques opposées. Les variables partisanes n'expliqueraient donc plus rien à l'échelle locale ? C'est ce qu'avancent un certain nombre d'analyses sur le sujet (Arnaud et al., 2007; Desage & Godard, 2005; Dupuy, 2011). Une certaine forme de dépolitisation de l'espace local prend place sous l'impulsion de plusieurs facteurs tels l'homogénéisation des politiques locales, la norme des rhétoriques apolitiques, le consensus du développement local, la professionnalisation du personnel politique, etc. (Douillet & Lefebvre, 2017). Nous montrons cependant dans cette partie que le jeu politique local a une influence importante sur le déploiement des politiques alimentaires territoriales. Tout d'abord, ces politiques sont l'objet d'enjeux électoraux locaux, qu'elles participent du jeu politique/partisan local ou qu'elles en soient les « victimes » collatérales (sous-partie A). Ensuite l'étiquette politique des élus de l'alimentation revêt une importance capitale dans le déroulement du dialogue avec le monde agricole et dans le déploiement général des politiques alimentaires territoriales (sous-partie B).

A) Se faire réélire : les enjeux politiciens de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier

À l'époque de Georges Frêche, la politique de communication de Montpellier a été analysée comme une stratégie de structuration et de conservation du pouvoir mayoral (Nay, 1994). La politique de communication de la ville et ses représentations idéalisées de l'action publique constituaient selon cette analyse l'un des axes centraux de l'action municipale. La représentation de la ville participait ainsi de la politique même de la ville (Mercier, 2010). Tout en nous inscrivant dans la continuité de ces analyses, nous n'étudions pas l'ensemble de la politique de communication de l'actuel maire et président de métropole, Philippe Saurel, mais soulignons l'instrumentalisation politicienne de la communication effectuée sur la politique agroécologique et alimentaire (point a) ainsi que sa dépendance au contexte partisan local (point b).

a) Instrumentalisation politicienne de la communication sur la politique alimentaire

En règle générale le statut d'homme politique local confère une forte visibilité dans l'espace public territorial tant par la diffusion de supports de communication institutionnelle que par une présence répétée dans les médias locaux. Cette visibilité médiatique leur permet de développer des stratégies « d'auto-imputation » du développement urbain et de l'action publique qui s'y déroule (Le Bart, 2000, 2012). Cette ressource médiatique importante peut les mener à orchestrer, souvent en collaboration avec leur cabinet, la communication politique de certains dossiers, comme dans le cas de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier :

> *À partir des élections législatives 2017, on est rentré dans la deuxième moitié du mandat, là c'est la communication de type Saurel qui reprend la main [sur la communication de la politique agroécologique et alimentaire], et tout est passé sur BoCal.*[504]

L'initiative BoCal est une plateforme internet qui recense des produits alimentaires élaborés sur les territoires de trois collectivités territoriales voisines : la métropole de Montpellier, la communauté de communes Grand Pic-Saint-Loup et l'agglomération du Pays de l'Or. Cette plateforme internet propose un annuaire de points de vente commercialisant ces produits, un agenda d'évènements liés aux enjeux alimentaires locaux et un ensemble de recettes de saison. Cet instrument de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier

[504] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018

permet d'établir un consensus beaucoup plus large avec les acteurs du secteur agricole local puisqu'il insiste sur la dimension territoriale de la production (qui touche *a priori* l'ensemble de ces acteurs) plutôt que sur sa dimension qualitative, que cela soit en termes de pratiques écologiques ou agroécologiques, de création d'emplois ou de bien-être animal par exemple. La mise en œuvre de la plateforme BoCal représente ainsi un « élargissement du cadrage de la transition agroécologique » au sein de la politique alimentaire de la métropole (Hasnaoui Amri et al., 2020). Cet élargissement a été largement dénoncé par les acteurs associatifs anciennement partenaires de cette politique qui dénoncent un « projet de communication coûteux » et questionnent l'utilité d'un « annuaire de plus » qui se bornerait à lister des points de vente où trouver des produits alimentaires locaux parmi d'autres (Hasnaoui Amri et al., 2020).

Si la création d'une telle plateforme numérique figurait bien au programme politique de l'élue à l'initiative de la politique métropolitaine, dans une perspective de « *contribution et d'affichage des initiatives qui allaient dans le sens de l'alimentation durable et de l'agroécologie sur le territoire* »[505], sa réalisation semble l'avoir prise de cours :

> ***Quand vous dites qu'en 2017 c'est Saurel et sa communication qui reprennent la main sur la politique, ça veut dire quoi ?***
> *Moi, je ne sais pas comment ça s'est passé. J'ai appris le nom [de BoCal] à l'année 2017. On avait le projet en tête, mais on en était encore qu'aux discussions avec les services informatiques pour que ça soit en creative commons. Et là arrive l'annonce, que j'apprends dans les couloirs, que l'agroécologie serait le thème phare à partir de la rentrée, notamment avec la valorisation de BoCal.*[506]

À partir de cette date, une campagne d'affichage BoCal a envahi les rues de Montpellier, jusqu'à s'afficher plusieurs mois sur le fronton du bâtiment administratif de la métropole de Montpellier.

[505] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 26/10/2018
[506] *Ibid.*

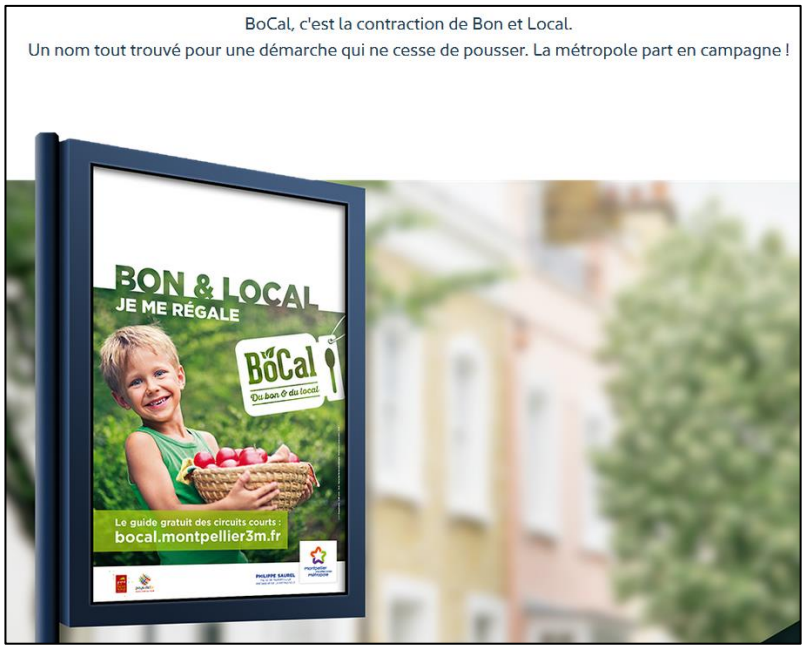

Figure 20 : Campagne d'affichage BoCal réalisée par l'agence de communication Just Happiness, 2017, extrait de leur site internet

Sur son site internet, l'agence de communication contractualisée à l'occasion par la métropole de Montpellier utilise l'expression « la métropole part en campagne » pour présenter sur son site internet cette opération de communication (voir Figure 20), jouant sur le triple sens du mot campagne (publicitaire, rurale et électorale). Selon certains observateurs, largement médiatisée sur le territoire, la politique alimentaire faisait alors partie intégrante de la stratégie électorale du président de la métropole (Hasnaoui Amri et al., 2020). Dans les faits, à l'approche des élections municipales de 2020, le maire de Montpellier a multiplié les apparitions et déclarations publiques en rapport avec la politique agroécologique et alimentaire de la métropole : grand témoin des 11ème assises de l'agriculture biologique de l'Agence Bio sur le thème « Des territoires en mouvement pour une alimentation de qualité » (27 novembre 2018), propos tenus en marge du forum du monde nouveau à Perpignan (26 mars 2019), présentation du « Manifeste de Montpellier, pour une ville écologique et humaniste »[507] (24 juillet 2019), lancement de la « Charte pour la transition agroécologique et l'alimentation durable »[508] se voulant le pendant français du Pacte de Milan à l'international[509] (7 octobre 2019) ou inauguration du sommet des

[507] *Manifeste de Montpellier, pour une ville écologique et humaniste*, Ville de Montpellier, août 2019, 83 p.
[508] *Charte pour la transition agroécologique et l'alimentation durable*, Montpellier Méditerranée Métropole, septembre 2019, 1 p.
[509] Entretien avec la vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, le 13/11/2018

maires du Pacte de Milan (7 octobre 2019). Certaines associations locales soulignaient cependant l'opportunisme de la démarche du maire de Montpellier, qui avait révoqué l'élue à l'initiative de la politique agroécologique et alimentaire en juillet 2017 pour des raisons politiciennes (cf. chapitre 3, p. 193-194) ou qui, lors du conseil métropolitain du 23 juillet 2019, recommandait publiquement au conseiller municipal d'une commune voisine : « *vous devriez déclarer l'état d'urgence climatique à Castelnau. Vous feriez un énorme coup ! Pourquoi vous ne le faites pas ? Faites-le ! Je vous donne une clé de la victoire* »[510].

Aussi, à l'approche des élections municipales de 2020, plusieurs « bénéficiaires » de la politique agroécologique et alimentaire regrettaient publiquement l'usage politique qui était fait de leur image et de leurs activités, tout en dénonçant le peu de moyens réels dont ils bénéficiaient. Lors des rencontres du Pacte de Milan qui se déroulaient à Montpellier en octobre 2019, l'un d'entre eux, agriculteur sur une « ferme ressource » de la métropole, s'adressa publiquement à la collectivité en ces termes : « *S'il vous plaît, arrêtez d'utiliser les agriculteurs pour servir vos ambitions politiques. Arrêtez d'utiliser les circuits courts, l'agriculture biologique et les petits producteurs comme des faire-valoir. Nous ne sommes pas votre bonne conscience. Votre BoCal nous vous le laissons* »[511].

Si nous avons développé ici l'exemple montpelliérain, il faut souligner que les logiques politiciennes au sujet de la communication autour des politiques alimentaires territoriales ne sont pas exclusives à cette métropole, on les retrouve par exemple au conseil régional d'Occitanie ou de Bretagne. Le président du conseil régional de Bretagne a déclaré ainsi à plusieurs reprises vouloir faire de la région le « leader européen du bien-manger »[512], inscrivant la démarche Breizh Alim' dans cette perspective : « *On doit faire en sorte de devenir un leader en Europe, être dans le premium de ce qui se fait de mieux. Nous en avons la capacité, comme nous avons su relever le défi des algues vertes* »[513]. Sachant que les plages bretonnes continuaient à fermer par décision préfectorale pour cause de pollution aux algues vertes en 2019[514], on peut se demander si

[510] Intervention publique de Philippe Saurel au conseiller municipal de Castelnau-le-Lez lors du conseil de la métropole de Montpellier le 23 juillet 2019 aux minutes 108- 109
[511] Intervention publique d'un agriculteur installé sur une « ferme ressource » de la métropole de Montpellier lors des rencontres du Pacte de Milan, Montpellier, le 07/10/2019
[512] Communiqué de presse *Rentrée agricole en Bretagne, devenons leader européen du bien-manger*, conseil régional de Bretagne, Rennes, le 04/09/2018
[513] Propos tenus par Loïg Chesnais-Girard, président du conseil régional de Bretagne, relatés dans l'article de presse *Breizh Cop. Trois priorités pour la Bretagne de 2040*, Le Télégramme, 19/09/2018
[514] Voir par exemple la plage du Ris dans le Finistère fermée depuis mars 2019 par arrêté préfectoral, AP n°2019063-0001, Quimper, 04/03/2019

s'affirmer comme « leader européen du bien-manger » ne participait pas plus d'une logique d'affichage politique que d'un programme tangible et réaliste.

La présidente de la région Occitanie parle quant à elle de la nécessité d'être « *pionnier dans la révolution alimentaire qui s'annonce* »[515]. Ce terme de « révolution alimentaire » est plusieurs fois repris dans le Pacte régional pour une alimentation durable, « *parce que c'est communicant comme terme et que les phases de consultation ont vraiment montré des attentes hyper fortes parmi les citoyens* »[516]. La « révolution alimentaire » de la région Occitanie s'affiche ainsi sur de nombreux supports de communication (plus de 25 vidéos promotionnelles/institutionnelles du conseil régional sont en ligne à ce sujet). Par ailleurs, le lancement d'une marque régionale unique « Sud de France » (qui préexistait côté Languedoc-Roussillon mais pas en Midi-Pyrénées), a permis d'unifier symboliquement les deux anciennes régions d'Occitanie sous la bannière commune de la promotion de leurs produits alimentaires et agroalimentaires.

Les questions alimentaires jouissent donc d'une certaine « rentabilité électorale » : elles sont fédératrices, permettent de faire de la « *politique jolie* »[517] pour les collectivités territoriales et d'activer toute une symbolique estampillée de valeurs positives (développement durable, nature, terroir, convivialité, santé, etc.). Pour l'ensemble de ces raisons, elles sont sujettes à des processus d'appropriation de la part des élus locaux, mais elles sont aussi au centre de manœuvres partisanes comme nous l'illustrons dans le point suivant.

b) Variables partisanes et politique alimentaire à la métropole de Montpellier

Au-delà de l'instrumentalisation politicienne des politiques alimentaires les enjeux purement partisans, c'est-à-dire d'affiliation à des partis politiques, jouent aussi un rôle dans le déploiement de ces politiques. Le cas de Montpellier en est à nouveau une excellente illustration avec l'éviction de l'élue à l'initiative de la politique métropolitaine, déjà évoquée au chapitre 3 (cf. p. 193-194). Lorsque le candidat Emmanuel Macron du parti La République en marche (LREM) a été élu président de la République en mai 2017, Philippe Saurel, le président de la métropole de Montpellier, sans étiquette, mais dissident du parti socialiste, décida d'engager la métropole en vue de soutenir la majorité présidentielle LREM pour les législatives de juin 2017. Ce soutien s'inscrivait dans une volonté de ne pas se fermer de porte quant à un possible futur ralliement au

[515] Allocution vidéo de Carole Delga, *L'alimentation, grande cause régionale 2018 en Occitanie*, juin 2018, 1m30
[516] Entretien avec le coordinateur technique de la démarche régionale alimentation à la direction de la valorisation stratégique de l'information du conseil régional d'Occitanie. Toulouse, le 03/12/2018
[517] Entretien avec le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie, Lattes, le 20/12/2018

parti présidentiel puisqu'il déclarait alors à la presse : « *Je ne suis aujourd'hui pas membre de La République en marche, mais je ne dis pas que je n'adhérerais pas* »[518]. Pour entériner ce soutien, le président de la métropole constitua un nouveau groupe politique métropolitain intitulé « République en marche et apparentés » et auquel l'ensemble des vice-présidents de la métropole furent sommés de se rallier sous peine de révocation de leur mandat. La vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation, ainsi que six autres vice-présidents, refusèrent de s'y conformer. Lors du conseil de métropole extraordinaire du 5 juillet 2017 qui acta de la révocation de ces élus, elle rappelait cependant le consensus politique dont bénéficiait son action sur l'agroécologie et l'alimentation :

> *[Les actions de la politique agroécologique et alimentaire] ont été discutées avec Monsieur le président, avec Christian Fina [directeur général des services], il y a encore quelques mois juste avant les présidentielles […] et tout a été validé, en bloc, sans aucune remarque.*[519]

Comme le président de la métropole avait effectivement continuellement soutenu l'action politique de l'élue dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, les raisons de son éviction étaient à chercher ailleurs, notamment dans la « repolitisation » du conseil métropolitain. On parle ici de repolitisation dans la mesure où cet événement de destitution collective signait le retour de la vie politique nationale, l'élection d'Emmanuel Macron, dans la vie politique locale et se combinait à une explosion des relations interpersonnelles au sein du conseil de la métropole (Douillet & Lefebvre, 2017, p. 140). La création de la métropole de Montpellier avait été bâtie autour de l'élaboration d'un « Pacte de confiance métropolitain 2014-2020 »[520] qui garantissait notamment une représentation pluraliste au sein de sa principale instance de gouvernance en ces termes : « Le bureau métropolitain [constitué entre autres du président et de ses vice-présidents] est représentatif des communes de la métropole, auxquelles il accorde une place prépondérante, tout en respectant l'expression pluraliste des élus »[521]. L'élue de la politique alimentaire avait été particulièrement motivée par cet aspect de coopération intercommunale, au-delà des

[518] Article de presse : Philippe Saurel : « Oui, je change de stratégie », la Tribune Occitanie-Montpellier, 27/06/2017
[519] Extrait de l'allocution de l'ancienne vice-présidente de l'agroécologie et de l'alimentation de la métropole de Montpellier, conseil de métropole exceptionnel du 05/07/2017, à la minute 74
[520] *Le Pacte de confiance métropolitain 2014-2020*, Montpellier Méditerranée Métropole, 2015, 5 p.
[521] *Le Pacte de confiance métropolitain 2014-2020*, Montpellier Méditerranée Métropole, 2015, p. 2

appartenances partisanes, c'est d'ailleurs l'un des motifs qui l'avaient poussée à rejoindre le conseil de métropole en 2014[522]. Elle rappelait ainsi lors de son éviction :

> *L'objectif de coopération intercommunale était le seul objectif vraiment annoncé depuis ces trois dernières années et vous savez combien j'ai voulu y adhérer, […] ce n'était donc qu'un miroir aux alouettes, une démocratie de façade.*[523]

Avec le renvoi des sept vice-présidents refusant de s'affilier au groupe métropolitain apparenté au parti La République en marche, le président de la métropole effectuait ainsi une repolitisation partisane de l'intercommunalité, de la coopération en son sein et même de ses services. Le vice-président chargé de l'eau et de l'assainissement, René Revol, figure locale du parti de la France insoumise, faisait aussi partie de la liste des évincés du conseil métropolitain. Étant par ailleurs président de la régie de l'eau de la métropole qu'il avait été mise sur pied en mai 2014, il perdit dans la foulée ce mandat, ce qui entraina la démission d'une partie du conseil d'administration de cette régie intercommunale. Les commentateurs locaux de la vie politique montpelliéraine soulignaient d'ailleurs que dans cette manœuvre politicienne du renvoi des vice-présidents de la métropole, les élus ou sympathisants de la France insoumise étaient particulièrement visés par Philippe Saurel. Cette révocation est en effet intervenue suite à l'échec de la « protégée » du président de la métropole, ancienne adjointe à l'urbanisme de la ville de Montpellier aux législatives face à une candidate de la France Insoumise. Ce revers politique s'inscrivait dans la suite logique des résultats locaux de l'élection présidentielle où le candidat France insoumise Jean-Luc Mélenchon avait largement devancé le candidat LREM Emmanuel Macron. Il pouvait aussi constituer une préfiguration des élections municipales de 2020. Dès lors, affaiblir les représentants politiques locaux du parti d'extrême gauche montant, dont l'élue de l'alimentation faisait partie de manière présumée, devint un enjeu pour Philippe Saurel, potentiel candidat à sa réélection en 2020.

Dans d'autres contextes que celui de la métropole de Montpellier, nous avons aussi observé l'influence des variables partisanes et du jeu des alliances politiques locales dans le déploiement des politiques alimentaires territoriales. Nous avons par exemple constaté que des collaborations pouvaient s'établir entre les conseils régionaux et les collectivités infrarégionales au sujet de leurs politiques alimentaires respectives en fonction des étiquettes partisanes. Le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle a par exemple mis en place à partir de 2017 un projet alimentaire territorial

[522] Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, le 16/10/2018

[523] Extrait de l'allocution de l'ancienne vice-présidente de l'agroécologie et de l'alimentation de la métropole de Montpellier, conseil de métropole exceptionnel du 05/07/2017, à la minute 77

dont les objectifs sont assez similaires à la démarche alimentaire du conseil régional du Grand Est : favoriser l'approvisionnement local[524]. Le cahier des charges de la politique alimentaire départementale retenait ainsi les critères suivants, proches des critères de la politique alimentaire régionale : périmètre Grand Est, pas forcément en circuits courts, ni en agriculture biologique, agriculteurs raisonnés sans pour autant établir de critères permettant de différencier un producteur local raisonné d'un producteur local qui ne le serait pas[525]. La collaboration très étroite entre le conseil départemental et la chambre d'agriculture départementale pour l'élaboration de cette politique alimentaire est aussi un autre point commun avec la démarche entreprise par le conseil régional du Grand Est. Pourtant aucune collaboration entre les deux collectivités territoriales n'a vu le jour[526], alors même que le conseil régional cherchait en 2018 un département partenaire pour expérimenter une démarche d'approvisionnement local dans la restauration scolaire. Son choix allait se porter finalement sur le département de Moselle, sans expérience sur le sujet, mais du même bord politique, c'est-à-dire de droite, comme l'expliquait la responsable de la direction de l'agriculture et forêt de la région Grand Est :

> ***L'étude que vous menez sur la restauration collective, vous allez la tester ?***
> *[…] On va prendre un territoire et démarrer oui. C'est peut-être le département de la Moselle qu'on va retenir pour mettre en place la boîte à outils. On les a pas encore approchés le département, mais on se dit que c'est là qu'il y a un terrain favorable […]. On aurait pu se poser la question de Nancy, mais le département de Meurthe-et-Moselle étant de l'autre bord politique [de gauche] on se dit que ça sera peut-être plus simple de travailler avec la Moselle quoique....*
> ***La couleur politique joue donc un rôle sur la mise en place d'un outil technique ?***
> *Mais c'est pas un choix technique en fait, c'est un choix politique. Montrer qu'on fonctionne bien avec un département d'un autre bord politique c'est peut-être pas très pertinent. On va plutôt mettre en avant les départements de même couleur. Et pour autant l'élu de Moselle est très compliqué. Et en Meurthe-et-Moselle c'est peut-être des gens, bien qu'ils ne soient pas du même bord, avec qui c'est plus facile de travailler. Mais…*[527]

[524] *Imaginons ensemble le projet alimentaire territorial du sud meurthe-et-mosellan*, candidature à l'appel à projets 2016-2017 du PNA, novembre 2016, 10 p.
[525] Entretien avec la chargée de mission transition écologique en charge de l'animation du PAT du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, Nancy, le 07/09/2017
[526] Entretien avec la vice-présidente à l'agriculture et à l'environnement du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, élue du parti socialiste, Nancy, le 07/09/2017
[527] Entretien avec la directrice de la direction agriculture et forêt au conseil régional du Grand Est, Strasbourg, le 25/05/2018

Alors que l'exemple de la métropole de Montpellier illustrait l'importance des appartenances partisanes dans l'organisation interne des instances de gouvernance d'une même collectivité, celui du Grand-Est illustre le poids des étiquettes politiques dans la collaboration ou la non-collaboration entre collectivités territoriales d'une même région. Ainsi, qu'elles interviennent à l'échelle nationale ou à l'échelle des collectivités territoriales, les alliances et les étiquettes politiques constituent un des éléments explicatifs du déploiement des politiques publiques locales. Les politiques alimentaires territoriales parfois considérées comme « apolitiques » ou faisant l'objet de consensus apparaissent ainsi comme des éléments stratégiques de structuration et de conservation du pouvoir.

B) Élites agricoles et partis verts : une collaboration impossible ?

Les questions d'affichage partisan ont aussi leur importance concernant la collaboration des équipes de l'alimentation avec les élites agricoles locales. L'étiquette « écologiste » ou « Europe Écologie/Les Verts » est ainsi susceptible de générer des blocages, comme nous l'illustrons à partir de l'exemple de la collaboration entre l'élue strasbourgeoise et la chambre d'agriculture d'Alsace (point a) et du cas de la difficile collaboration des chambres d'agriculture bretonnes avec les élues vertes de Rennes et du conseil départemental de Bretagne (point b).

a) Une élue « de gauche, mais pas verte »

Lors de son arrivée au conseil municipal de la ville de Strasbourg, l'élue F. Buffet racontait avoir été très bien reçue à la chambre d'agriculture d'Alsace pour son projet de développement des circuits courts en zone périurbaine. Elle attribuait cet accueil favorable au fait de ne pas être cataloguée par les représentants de la chambre comme une « élue verte », même si elle pouvait par ailleurs partager un certain nombre d'idées avec les partis écologistes concernant le développement agricole souhaitable sur les territoires :

> *J'ai tout de suite eu une oreille attentive à la chambre d'agriculture parce que, et ça le président me l'a dit clairement, je n'étais pas dans un parti. J'avais une approche très pragmatique et concrète des choses […].*
>
> ***Oui, mais vous êtes arrivée avec des ambitions politiques, même si vous ne faîtes pas partie d'un parti politique…***
>
> *[Le président de la chambre] m'a dit, « j'ai rencontré souvent des gens de gauche et encore plus des verts, mais avec eux, il n'est même pas question que l'on se rencontre.*

> *Parce que les verts viennent avec des idées et cherchent à les imposer, à développer le bio, l'agriculture durable à tous points de vue ». Mais moi je ne suis pas partie de cela, très franchement, j'en avais aucune idée de cela.*[528]

Pour les élus et techniciens de la chambre d'agriculture d'Alsace, le fait que cette élue ne soit pas encartée dans un parti écologiste paraissait même constituer une condition nécessaire pour la recevoir et écouter son projet politique. Ils reprochaient à sa prédécesseure, l'ancienne vice-présidente de la communauté urbaine de Strasbourg en charge de l'écologie, du développement durable et du plan climat, figure locale de l'écologie partisane, d'avoir été « *incapable de parler avec [eux]* »[529], la traitant par ailleurs de « *bulldog moyen* »[530]. À l'inverse, l'élue municipale de Strasbourg recevait leurs faveurs pour sa vision pragmatique. Un technicien de la chambre lui reconnaissait son « *intelligence politique, parce qu'elle est de gauche, pas encartée, mais de gauche, et le monde agricole est plutôt réputé pour pas être de gauche* »[531]. Cette intelligence politique semble se confondre avec le fait d'être, certes, de gauche, mais de ne pas appartenir à un parti politique, encore moins écologiste, ou de trop le revendiquer. L'élue reconnaissait ainsi elle-même :

> *On n'a jamais eu de frein. On a même d'ailleurs quelques regards agacés des verts qui voient que là, on avance sur un domaine qui leur a été fermé jusqu'à présent. Ils n'ont jamais pu obtenir quoi que ce soit du monde agricole. […] Je partage d'ailleurs bien les idées des verts mais je me rends compte que la réalité suppose une autre approche quand même.* [532]

L'appartenance à un parti politique associé aux écologistes représenterait ainsi une variable d'entrave au déploiement d'une action politique sur les questions agricoles et alimentaires, ou du moins, une entrave à la collaboration avec les élites agricoles locales sur ces sujets. Nous développons cette idée avec l'exemple de politiques bretonnes.

---

[528] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/17
[529] Entretien avec le chef de service "gestion des territoires" de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, le 24/05/18
[530] *Ibid.*
[531] *Ibid.*
[532] Entretien avec l'élue municipale de la ville de Strasbourg, ancienne adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture », par téléphone, le 19/09/17

b) « Tout sauf des écologistes à l'agriculture » : l'impasse politique bretonne

Avant la démarche Breizh Alim' du conseil régional de Bretagne, un autre projet d'approvisionnement des cantines des lycées avait été élaboré en 2006-2007, la démarche *Ouzh taol* (cf. chapitre 4, p. 240). Ce « guide pratique pour l'introduction de produits biologiques de proximité en restauration collective »[533] était porté politiquement par la conseillère régionale déléguée à la vie lycéenne et aux projets éducatifs, une élue encartée à Bretagne Écologie, un parti proche des thématiques portées par EELV. Le contenu de ce guide qui avait été négocié avec les élus de la majorité (PS) à l'entre-deux tours[534] n'a au final jamais été mis en place par le conseil régional, ni même imprimé. La personne alors en charge du service des projets éducatifs expliquait que cette obstruction en interne était prévisible, non pas à cause du fond du dossier, mais à cause de l'étiquette politique de l'élue qui le portait :

> ***Vous vous avez demandé des comptes pour savoir pourquoi le guide n'a pas été diffusé, relayé ?***
>
> *On savait que ce dossier était un peu complexe.*
>
> ***Comment vous le saviez?***
>
> *Et bien, je le savais dès le départ, avec l'élue en charge qui était clairement étiquetée EELV et qui n'était pas automatiquement en lien sur tous les plans politiques avec la majorité. Sur une politique assez sensible qui touchait l'économique, l'agriculture, il était évident que... on savait que ça allait être compliqué. […]*
>
> ***Mais qu'est-ce qui a été rejeté dans le guide? C'est le principe même? Le document a été lu et refusé?***
>
> *On a bien senti qu'il y avait une posture, des difficultés relationnelles entre vice-présidents, entre le cabinet aussi. Du coup tout était compliqué. C'était un travail qui pour nous était intéressant en termes de démarche éducative. Après qu'est-ce qui n'a pas été... Honnêtement, le principe même était voué à l'échec à la base. […] Y avait peut-être un enjeu aussi à ne pas mettre en exergue les réseaux bio il y a 10 ans, peut-être hein....Et puis un jeu politique entre partis... Des relations personnels mais aussi derrière des partis avec un positionnement très très offensif vers le bio.*
>
> ***Mais pourtant à l'époque il y avait la politique volontariste de la Région sur le bio avec le « 1€ pour le conventionnel = 1€ pour le bio »***

[533] Guide pratique *Ouzh Taol (à table), Pour l'introduction de produits biologiques de proximité en restauration collective*, élaboré par le conseil régional de Bretagne avec le concours d'IBB, 39 p, 2007

[534] Entretien avec une ancienne conseillère régionale du parti Bretagne Écologie au conseil régional de Bretagne, Fougères, le 21/03/2018

> *Le service agriculture en tant que tel, y avait pas de réticence particulière. On était en lien aussi avec eux. Ils étaient tout à fait au courant de la démarche. C'est au niveau des élus.*[535]

Si les services discutaient entre eux et ne présentaient pas de « *réticence particulière* » au dossier d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines, le blocage s'opérait donc à l'échelle des élus. On trouve des cas similaires à d'autres échelles de gouvernance ou dans d'autres régions d'étude. Selon les responsables du plan alimentaire durable de la ville de Rennes par exemple, dont nous avons rappelé la collaboration houleuse avec la chambre d'agriculture départementale dans le chapitre 3 (cf. p. 182), il existe même « *une vraie dichotomie entre les agents et les élus* »[536] des chambres d'agriculture, les premiers étant « *plus progressistes* » [537] et d'avantage enclins à collaborer, même avec des élus verts, que les seconds.

Conclusion

En déployant de nouveaux modes d'organisation bureaucratique, en fondant une partie de leur action publique sur des enjeux de communication et en ravivant le jeu politique local, les politiques alimentaires territoriales participent d'une évolution plus globale de l'action publique à l'échelle des territoires et en constituent un bon laboratoire d'analyse.

Dans ce chapitre, nous avons ainsi vu que la transversalité et la projectification de l'action publique constituent deux modalités privilégiées de la mise en œuvre des nouvelles politiques alimentaires territoriales. Nous avons montré que dans un contexte encore marqué par l'organisation sectorielle des compétences et des services administratifs au sein des collectivités territoriales, la démarche intersectorielle des politiques alimentaires territoriales se heurte à certaines difficultés opérationnelles pouvant aller jusqu'à freiner leur déploiement. Centralisant beaucoup d'intérêts, mais peu de compétences et de moyens humains, les équipes en charge de ces nouvelles politiques sont encore fragiles au sein des collectivités territoriales. Certains auteurs ont souligné que les objectifs politiques entre acteurs inscrits au sein d'une même politique intersectorielle peuvent diverger, nécessitant des phases de négociation et l'établissement de

[535] Entretien avec le chef de service du service des projets éducatifs, citoyens et de la mobilité des jeunes à la direction des lycées du conseil régional de Bretagne, Rennes, le 11/06/2018
[536] Entretien avec l'adjointe au maire de la ville de Rennes en charge de la délégation des achats publics et à l'initiative du plan alimentaire durable, Rennes, le 16/03/2018
[537] *Ibid.*

compromis[538], même si le sujet central fait l'objet de consensus (Rican & Vaillant, 2009). Nous ajoutons cependant qu'il se peut qu'aucun compromis ne soit trouvé : la domination administrative ou politique d'un service ou d'un élu sur les équipes ou élus de l'alimentation peut dans certains cas nuire au projet politique du programme alimentaire à déployer. Ainsi le faible degré de formalisation des politiques alimentaires territoriales au sein des gouvernements locaux (pas de création de services, manque de ressources humaines) traduit aussi le rapport de force inégal de ces nouvelles thématiques au sein d'administrations locales sectorisées, de moins en moins dotées en moyens financiers et peu enclines à la création de nouveaux services transversaux. Cette absence de formalisation dans l'administration des collectivités territoriales a mené dans certains cas à un « bricolage institutionnel peu favorable à l'autonomisation [des politiques alimentaires] » (Hasnaoui Amri et al., 2020). La stabilisation des services est pourtant un enjeu important de l'institutionnalisation d'une politique publique. C'est d'autant plus le cas du fait de la précarité politique des élus de l'alimentation exerçant de nouveaux mandats comme nous l'avons vu dans le cas des villes (cf. chapitre 3, p. 190-194)

La faiblesse des ressources humaines et budgétaires entraîne aussi un resserrement du champ d'action des politiques alimentaires autour de quelques actions ou projets emblématiques touchant concrètement un public restreint. Cette situation semble à ce stade parfois plutôt servir à des fins de communication publique (marketing territorial) et de légitimation des majorités en place (marketing politique) plutôt qu'à une reconfiguration profonde des systèmes alimentaires concernés, venant de ce fait relativiser l'efficacité globale des politiques alimentaires territoriales. Nous avons en effet montré le rôle central qu'occupent les enjeux de communication au sein de ces politiques. Les images qui leur sont attachées sont de formidables supports pour les politiques de communication des collectivités territoriales et susceptibles de constituer aussi en elles-mêmes de véritables politiques d'affichage au service des intérêts d'acteurs locaux. C'est notamment le cas au conseil régional de Bretagne où la politique alimentaire semble toute entière orientée vers la publicisation d'une bonne volonté des autorités régionales quant à l'amélioration des conditions de vie des éleveurs bretons dans un climat de contestation sociale virulente à maitriser. Nous considérons ainsi les politiques alimentaires territoriales comme des banques d'images susceptibles de créer de nouvelles ressources symboliques de pouvoir.

Les élites agricoles territoriales étant aussi des acteurs participant du pouvoir local, nous avons étudié leur propre usage communicationnel des politiques alimentaires territoriales. Nous avons

[538] Voir par exemple le chapitre 8 du rapport *Health in All Policies Prospects and potentials*, Ståhl, T., et al, Finnish Ministry of Social Affairs and Health and the European Observatory on Health Systems and Policies, 2006, p. 145-167

ainsi montré que leur investissement au sein des politiques alimentaires urbaines, leur permet de s'associer à la construction d'une « agriculture vitrine » autour des villes en vue d'une amélioration de leur capital symbolique et de celui des agriculteurs auprès des urbains.

Les politiques alimentaires territoriales servent donc des intérêts politiques précis et participent de ce fait pleinement de la compétition politique locale. L'analyse des enjeux électoraux et partisans qui leur sont associés directement ou indirectement a confirmé cette dimension politicienne des nouvelles politiques de l'alimentation pourtant souvent présentées comme apolitiques. L'importance des enjeux et des étiquettes partisanes dans la mise en œuvre de l'action publique alimentaire sur les territoires rappelle ainsi que le local est assurément une échelle de gouvernance politisée.

Conclusion générale

Le modèle de production agricole chimique et intensif associé au système alimentaire industriel est l'objet de nombreuses critiques. Parmi elles, les revendications du « manger mieux » précèdent généralement celles du « produire mieux ». Elles s'affichent aujourd'hui partout : dans les médias, sur les réseaux sociaux, sur les places publiques, dans les rayons des supermarchés, dans les cantines scolaires. Depuis peu elles sont aussi devenues un enjeu politique, inscrit dans des programmes d'action publique et débattu lors d'élections, qu'elles soient municipales ou présidentielles. Aux échelles de gouvernance infranationale, les revendications du « manger mieux » » sont l'objet de politiques alimentaires territoriales qui problématisent les enjeux alimentaires de manière relativement intégrée, englobant notamment des enjeux agricoles tels que les modes de productions, l'approvisionnement public ou les circuits de commercialisation. Le nouveau problème public de l'alimentation et sa politisation aux échelles de gouvernance infranationale représentent une mise controverse du référentiel des politiques agricoles. La multiplication de politiques alimentaires territoriales questionne donc la possibilité d'un changement de l'action publique agricole « par le bas » (par les territoires) et « par ailleurs » (par l'élaboration de politiques alimentaires). La thèse propose une analyse de cette mise en controverse locale des politiques agricoles, en s'interrogeant sur sa nature, sur sa portée, sur les recompositions de l'action publique qu'elle entraine et sur la canalisation dont elle est l'objet, afin de répondre à la question de recherche suivante : les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique du secteur agricole au niveau local ? Cette question renvoie au thème classique de science politique du changement des politiques publiques, traditionnellement analysé selon un prisme sectoriel et à l'échelle des États-nations. Pour notre part, nous l'avons abordé par l'étude de ce que la « désectorialisation » et la « décentralisation » font aux politiques publiques.

Pour analyser ces dynamiques des politiques publiques, nous avons construit un cadre d'analyse à la croisée de différentes approches de la science politique et de la sociologie politique. Ce cadre d'analyse s'articule autour de la mise en controverse du référentiel de l'agriculture de la chimie et de sa régulation politique par la construction du nouveau problème public de l'alimentation, dans un contexte particulier, celui des territoires. L'analyse des controverses de politiques publiques est un prolongement de l'analyse cognitive des politiques publiques. Ces controverses constituent un moment particulier d'ouverture des débats qui laisse émerger et s'exprimer de

manière dynamique les conflits inhérents à l'imposition d'une solution politique. Il s'agit d'un moment de remise en cause du référentiel dominant d'une politique sectorielle. Notre analyse s'est inscrite dans cette approche agonistique des politiques publiques avec la particularité de déployer celle-ci à l'échelle des territoires. La territorialisation de l'action publique, présente en effet de nombreuses spécificités dans l'élaboration de politiques publiques. Celles-ci sont réputées comme étant plus ouvertes à une diversité d'acteurs et plus proches des attentes citoyennes grâce à une prise en compte accrue des contextes locaux. Plusieurs travaux de recherche ont par exemple montré que la mise en politique de l'alimentation sur les territoires s'est faite de concert avec une prise en compte des enjeux agricoles, dressant ainsi les contours d'une controverse du référentiel du secteur. Ce n'est pas le travail de problématisation locale de l'alimentation que nous avons étudié dans cette thèse mais le cheminement de la controverse du référentiel des politiques agricoles qu'il représente. Par cheminement de la controverse, nous entendons l'étude de qui porte le problème de l'alimentation dans les sphères politiques, de quelles traductions ou renégociations ce problème fait alors l'objet, de son incarnation ensuite dans des programmes d'action concrets, des instruments, des budgets ou des services. Pour résumer, il s'agissait d'étudier cette controverse de politiques publiques par le prisme de sa formulation, de sa traduction et de son opérationnalisation sur les forums et arènes de politiques locales.

Nous avons pris pour objet d'étude l'élaboration et la mise en œuvre des volets agricoles de six politiques alimentaires territoriales françaises, trois politiques alimentaires urbaines (ville de Rennes, ville de Strasbourg et métropole de Montpellier) et trois politiques alimentaires régionales (conseils régionaux de Bretagne, du Grand Est et d'Occitanie). Pour analyser les restructurations que ces politiques pouvaient entrainer sur les forums et les arènes des politiques agricoles locales, nous avons retenu trois dimensions du changement de politiques publiques à observer : i) l'intégration ou non d'idées alternatives dans les forums et arènes des politiques agricoles territoriales, ii) la diversité des partenaires des volets agricoles des politiques alimentaires et le rapport de force qui s'établissait entre eux (en particulier les tensions qui pouvaient émaner de la rencontre entre les « nouveaux acteurs de l'alimentation » et les traditionnels « propriétaires du problème public » de l'agriculture, à savoir les chambres d'agriculture et les élus locaux du syndicat de la FNSEA), et enfin, iii) les ressources dont disposaient les services pour mettre en œuvre les volets agricoles de ces politiques. L'analyse de ces trois dimensions du changement des politiques publiques nous a permis de caractériser sur un territoire donné les changements induits par les politiques alimentaires sur la régulation locale du secteur agricole. En outre nous nous sommes intéressée à la portée de ces potentiels changements. Par exemple, une politique alimentaire urbaine pouvait représenter un changement radical dans la régulation publique du secteur agricole dans son périmètre immédiat, mais constituer dans les

faits un changement marginal à l'échelle de sa régulation régionale. Ce souci de mise en perspective du changement nous a amené à entreprendre une double comparaison sur les terrains d'étude. La première comparaison a été mené entre des cas d'étude à la même échelle d'action (entre les trois centres urbains et entre les trois conseils régionaux) et la seconde, entre ces échelles d'action elles-mêmes, selon une analyse multi-niveaux. Cette double comparaison nous a permis d'observer les transformations de la régulation locale du secteur agricole et de les « relativiser » entre elles. Nous concluons ainsi que les politiques alimentaires urbaines ont en général une visée plus réformatrice de l'agriculture que celles menées par les conseils régionaux, mais ne bénéficient pas des moyens de ces derniers pour les concrétiser. De manière plus générale, cette thèse défend l'idée que les politiques alimentaires territoriales donnent à voir une transformation du secteur agricole, mais que celle-ci demeure marginale dans les faits. Afin d'appuyer cette thèse, nous revenons dans la section suivante sur les principaux résultats de notre recherche et nous présentons pour chacune des six hypothèses formulées en amont de ce travail, des éléments de réponse ou de discussion au regard des données empiriques exposées et de leur analyse.

Résultats et discussion des hypothèses

La mise en politiques de notre système alimentaire revêt différentes formes. À l'échelle nationale, il s'agit avant tout d'éduquer les consommateurs à manger plus équilibré via des politiques de nutrition et d'assurer la gestion des excédents de production via notamment des politiques d'aide alimentaire. Ces programmes d'actions concentrent la majorité des ressources, au détriment d'autres politiques publiques abordant les systèmes alimentaires de manière plus complexe. Ainsi, la traduction politique au niveau national du nouveau problème public de l'alimentation ne remet pas en cause les orientations publiques de régulation du secteur agricole, dont le référentiel d'action demeure chevillé aux impératifs de production de matières premières et de compétitivité sur les marchés internationaux. Aux échelles de gouvernance infranationale, les politiques alimentaires territoriales abordent cependant les enjeux alimentaires de manière plus intégrée, englobant par exemple de manière quasi systématique des aspects agricoles. Toutefois, les politiques étudiées présentent de grandes variations quant aux dynamiques de changements qu'elles induisent ou non sur la régulation publique locale du secteur agricole.

Dans les centres urbains étudiés, ce sont trois femmes qui ont mis à l'agenda les questions alimentaires. Nous avons qualifié ces trois élues d'*outsider politique* pour plusieurs raisons : ce sont toutes des femmes jusqu'alors relativement éloignées des cercles du pouvoir ; elles ne sont pas des professionnelles de la politique ; elles intègrent le jeu politique local « au détour » d'un

engagement militant ; elles ne cumulent pas de mandat par ailleurs et enfin, elles sont porteuses de propositions alternatives pour le développement du secteur agricole local. Ces propositions visent, entre autres, à diversifier les paysages agricoles ultra spécialisés dans lequel se situe leur collectivité : bassin laitier dans le cas de Rennes, production céréalière à Strasbourg ou tournée vers la viticulture pour la métropole de Montpellier. Elles déploient différentes stratégies de légitimation pour faire valoir ces idées alternatives en matière de développement agricole tel que par exemple l'élaboration d'un cadre légal de compétences afin d'intervenir sur le secteur agricole depuis la ville. En interne, elles travaillent à la constitution et à la montée en compétence d'équipe technique. Et elles s'entourent aussi d'une pluralité de partenaires extérieurs, issus ou non du secteur agricole.

Cependant, un certain nombre de freins institutionnels viennent s'opposer à la mise en œuvre de leurs politiques. À la faiblesse des budgets engagés s'additionne la faiblesse des ressources humaines octroyées (moins de 2 ETP en moyenne). Cette situation engendre un rapport de force inégal avec les autres services de la ville ou de la métropole, notamment ceux de l'aménagement urbain, particulièrement puissant au sein de ces administrations. Cette situation freine la mise en œuvre des volets agricoles de ces politiques alimentaires, jusqu'à en compromettre certains pans, notamment celui de préservation du foncier agricole autour des centres urbains.

Ainsi, c'est parce que les élues des politiques alimentaires urbaines sont des *outsiders politiques* qu'une problématisation alternative des questions alimentaires et du développement agricole a pu être inscrite à l'agenda des centres urbains étudiés et c'est aussi parce que ces élues sont des *outsiders politiques* que le potentiel transformatif de leur action est largement, voire structurellement, limité. Cela constitue un paradoxe majeur des politiques alimentaires urbaines.

Cette analyse illustre aussi le fait que malgré la réunion de deux dimensions du changement observées (la promotion d'idées alternatives et la diversité des partenaires engagés dans leur opérationnalisation) un changement de politiques publiques plus global n'advient pas. Sans les ressources internes nécessaires, les volets agricoles des politiques alimentaires territoriales demeurent des variables d'ajustement notamment face au poids politique que détiennent les services dédiés à l'aménagement urbain. Les gouvernements urbains ouvrent cependant de nouveaux interstices en matière de régulation agricole. Afin d'attribuer un « poids relatif » à ces innovations urbaines, nous avons étudié les dynamiques régionales de régulation du secteur. Car les grands arbitrages locaux sur l'agriculture se font aujourd'hui à l'échelle des conseils régionaux dont les politiques alimentaires présentent des cas contrastés.

La mise à l'agenda des questions alimentaires dans les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est s'est traduite par la création d'instruments de politique publique facilitant la mise en relation d'industriels de l'agroalimentaire et d'acheteurs locaux, au service d'un approvisionnement alimentaire régional. Dans les deux cas, cette problématisation de l'alimentation en un « manger local » a été opérée de concert ou à l'initiative des élites agricoles régionales. Elle n'induit aucun changement quant aux idées, aux partenaires ou aux ressources des politiques agricoles régionales. Au contraire ces politiques alimentaires constituent un soutien aux filières agroalimentaires locales et renforcent les acteurs hégémoniques locaux du secteur agricole. Nous avons qualifié cette situation de « canalisation de la critique » du nouveau problème public de l'alimentation, car d'une part l'assimilation des « produits locaux » à des produits de qualité « par défaut » permet de faire taire les débats autour des modes de production selon un principe de « déminage discursif » et d'autre par la « concertation excluante » menée dans ces politiques conduit à l'évincement de certains partenaires historiques des conseils régionaux sur ces questions alimentaires, notamment les structures de l'agriculture biologique. Par ailleurs, si ces démarches alimentaires régionales sont régulièrement présentées par leurs promoteurs comme le moyen d'assurer un retour de valeur ajoutée aux agriculteurs locaux, notre analyse indique l'inverse. Plusieurs éléments viennent étayer notre propos : l'affaiblissement du soutien politique régional aux circuits courts, la massification des achats alimentaires promue ou la place de choix qu'occupent les acteurs du secteur agro-industriel dans ces politiques. En région Bretagne et en région Grand Est on assiste ainsi via la promotion de politiques alimentaires régionales à l'avènement d'une élite agro-industrielle locale, nouvelles propriétaires du problème public de l'alimentation.

La politique alimentaire du conseil régional d'Occitanie repose sur une démarche de consultation plus ouverte incluant aussi bien le grand public qu'une myriade d'acteurs professionnels intervenant à différents stades du système alimentaire. Les élites agricoles locales ont elles aussi fortement investi l'élaboration de la politique alimentaire régionale mais leur action a consisté en un accompagnement de la controverse afin de redéfinir, conjointement avec le personnel technique et politique du conseil régional, les orientations politiques agricoles de la Région. Il en résulte l'élaboration d'un pacte régional pour l'alimentation durable. En Occitanie, les trois dimensions du changement étudiées (idée, partenaires, ressources) laissent ainsi entrevoir la montée en puissance d'un référentiel alternatif de développement agricole. Même si l'on peut nuancer cette proposition en rappelant notamment que cette politique alimentaire ne vient pas chambouler les intérêts des vignerons, agriculteurs parmi les plus puissants de la région.

Malgré ces différences entre politiques alimentaires régionales étudiées celles-ci ont pour point commun d'être fortement investies, lorsqu'elles n'ont pas été initiées, par les acteurs hégémoniques du secteur agricole. Cette situation nous a amené à discuter dans le chapitre 4 de cette thèse du mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié. En effet si l'implication des élites agricoles dans les trois régions d'étude relève d'une même forme hybride de cogestion des politiques alimentaires, les idées sur le développement agricole qu'elles y défendent s'opposent diamétralement.

La comparaison des politiques alimentaires urbaines et des politiques alimentaires régionales ainsi que les différentes capacités d'action dont bénéficient les collectivités territoriales en matière de régulation du secteur agricole nous amène au résultat principal de cette thèse : les politiques alimentaires urbaines ont en général une visée plus réformatrice de l'agriculture que celles menées par les conseils régionaux, mais elles ne bénéficient pas des moyens de ces derniers pour les concrétiser. Afin d'aborder les résultats plus transversaux de notre travail de thèse, nous revenons maintenant sur les six hypothèses qui ont guidé notre recherche. La première hypothèse portait sur la mise à l'agenda du nouveau problème public de l'alimentation aux échelles de gouvernance locale.

> **H1.** La mise à l'agenda politique du problème public de l'alimentation sur les territoires est la résultante du travail politique d'entrepreneurs de cause issus de forums extérieurs à celui des professionnels de l'agriculture.

Les entrepreneurs de cause de l'alimentation sont décrits dans la littérature comme étant majoritairement extérieurs au monde agricole. Les acteurs à l'initiative des politiques alimentaires étudiées présentent des situations plus variées, menant à une problématisation multiple des enjeux. Dans les centres urbains par exemple, les politiques alimentaires ont été initiées par des femmes politiques exerçant différentes professions : restauratrice, ingénieure ou agronome. Si ces élues abordent les questions alimentaires par différentes entrées, elles ont pour point commun de vouloir transformer le secteur agricole par leur politique, que ce soit en diversifiant les exploitations périurbaines, en installant de nouveaux agriculteurs ou en promouvant l'agriculture biologique sur leur territoire.

À l'échelle régionale, la proximité entre élites agricoles et élites politiques rend parfois difficile la distinction entre ces deux types d'acteurs et leur rôle dans l'élaboration des politiques alimentaires des conseils régionaux. En régions Bretagne et Grand Est on constate une implication massive du réseau des chambres d'agriculture et du réseau syndical local de la FNSEA dans le déploiement de ces politiques dont ils sont toujours les partenaires exclusifs, parfois même les

instigateurs directs. En région Occitanie, si la politique a été formellement initiée par la présidente de région, extérieure au forum agricole local, la moitié de son comité de pilotage est cependant constituée de personnalités ayant ou ayant eu des responsabilités au sein du secteur agricole.

La diversité des entrepreneurs de cause de l'alimentation, tantôt issus du monde agricole, tantôt non, a entrainé des problématisations variées des enjeux alimentaires sur les agendas politiques locaux. Dans les centres urbains, cette problématisation représente effectivement une mise en controverse du référentiel des politiques agricoles. En région Bretagne et Grand Est, nous avons montré au contraire que l'élaboration des politiques alimentaires des conseils régionaux s'est articulée autour de la promotion du mot d'ordre « manger local », ne représentant aucune remise en cause du modèle agricole dominant et des politiques agricoles régionales le soutenant. En région Occitanie, la problématisation multisectorielle des enjeux alimentaires a pour sa part engendré une réorientation partielle des politiques agricoles du conseil régional, intégrant davantage les nouvelles demandes citoyennes de durabilité des exploitations, de qualité des produits alimentaires ou de bien-être animal.

Notre deuxième hypothèse portait sur l'influence des enjeux partisans sur l'arène locale des politiques alimentaires territoriales.

> **H2.** L'appartenance partisane des entrepreneurs de cause de l'alimentation n'a pas d'influence sur le contenu et la mise en œuvre des volets agricoles des politiques alimentaires territoriales qu'ils défendent.

Concernant le contenu du volet agricole des politiques alimentaires étudiées, et en particulier des idées que celles-ci promeuvent sur le développement agricole local, l'appartenance partisane des acteurs et des actrices à leur initiative n'apparaît pas comme déterminante. Par exemple, les conseils régionaux de Bretagne et du Grand Est, bien que dirigés par une majorité socialiste dans un cas (PS) et par une majorité de droite dans l'autre (les Républicains), mènent des politiques alimentaires extrêmement similaires (même problématisation des enjeux alimentaires, mêmes objectifs, mêmes partenaires et mêmes instruments d'action publique). Les politiques alimentaires territoriales parmi les plus réformistes ont été initiées par des élus plutôt à gauche sur l'échiquier politique, qu'ils soient ou non affiliés à un parti (EELV, PS, Parti Communiste, France Insoumise). Toutefois la gauche ne possède pas l'exclusivité des idées réformatrices sur l'agriculture puisque nous avons aussi pu nous entretenir avec certains élus d'extrême droite du Rassemblement national (RN) qui, pour des raisons différentes, tenaient cependant pareillement des discours réformateurs sur les politiques agricoles, intégrant d'avantage les nouvelles attentes citoyennes en termes d'alimentation. Dans tous les cas, le parti politique n'apparaît pas être le

lieu de socialisation ou d'information des élus sur les questions alimentaires et agricoles : leurs idées sur le sujet se forment ailleurs (association, syndicat, média). D'autant plus que parmi les « élus de l'alimentation », plusieurs sont issus de la « société civile » et ne se revendiquent pas d'un quelconque cercle partisan. À cela s'ajoute un brouillage politique entre les idées partisanes des deux partis traditionnels de la droite (les Républicains) et de la gauche (PS) que l'on observe sur les territoires comme à l'échelle nationale. Le contenu des politiques alimentaires ne semble donc pas pouvoir être expliqué par des lignes partisanes préétablies qui s'imposent aux acteurs du forum local de la rhétorique politique.

Cela ne signifie pas pour autant que le local est une échelle de gouvernance dépolitisée. L'analyse des politiques alimentaires étudiées montre au contraire la forte influence des enjeux partisans et électoraux dans la mise en œuvre de celles-ci. Pour le montrer, plusieurs exemples ont été développés dans cette thèse : la forte instrumentalisation politique des politiques alimentaires en période électorale, le fait que l'affiliation partisane des entrepreneurs de cause de l'alimentation ait pu devenir dans certains cas une variable d'entrave dans la conduite de l'action publique (impossibilité pour les élus écologistes de collaborer avec les chambres d'agriculture, évincement d'élus de l'alimentation non conformes avec l'étiquette politique dominante d'une collectivité) ou bien le fait que la collaboration entre certaines équipes de politiques alimentaires ait parfois été conditionnée sur la base des jeux locaux d'alliances partisanes.

Notre troisième hypothèse concernait les éventuelles stratégies déployées par les acteurs sectoriels pour contrer ou minimiser la mise en controverse du modèle agricole conventionnel que pouvait représenter la politisation des enjeux agricoles à l'échelle locale :

> **H3.** Au sein de l'arène des politiques publiques agricoles infranationales, les élites agricoles locales tentent d'affaiblir la controverse engendrée par les nouvelles politiques alimentaires territoriales afin de conserver des politiques agricoles conformes à leurs intérêts.

Les élites agricoles locales sont effectivement parties prenantes des politiques alimentaires territoriales étudiées. Cependant l'action qu'elles entreprennent vis-à-vis des politiques alimentaires varie selon les régions et les échelles de gouvernance. Il en va de même pour les intérêts qui les poussent à agir et les idées qu'elles tentent de promouvoir via ces politiques alimentaires.

À l'échelle régionale, les élites agricoles locales jouent un rôle capital de définition primaire des enjeux locaux de l'alimentation, tantôt à l'initiative même de ces politiques (région Bretagne), tantôt uniques pourvoyeuses de recommandations publiques à leur sujet (régions Bretagne et

Grand Est), et dans tous les cas chevilles ouvrières privilégiées de leur mise en œuvre (régions Bretagne, Grand Est et Occitanie). Si leur influence est manifeste, les idées et les intérêts qu'elles défendent sont plus équivoques. Tout d'abord, nous avons montré que l'investissement de ces élites agricoles locales peut tout aussi bien servir à orchestrer un projet conservateur de soutien classique aux filières agro-industrielles traditionnelles de la région (Bretagne et Grand Est), que soutenir un projet réformateur de révision des instruments d'action publique sur le secteur agricole, inspiré des nouvelles attentes alimentaires citoyennes (Occitanie). Par ailleurs, concernant les intérêts qu'elles défendent au sein de ces politiques alimentaires régionales, notre analyse des cas breton et du Grand Est nous amène à remettre en cause la pertinence de leur action de lobbying vis-à-vis des agriculteurs L'appui qu'elles procurent aux industries agroalimentaires au sein de ces politiques laisse ainsi entrevoir une forme de collusion entre élites agricoles et élites agro-industrielles régionales et soulève une interrogation quant au double jeu de représentation que jouent les élites agricoles locales, parfois aux détriments des agriculteurs eux-mêmes.

À l'échelle des centres urbains, ces élites investissent de manière moins massive l'élaboration des politiques alimentaires. Leur action n'a pas pour but de canaliser les initiatives qui y voient le jour. Elles accompagnent dans une certaine mesure la mise en œuvre du volet agricole de ces politiques. Parmi les raisons qui les poussent à agir, on peut mentionner la diversification et la stabilisation de sources de financements que représentent ces partenariats avec les collectivités urbaines pour des chambres d'agriculture dont les ressources s'amoindrissent par ailleurs. On peut aussi mentionner le volontarisme de certains agents de ces chambres consulaires à développer une agriculture « alternative » sur leur territoire, ou encore la stratégie d'instauration d'une « agriculture vitrine » autour des centres urbains afin de véhiculer une meilleure image du secteur agricole auprès des citadins. En effet, dans deux des trois cas étudiés, la participation des élites agricoles locales aux politiques alimentaires urbaines s'inscrit dans une logique de communication. Par l'installation autour des villes, centres névralgiques d'opinion, d'une agriculture constituée d'exploitations agricoles plus proches des attentes des urbains (en agriculture biologique, diversifiées, avec un accueil à la ferme et promouvant les circuits courts de commercialisation), les élites agricoles locales peuvent ainsi s'assurer d'une amélioration du capital symbolique de leur secteur.

Notre quatrième hypothèse traitait du caractère supposément plus réformateur des politiques alimentaires urbaines et de la limitation des centres urbains dans leur capacité à les mettre en œuvre au regard de leurs faibles marges de manœuvre sur le secteur agricole.

> **H4**. Dans les collectivités territoriales auprès desquelles les élites agricoles ont une audience plus restreinte, en particulier les centres urbains, les politiques alimentaires

territoriales vont avoir une visée transformatrice de la régulation locale du secteur agricole mais vont bénéficier d'une capacité politique moindre pour les mettre en place.

Comme évoqué plus haut, les élites agricoles locales s'investissent dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques alimentaires urbaines. Cette situation contraste avec le fait qu'elles ont pu par le passé contracter certaines réticences à participer aux nouvelles dynamiques urbaines touchant au secteur agricole, comme par exemple dans le cas du développement des AMAP (Blanc, 2012). Leur collaboration plus ou moins volontariste au sein de ces nouvelles manières de réguler l'agriculture localement (multi-partenariales et avec des acteurs extérieurs au forum des professionnels de l'agriculture) n'a pas constitué une variable d'entrave aux ambitions réformatrices des élues urbaines de l'alimentation, qui si elles le voulaient, pouvaient prendre leurs distances avec ces partenaires agricoles en cas de désaccords.

Concernant l'action des villes sur la régulation du secteur agricole, nous avons tout d'abord montré que les gouvernements urbains constituent des fenêtres d'opportunité d'accession au pouvoir d'entrepreneurs de cause de l'alimentation incluant la transformation du secteur agricole dans leurs ambitions politiques. Ces entrepreneurs de cause que nous avons qualifiés d'*outsiders politiques* entendent transformer les paysages agricoles locaux et trouvent des solutions innovantes pour le faire, palliant le peu de compétences légales dont disposent les centres urbains en la matière. Leurs discours alternatifs sur le développement agricole se conjuguent à la constitution d'un tissu partenarial inédit dans la régulation publique du secteur agricole, mêlant acteurs extérieurs et acteurs minoritaires du forum des professionnels de l'agriculture. Pourtant les volets agricoles des politiques alimentaires urbaines rencontrent de multiples difficultés dans leur opérationnalisation et leur montée en puissance. Les gouvernements urbains opposent en effet un certain nombre de freins structurels à leur déploiement, qu'il soient d'ordre institutionnel (peu de compétence en matière agricole, faiblesse des ressources humaines allouées aux nouvelles politiques, peu de foncier agricole à disposition), politique (persistance de la cogestion sur les « grands dossiers », logiques politiciennes qui fragilisent les nouvelles « élues de l'alimentation ») ou historique (administrations urbaines ancrées dans une logique d'expansion urbaine). L'ensemble de ces freins institutionnels, politiques et historiques limitent structurellement la portée des politiques alimentaires urbaines, en particulier dans leur dimension agricole. En ce sens, même si les centres urbains élaborent des volets agricoles innovants au sein de leur politique alimentaire, la portée réduite ou marginale de leurs actions dans le domaine ne permet pas de penser que les villes seront les instigatrices futures d'une reconfiguration profonde du système alimentaire et de l'organisation du secteur agricole qui le sous-tend.

Notre cinquième hypothèse portait sur les transformations de l'organisation administrative qu'impliquait la prise en compte des enjeux multisectoriels des nouvelles politiques de l'alimentation.

> **H5.** L'élaboration et la mise en œuvre de politiques alimentaires territoriales engendrent une réorganisation des services des collectivités territoriales et une gestion multisectorielle de l'action publique agricole.

Les politiques alimentaires territoriales n'engendrent pas une réorganisation des services au sein des collectivités, dans la mesure où aucune des politiques étudiées n'a donné lieu à la création de nouveaux services dédiés. Leur opérationnalisation a été confiée à des équipes de travail *ad hoc*, constituées d'agents territoriaux dédiant une partie de leurs heures aux nouveaux dossiers alimentaires. La coordination de ces équipes revenait à des chargés de mission, seules ressources humaines supplémentaires engagées dans le cadre de ces nouvelles politiques.

L'opérationnalisation du caractère intersectoriel de ces politiques s'illustre de différentes façons. Dans la plupart des cas d'étude, il s'agit d'une accentuation des collaborations entre services via les équipes internes, dans d'autres cas, plus rares, il s'agit d'établir des objectifs transversaux à différentes politiques sectorielles afin d'aligner une partie de l'action publique mise en œuvre par la collectivité territoriale aux nouvelles thématiques de l'alimentation durable.

L'animation de l'intersectorialité des nouveaux enjeux alimentaires se heurte dans de nombreux cas à des difficultés opérationnelles dues à la faiblesse des ressources allouées à ces politiques, mais aussi à l'organisation historique des services (hiérarchisation implicite, découpage sectoriel des activités). Nous avons analysé l'absence de formalisation des politiques alimentaires territoriales dans l'administration des collectivités comme un élément de leur fragilité, la stabilisation des équipes techniques étant un enjeu important de l'institutionnalisation d'une politique publique.

Enfin, notre dernière hypothèse entendait examiner la dimension communicationnelle des politiques alimentaires territoriales.

> **H6.** Les politiques alimentaires territoriales constituent de nouvelles ressources pour alimenter les stratégies globales de marketing territorial des collectivités territoriales.

Par leur contribution à l'amélioration du cadre de vie local et par leur caractère fédérateur, les politiques alimentaires territoriales apparaissent en effet comme de parfaites contributrices aux politiques de communication des collectivités territoriales. Elles participent ainsi de stratégies de démarcation des territoires (marketing territorial) et de stratégies de valorisation des équipes

dirigeantes (marketing politique). Nous avons montré que ces politiques constituent en ce sens des banques d'images susceptibles de créer de nouvelles ressources symboliques pour la conquête ou la conservation du pouvoir.

La faiblesse des ressources humaines et budgétaires de certaines des politiques étudiées contraste avec l'intense communication qui en est faite. Elle entraine aussi un resserrement de leur champ d'action autour de quelques projets emblématiques, touchant concrètement un public restreint mais pouvant faire office d'une forte communication institutionnelle. Par conséquent les politiques alimentaires territoriales semblent parfois plus servir des fins de communication publique et de légitimation des majorités en place qu'une reconfiguration profonde des systèmes alimentaires, venant de ce fait en relativiser l'efficacité globale. Nous discutons de ce dernier point en particulier dans la partie suivante.

Politiques alimentaires territoriales : un changement pour l'agriculture « à voir »

Les politiques alimentaires territoriales étudiées font l'objet d'une intense communication, que cela soit par des campagnes d'affichage massives, la saturation des médias de communication institutionnelle ou l'avènement d'une « agriculture vitrine » autour des villes. Cette logique d'affichage s'articule autour des principes de marketing territorial mais fournit aussi de nouvelles ressources symboliques de pouvoir aussi bien pour les autorités publiques que pour les élites agricoles locales. En ce sens, les politiques alimentaires territoriales donnent à voir un changement des dynamiques de régulation du secteur agricole alors qu'elles n'ont au final qu'une action marginale ou tout du moins ambiguë sur la transformation du modèle agricole dominant sur les territoires.

Par l'investissement de leurs élues, de leurs équipes transversales et de leurs réseaux de partenaires, les politiques alimentaires urbaines étudiées sont toutes le témoin d'une volonté politique de transformer l'agriculture. En ce sens, les élues urbaines de l'alimentation affirment une « volonté d'appropriation à la fois de la fabrique agricole et du territoire où s'opère cette fabrique » (Blanc, 2012). Ce travail de construction sociale et politique est inédit. Si par exemple les néo-ruraux des années 1970 entendaient eux aussi transformer l'agriculture, ils comptaient le faire dans leur périmètre immédiat, cercle bien plus restreint que celui des pourtours urbains. Cet engagement par le non-engagement (Léger, 1979) tranche avec le travail politique plus large entrepris par les élues des politiques alimentaires urbaines, cherchant systématiquement à mettre

toutes les parties prenantes autour de la table afin de faire émerger une agriculture plus durable sur leur territoire. Cependant il nous semble que la mise en place d'une « agriculture vitrine » sur quelques hectares autour des villes, avec quelques agriculteurs et pour quelques mangeurs urbains, participe indirectement à une logique de donner à voir un changement qui n'advient pas par ailleurs. De manière collatérale, les politiques alimentaires saturent ainsi l'espace politique et rendent moins visible ou moins percutante la contestation sociale du modèle agricole dominant. Pourquoi combattre l'agriculture industrielle alors que celle-ci serait déjà en pleine mutation comme en témoigne les agriparcs ou agroparcs autour de nos villes ? Il y a alors un risque à se focaliser, en tant que chercheur et ou en tant que citoyen, sur ces actions urbaines de promotion d'une agriculture durable : celui de « s'enfermer dans une « logique d'interstice » et de tourner le dos aux enjeux majeurs de l'agriculture mondiale » (Pérez-Vitoria, 2015, p. 4).

Sans remettre en cause les innovations et les interstices qu'ouvrent les gouvernements urbains, l'enjeu de notre travail de thèse était de relativiser ces changements sur l'agriculture à l'aune des dynamiques plus globales de la régulation du secteur, influencée à l'échelle locale avant tout par l'action des conseils régionaux. En effet, les grands arbitrages locaux de la régulation du secteur agricole continuent de s'opérer en dehors des échelles urbaines et en dehors des acteurs urbains. Ils se font aujourd'hui à l'échelle des Régions, nouvelles cheffes de file des politiques agricoles locales. Or nous avons montré que les politiques alimentaires des conseils régionaux sont fortement investies, lorsqu'elles ne sont pas initiées, par les acteurs hégémoniques du secteur agricole. Leur action est ambiguë, canalisant parfois la controverse par le soutien à des politiques de « manger local » sans changement dans les modes de production et au profit du tissu agro-industriel local, accompagnant d'autres fois les revendications citoyennes par leur soutien à des politiques agricoles de différenciation et de montée en gamme des produits issus de l'agriculture.

De manière générale, le regroupement de régions ou la création de « méga-régions » favorise l'influence des acteurs hégémoniques du secteur agricole local auprès des centres de décision. Cela se fait au détriment des acteurs du développement agricole alternatif. « *Parce que les pouvoirs, le préfet, les grosses décisions politiques se prennent maintenant en région* »[539], le réseau des chambres d'agriculture ainsi que les réseaux locaux de la FNSEA ont restructuré une partie de leurs activités de lobbying à cette échelle de gouvernance. À l'inverse, les structures de conseil agricole alternatif, plus petites, ont davantage de difficultés à se fédérer et à agir auprès des instances de décisions régionales : « *C'est des questions de temps aussi. Plus on est gros, plus*

[539] Entretien avec le vice-président de la chambre d'agriculture de Bretagne en charge du dossier alimentation, Vannes, le 05/03/2018

on a de temps et de gens pour suivre ces politiques régionales, plus on est petit, moins on s'implique dans ce genre de chose. C'est des questions aussi de moyens ! Nous on est trois salariés, des producteurs qui bossent 70 heures semaine, voilà quoi… On n'a pas de structure commerciale, de marketing ou de lobbying nous ! »[540]. La concentration des pouvoirs locaux de régulation du secteur agricole dans les conseils régionaux, peuplés d'élus proches de l'élite agricole locale ou sous son influence, restreint ainsi la capacité des territoires à traduire les nouvelles demandes sociales du « produire mieux pour manger mieux ».

Influencer au-delà de son champ de pouvoir ?

Si les centres urbains peinent à mettre en œuvre des actions réformatrices sur le secteur agricole dans leur périmètre administratif et ne détiennent qu'une faible influence sur la régulation locale du secteur agricole, on peut s'interroger néanmoins sur la capacité de leurs politiques alimentaires à porter le changement au-delà du champ de leur pouvoir. Nous avons vu par exemple que la ville de Rennes réussit à agrandir son périmètre d'action à des terres situées en dehors du périurbain, grâce à ses alliances avec des organismes extérieurs, comme la collectivité en charge des bassins d'approvisionnement en eau potable de la ville. La mise en réseau des villes innovantes dans l'élaboration de politiques alimentaires, notamment par leur ratification du Pacte de Milan, est un autre élément souvent mis en avant pour rappeler que les villes se positionnent de plus en plus comme des acteurs nationaux et internationaux de la régulation des systèmes alimentaires. Cependant les implications concrètes de représentants urbains au sein d'instances de régulation du secteur agricole demeurent limitées et il n'existe pas à l'heure actuelle de canaux formels ou informels de remontées des initiatives alimentaires territoriales vers des plateformes nationales ou européennes. Ainsi, si les villes sont présentées comme les acteurs politiques de demain, leurs réseaux d'influence sur les politiques nationales, ou dans un premier temps sur les politiques régionales, restent cependant à construire. Sur les questions de régulation du système alimentaire, les constats des années 1990 « jusqu'ici les collectivités locales françaises n'ont jamais su fédérer leur capacité d'expertise pour peser de façon significative sur la formulation des politiques nationales. » (Jobert, 1992, p. 230) semblent donc toujours d'actualité. Cette faible influence des villes sur les scènes politiques régionales, nationales ou internationales est renforcée par la faiblesse des élus urbains de l'alimentation, que nous avons décrits comme des *outsiders*

[540] Entretien avec la responsable d'un groupement de producteurs locaux en agriculture biologique pour la restauration collective et commerciale en Ille-et-Vilaine, par téléphone, le 08/03/2018

politiques. Les élues des trois politiques alimentaires urbaines étudiées ne sont pas des professionnelles de la politique et ne cumulent pas à ce titre plus de deux mandats. Or « le cumul des mandats contribue fortement en France à l'articulation des arènes centrales et locales et à l'autoreproduction des élus » (Douillet & Lefebvre, 2017, p. 108). L'institutionnalisation du cumul des mandats constitue un « espace de médiation » entre centre et périphéries (Marrel, 2011), dont ne bénéficient donc pas les élues urbaines de l'alimentation, alors même que « la multipositionnalité permet d'accéder aux ressources centrales, de peser sur les ministères, d'avoir des entrées privilégiées dans les administrations centrales […] » (Douillet & Lefebvre, 2017, p. 110).

Si des changements rapides de politiques publiques peuvent parfois avoir lieu lors de l'arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir par exemple, des changements plus discrets comme une modification des règles de prise de décision, peuvent introduire des effets à plus long terme (Hoeffler et al., 2010; Pierson, 1994). Ainsi les politiques alimentaires territoriales étudiées qui ont pour ambition de réformer le secteur agricole, pourraient être analysées comme la constitution de coalitions institutionnalisées qui renforcent les acteurs de l'agriculture durable et portent en germe des changements futurs de plus grande envergure. Suivant les théories de la sédimentation (*layering*) (Streeck & Thelen, 2005), ce changement consisterait en une superposition de programmes. Le programme agricole des politiques alimentaires territoriales « réformatrices » ne constituerait pas un amendement de la politique agricole, mais un ajout au programme initial, à la marge. L'influence du déploiement de cette nouvelle action publique sur le secteur agricole ne résiderait donc pas dans le rapport de force qu'opèrent ces mesures face aux politiques agricoles globales, mais dans leur simple existence. En renforçant certaines communautés d'acteurs favorables au changement du modèle agricole industriel et en les confrontant au pouvoir politique, les politiques alimentaires territoriales pourraient être la première pierre d'un changement graduel transformateur des politiques agricoles. « D'une façon générale, toute modification d'une politique sectorielle restera sans lendemain si elle va à l'encontre des exigences de la structure du pouvoir interne du secteur. Dans ce cas la seule solution, pour le pouvoir politique, consiste à tenter de modifier ce leadership en introduisant de nouvelles ressources, en suscitant l'apparition de nouveaux partenaires ou encore en modifiant les frontières du secteur » (Jobert & Muller, 1987, p. 131). Or, la politisation de l'alimentation à certaines échelles de gouvernance correspond à cette introduction de nouvelles ressources, de nouveaux partenaires et vient aussi modifier les frontières du secteur agricole par une considération multisectorielle des enjeux du système alimentaire.

On peut ainsi penser qu'en constituant ou en renforçant une communauté d'acteurs locaux sensibles aux enjeux alimentaires et agricoles, les politiques alimentaires territoriales travaillent à l'élaboration de coalitions de cause qui seront plus tard capables de se mobiliser ou de s'unifier à plus grande échelle. Le cas de la trajectoire politique de l'arrêté anti-pesticide pris le 18 mai 2019 par le maire de Langouët, commune de 600 habitants en Ille-et-Vilaine, est à ce titre exemplaire. Cet arrêté municipal, suspendu depuis lors par le tribunal administratif, avait pour objet de limiter l'épandage de pesticides à moins de 150 mètres des habitations de la commune. Fortement médiatisé et à l'origine de la constitution d'un collectif de maires anti-pesticide comptant environ 120 édiles, cet arrêté a lancé un vaste débat à l'échelle nationale. Face à la multiplication des « arrêtés anti-pesticide », l'État a ouvert en septembre 2019 une consultation publique sur les distances minimales à respecter entre habitations et zones d'épandage agricole. Si encore une fois le débat national s'est soldé par la promulgation d'un décret[541] ne satisfaisant aucune des parties impliquées, les répercussions politiques globales de cet arrêté communal resteront à étudier. Une seule action publique entreprise à l'échelle d'une commune rurale mais activant les bons leviers et les bons relais parmi une communauté d'acteurs consolidée peut ainsi faire évoluer le débat public de manière considérable.

[541] Le décret du 27 décembre fixe la distance minimale d'épandage à cinq mètres pour les cultures dites basses et à dix mètres pour les cultures hautes. Décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, JORF n°0302, le 29/12/2019

Bibliographie

Abélès, M. (1989). *Jours tranquilles en 89 : Ethnologie politique d'un département français*. Odile Jacob, Paris, 339 p.

Achin, C. (2007). *Sexes, genre et politique*. Economica, Paris, 184 p.

Aginam, O. (2008). Trade, Health or Politics-Protectionism, Risk Assessment and the Globalization of Food Safety. *Food & Drug LJ*, *63*, 665.

Alam, T., & Godard, J. (2007). Réformes sectorielles et monstration de la modernité. *Politix*, *3*, 77–100.

Allaire, G. (1988). Le modèle de développement agricole des années 1960. *Économie rurale*, *184*(1), 171–181.

Allen, P., FitzSimmons, M., Goodman, M., & Warner, K. (2003a). Shifting plates in the agrifood landscape : The tectonics of alternative agrifood initiatives in California. *Journal of rural studies*, *19*(1), 61–75.

Allen, P., FitzSimmons, M., Goodman, M., & Warner, K. (2003b). *Alternative Food Initiatives in California : Local Efforts Address Systemic Issues*.

Ansaloni, M. (2015). *Le tournant environnemental de la politique agricole commune. Débats et coalitions en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*. L'Harmattan, Paris, 374 p.

Ansaloni, M., & Fouilleux, È. (2008). Terroir et protection de l'environnement : Un mariage indésirable?. À propos d'intégration de critères environnementaux dans un instrument de politique agricole. *Politiques et management public*, *26*(4), 3–24.

Antoni, V., & Kraszewski, M. (2018). L'état des sols en France : L'artificialisation et les autres sources de dégradation. *Annales des Mines - Responsabilite et environnement*, *N° 91*(3), 13‑18.

Ariès, P. (2016). *Une histoire politique de l'alimentation : Du paléolithique à nos jours*. Max Milo.

Arnaud, L., Le Bart, C., & Pasquier, R. (2007). *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?* Presses universitaires de Rennes, Rennes, 260 p.

Arrignon, M., & Bosc, C. (2017). Le plan français de transition agroécologique et ses modes de justification politique. *La biodiversité au secours de la performance agricole*, 205–224.

Aznar, O., Berriet-Solliec, M., & Guérin, M. (2002). Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans les services environnementaux. *Économies et sociétés*, *36*(7), 1041–1064.

Baker, L., & de Zeeuw, H. (2015). Urban food policies and programmes : An overview. In de Zeeuw H. & Drechsel P., *Cities and Agriculture*, Routledge, p. 44–73

Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world : Dysfunctional nations, rising cities*. Yale University Press, 416 p.

Barbera, F., & Dagnes, J. (2016). Building alternatives from the bottom-up : The case of alternative food networks. *Agriculture and agricultural science procedia*, *8*, 324–331.

Bard, C., & Pavard, B. (2013). Introduction au numéro spécial : Femmes outsiders en politique. *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, *n° 19*(1), 7‑15.

Baron, A. (2018). *L'intersectorialité au sein des politiques locales d'activité physique bénéfique pour la santé*, Mémoire de sociologie, Université de Lorraine, 110 p.

Baudry, S., Scapino, J., & Rémy, E. (2014). L'espace public à l'épreuve des jardins collectifs à New York et Paris. *Géocarrefour: Revue de géographie de Lyon*, *89*(1), 41–51.

Baysse-Lainé, A., & Perrin, C. (2017). Dossier « L'agriculture dans le système alimentaire urbain : Continuités et innovations » – Les espaces agricoles des circuits de proximité : une lecture critique de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire de Millau. *Natures Sciences Sociétés*, *25*(1), 21‑35.

Béal, V., Epstein, R., & Pinson, G. (2015). La circulation croisée. *Gouvernement et action publique*, *3*, 103–127.

Béal, V., Gauthier, M., & Pinson, G. (2011). *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*. Publications de l'université de Saint-Etienne, 461 p.

Becker, H. S. (1963). *Outsiders*. Simon and Schuster, New York, 250 p.

Becker, H. S. (1966). *Social Problems : A Modern Approach*, John Wiley & Sons, New York, 770 p.

Béhar, D. (2007). Compétitivité nationale, compétition territoriale, stratégies de développement local. *L'attractivité des territoires: Regards croisés, Actes des séminaires février-juillet*, 53–55.

Bellemain, V., Boquet, K., Galichet, T., Gouello, K., Martin, A., Nairaud, D., & Poulain, J.-P. (2017). *Une petite histoire de l'alimentation française*. éditions Quæ, Versailles, 83 p.

Benoit, M. (2015). *Reconfiguration de l'État et renouvellement de l'action publique agricole : L'évolution des politiques agroenvironnementales au Québec et en France*. Thèse de science politique, Université de Montpellier.

Benoit, M., & Patsias, C. (2017). Greening the agri-environmental policy by territorial and participative implementation processes? Evidence from two French regions. *Journal of rural studies*, *55*, 1–11.

Bernard, C., Dobremez, L., Pluvinage, J., Dufour, A., Havet, A., Mauz, I., Pauthenet, Y., Rémy, J., & Tchakérian, E. (2006). La multifonctionnalité à l'épreuve du local : Les exploitations agricoles face aux enjeux des filières et des territoires1. *Cahiers Agricultures*, *15*(6), 523-528 (1).

Berriet-Solliec, M. (2002). Décentralisation et politique agricole en France. *Economie rurale*, *268*(1), 54–67.

Berriet-Solliec, M., & Boinon, J.-P. (2000). Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale. *Économie rurale*, *260*(1), 148–153.

Berriet-Solliec, M., Déprés, C., & Trouvé, A. (2005). La territorialisation de la politique agricole en France. *Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture*, 2005–6.

Berriet-Solliec, M., & Trouvé, A. (2010). Chapitre 13 / La politique agricole commune est-elle territoriale ? In Hervieu, B., Mayer N., Muller P., Purseigle, P. & Remy J. *Les mondes agricoles en politique*. Presses de Sciences Po, Paris, p. 456

Berriet-Solliec, M., & Trouvé, A. (2013). Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, *335*, 7‑19.

Besancon, J., & Grandclement-Chaffy, C. (2004). *La sécurité alimentaire en crise : Les crises Coca-cola et Listeria de 1999-2000*. Editions L'Harmattan, Paris, 309 p.

Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Le Lien social, Presses universitaires de France, Paris, 544 p.

Biland, É. (2012). *La fonction publique territoriale*. La Découverte, Paris, 240 p.

Billaud, J.-P. (1990). Les analyses de la cogestion en France. In Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M. & Lacombe P. *Les agriculteurs et la politique*. FNSP. p. 226‑236

Billion, C. (2017). La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France. *Géocarrefour*, *91*(91/4).

Billion, C. (2018). *Rôle des acteurs du commerce et de la distribution dans les processus de gouvernance alimentaire territoriale*, Thèse de géographie, Université Clermont Auvergne.

Blanc, J. (2012). Construire l'alternative agro-alimentaire : Ressorts sociaux et politiques du déploiement des AMAP en Île-de-France. *Norois. Environnement, aménagement, société*, *224*, 21‑34.

Blanc, J., Lizet, B., & Dubost, F. (2015). Vivables, vivantes et vivrières : De nouveaux espoirs pour la ville? *Revue d'ethnoécologie*, *8*.

Blanquart, P. (1997). *Une histoire de la ville*. La Découverte, Paris, 196 p.

Blondiaux, L. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne : La promesse et le piège. *Mouvements*, *no18*(5), 44‑51.

Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, *15*(57), 17–35.

Boisseaux, S., Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., & Nahrath, S. (2011). Penser la territorialité des changements d'échelle. *5ème Congrès international des Associations Francophones de Science Politique*.

Bonnefoy, S. (2013). Ville et agriculture périubaine : La trajectoire française. *Scienze del Territorio*, *1*, 173–194.

Bonnefoy, S., & Brand, C. (2014). Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : De l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour*, *89*(89/1-2), 95–103.

Booth, S., & Coveney. (2015). *Food democracy*. Springer Berlin Heidelberg, 57 p.

Born, B., & Purcell, M. (2006). Avoiding the local trap : Scale and food systems in planning research. *Journal of planning education and research*, *26*(2), 195–207.

Borraz, O., Besançon, J., & Clergeau, C. (2006). Is it just about trust? The partial reform of French food safety regulation. *What's the Beef*, 125–152.

Boussaguet, L. (2007). *Convergences inattendues : Le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre,* Thèse de doctorat en science politique, Paris, Institut d'études politiques.

Boussaguet, L., & Muller, P. (2005). L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques. *Politiques et Management Public*, *23*(3), 41‑59.

Brand, C. (2015). *Alimentation et métropolisation : Repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée* Thèse de doctorat en géographie, Université Grenoble Alpes.

Brand, C. (2017). The french urban food issue emergence. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, *X*(XIII), 65‑76.

Brand, C., & Bonnefoy, S. (2011). L'alimentation des sociétés urbaines : Une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? *VertigO*, *Volume 11 Numéro 2*.

Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., & Soulard, C.-T. (2017). *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches*. Editions Quae, Versaille, 160 p.

Brenner, N. (2004). *New state spaces : Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, 351 p.

Breton, É. (2014). Répondre à l'appel (à projets). *Politix*, *1*, 213–232.

Brink, L. (2009). WTO constraints on domestic support in agriculture : Past and future. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, *57*(1), 1–21.

Broussolle, Cambourgnac, Cassard, Demange, Fabre, Kerisit, Schüller, & Vonthron. (2014). *La politique de développement durable de la Communauté d'Agglomération de Montpellier et les pratiques des agriculteurs sur l'agriparc de Viviers : Quels leviers d'action pour une meilleure cohérence ?* Rapport de projet, Ecole national d'agronomie Supagro.

Browne, W. P. (1988). *Private Interests, Public Policy, and American Agriculture*. University Press of Kansas, 352 p.

Brun, A., & Haghe, J.-P. (2016). Les médias, les algues vertes et le modèle agricole breton. *LEspace geographique*, *45*(2), 142–156.

Bruneau, I. (2013). L'érosion d'un pouvoir de représentation. *Politix*, *N° 103*(3), 9‑29.

Bull, F., Milton, K., Kahlmeier, S., Arlotti, A., Juričan, A. B., Belander, O., Martin, B., Martin-Diener, E., Marques, A., & Mota, J. (2015). Turning the tide : National policy approaches to increasing physical activity in seven European countries. *Br J Sports Med*, *49*(11), 749–756.

Cadiou, S. (Éd.). (2016). *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. LGDJ, lextenso éditions, 310 p.

Callon, M. (1981). Pour une sociologie des controverses technologiques. *Fundamenta scientiae*, *2*(3/4), 381–399.

Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948)*, *36*, 169–208.

Candel, J. J., & Pereira, L. (2017). Towards integrated food policy : Main challenges and steps ahead. *Environmental Science & Policy*, *73*, 89–92.

Canévet, C. (1992). *Le modèle agricole breton : Histoire et géographie d'une révolution agro-alimentaire*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Rennes 2.

Carter, N., & Ockwell, D. (2007). *New Labour, new environment? An analysis of the Labour Government's policy on climate change and biodiversity loss*. Rapport, University of York, York.

Cartier, S. (2005). Les nouveaux protocoles d'action publique dans la gestion des risques naturels. Le territoire au carrefour des transgressions sectorielles. In Douillet A-C & Faure A. *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, p. 53-73

Castells, M., & Godard, F. (1974). *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*. Mouton, 486 p.

Castetbon, K., Lafay, L., Volatier, J.-L., Escalon, H., Delamaire, C., Chauliac, M., Ledésert, B., & Hercberg, S. (2011). Le Programme National Nutrition Santé (PNNS) : Bilan des études et résultats observés. *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, *46*(2), S11–S25.

Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, *14*(75), 43–66.

Cerne, A., & Jansson, J. (2019). Projectification of sustainable development : Implications from a critical review. *International Journal of Managing Projects in Business*, *12*(2), 356–376.

Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique,* Petra, Paris, 477 p.

Chatellier, V., & Gaigné, C. (2012). Les logiques économiques de la spécialisation productive du territoire agricole français. *Innovations Agronomiques*, *22*, 185–203.

Chiffoleau, Y., & Prevost, B. (2012). Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. *Norois. Environnement, aménagement, société*, *224*, 7–20.

Clapp, J., & Scott, C. (2018). The Global Environmental Politics of Food. *Global Environmental Politics* 18 (2), 1–11

Clerc, F. (1990). FNSEA-CNJA : les conflits de l'unité. In Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M. & Lacombe P. *Les agriculteurs et la politique*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 339‑354

Cloteau, A., & Mourad, M. (2016). Action publique et fabrique du consensus. *Gouvernement et action publique*, *N° 1*(1), 63‑90.

Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, *70*(1), 126‑138.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). The dynamics of agenda-building. *Classics of Public Policy*, 128–136.

Cole, A., & Pasquier, R. (2015). The Breton Model Between Convergence and Capacity. *Territory, Politics, Governance*, *3*(1), 51‑72.

Coleman, William D., Skogstad, G. D., & Atkinson, M. M. (1996). Paradigm shifts and policy networks : Cumulative change in agriculture. *Journal of public policy*, *16*(3), 273–301.

Coleman, William Donald, Grant, W., & Josling, T. E. (2004). *Agriculture in the new global economy*. Edward Elgar Publishing, 224 .

Colson, F. (2008). Que reste-t-il de la cogestion Etat-profession? *Pour*, *1*, 107–113.

Compagnone, C., Lemery, B., Petit, S., Kockmann, F., & Moretty, P. (2013). Forme et réforme organisationnelles des Chambres d'agriculture. Une lecture à partir des régimes d'action des conseillers. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, *337*, 41‑58.

Coulomb, P. (1990). La cogestion : Une nouvelle tentative corporatiste? In Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M. & Lacombe P. *Les agriculteurs et la politique*. Presses de Sciences Po, Paris, p. 147‑158

Counihan, C. M., & Kaplan, S. L. (2013). *Food and gender : Identity and power*. Routledge, 168 p.

Counihan, C., & Siniscalchi, V. (2013). *Food activism : Agency, democracy and economy*. Bloomsbury Publishing, 264 p.

Crouch, C., & Streeck, W. (1996). *Les capitalismes en Europe*. La Découverte Editions, Paris, 272 p.

Crozier, M., & Thoenig, J.-C. (1976). The regulation of complex organized systems. *Administrative Science Quarterly*, 547–570.

Cummins, S., & Macintyre, S. (2002). "Food deserts"—Evidence and assumption in health policy making. *BMJ: British Medical Journal*, *325*(7361), 436.

Dahl, R. A. (1961). *Who governs? : Democracy and power in an American city*. Yale University Press, 384 p.

Darly, S., & Aubry, C. (2014). La demande en produits locaux de la restauration collective : Quels liens avec l'offre de proximité dans une région d'agriculture industrielle ? Le cas de l'Ile-de-France. *Géocarrefour*, *89*(1), 145‑157.

Darmon, N., Bocquier, A., Vieux, F., & Caillavet, F. (2010). *L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France* (p. 583‑602). Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Darnhofer, I. (2015). Socio-technical transitions in farming : Key concepts. *Transition pathways towards sustainability in agriculture. Case studies from Europe*, 17–31.

Darrot, C., & Durand, G. (2011). Référentiel central des circuits courts de proximité : Mise en évidence et statut pour l'action. In Traversac J-B. *Circuits courts, contribution au développement régional,* Educagri.

Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2008). Curbing Agricultural Exceptionalism : The EU's Response to External Challenge. *The World Economy*, *31*(5), 631‑652.

Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2012). An introduction to the 'new'politics of agriculture and food. *Policy and Society*, *31*(4), 259–270.

Dauvin, P. (2015). *La Communication des collectivités locales. L'ambivalence politique.* L'Harmattan, Paris, 174 p.

Daviron, B., Perrin, C., & Soulard, C. (2017). Histoire des politiques alimentaires urbaines en Europe, de la ville antique à la ville industrielle. In Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., & Soulard, C.-T. *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches*, Éditions Quae, Versailles, p. 43‑65

De Iulio, S., Bardou-Boisnier, S., & Pailliart, I. (2015). Penser les enjeux publics de l'alimentation. *Questions de communication*, *27*, 7‑19.

De Maillard, J., & Kübler, D. (2016). Les processus de mise à l'agenda. In De Maillard, J., & Kübler, D. *Analyser les politiques publiques,* Presses universitaires de Grenoble, p. 23‑47

De Maillard, J., & Roché, S. (2005). La sécurité entre secteurs et territoires. In Douillet A-C & Faure A. *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, p. 33‑51

Deelstra, T., & Girardet, H. (2000). Urban agriculture and sustainable cities. *Bakker N., Dubbeling M., Gündel S., Sabel-Koshella U., de Zeeuw H. Growing cities, growing food. Urban agriculture on the policy agenda. Feldafing, Germany: Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft (ZEL)*, 43–66.

Delorme, H. (2002). Les agriculteurs et les institutions communautaires : Du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire. In Balme R., Chabanet D. & Wright V. *L'action collective en Europe*. Presses de Sciences Po, Paris, p. 544

Demazière, D. (2009). Les élus locaux débutants. Découverte du travail politique et production des professionnels. In Gadea C. & Demazière D. *Sociologie des groupes professionnels*, La Découverte, Paris, p. 197‑207

Demortain, D. (2011). *Scientists and the regulation of risk : Standardising control*. Edward Elgar Publishing, 288 p.

Desage, F., & Godard, J. (2005). Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue française de science politique*, *55*(4), 633–661.

Desage, F., & Guéranger, D. (2011). *La politique confisquée : Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Edition du Croquant, 247 p.

Desriers, M. (2007). L'agriculture française depuis cinquante ans : Des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique. *Agreste cahiers*, *2*, 3–14.

Deverre, C. (2009). Le «nouvel esprit» du développement rural. Territorialisation, projectification et glocalisation. *Colloque de Cerisy. Sciences en campagne. Regards croisés, passés et à venir.* Sous la direction de Hervieu B. & Hubert B. Edition de l'Aube.

Deverre, C., & Lamine, C. (2010). Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*,

Diaz, M., Darnhofer, I., Darrot, C., & Beuret, J.-E. (2013). Green tides in Brittany : What can we learn about niche–regime interactions? *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *8*, 62‑75.

Dingwerth, K., & Pattberg, P. (2009). World politics and organizational fields : The case of transnational sustainability governance. *European Journal of International Relations*, *15*(4), 707–743.

Dion, S. (1986). La politisation des administrations publiques : Éléments d'analyse stratégique. *Canadian Public Administration*, *29*(1), 95–117.

D'Odorico, P., Carr, J. A., Laio, F., Ridolfi, L., & Vandoni, S. (2014). Feeding humanity through global food trade. *Earth's Future*, *2*(9), 458–469.

Douillet, A.-C. (2005). Conclusion générale. Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? In Faure, A. & Douillet A-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, p. 271‑279

Douillet, A.-C., & Faure, A. (2010). *Périurbanité et dynamiques intercommunales : L'agriculture entre sillons de dépendance et nouvelles priorités d'action publique*. Laboratoire Développement durable et dynamique territoriale.

Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C., & Leresche, J.-P. (2012). *L'action publique locale dans tous ses états : Différenciation et standardisation*. L'Harmattan, 358 p.

Douillet, A.-C., & Lefebvre, R. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin, 272 p.

Dubbeling, M., Hoekstra, F., Renting, H., Carey, J., & Wiskerke, J. S. C. (2015). Food on the urban agenda. *Urban Agriculture Magazine*, *29*, 3–4.

Dubuisson-Quellier, S. (2009). *La consommation engagée*. Presses de Sciences Po, Paris, 144 p.

Dulong, D. (2011, juin). *Rôle de genre et drôle de genre. Edith Cresson Premier Ministre ou le mauvais genre en politique*, Communication. Les identités de genre en politique, Dijon.

DuPuis, E. M., & Goodman, D. (2005). Should we go "home" to eat? : Toward a reflexive politics of localism. *Journal of rural studies*, *21*(3), 359–371.

Dupuy, C. (2011). Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation? *Les politiques régionales en France*, 65–83.

Duran, P., & Thoenig, J.-C. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 580–623.

Durkheim, É. (1894). Les règles de la méthode sociologique. *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger*, *37*, 465‑498.

Edmondson, D. L., Kern, F., & Rogge, K. S. (2019). The co-evolution of policy mixes and socio-technical systems : Towards a conceptual framework of policy mix feedback in sustainability transitions. *Research Policy*, *48*(10), 103555.

Elliott, O. V., & Salamon, L. M. (2002). *The tools of government : A guide to the new governance*. Oxford University Press, 682 p.

Epstein, R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit (1940-)*, 96–111.

Epstein, R. (2013). Politiques territoriales : Ce que les appels à projets font aux démarches de projet. *The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville*, *34*(2), 91‑102.

Ernwein, M., & Salomon-Cavin, J. (2014). Au-delà de l'agrarisation de la ville : L'agriculture peut-elle être un outil d'aménagement urbain? Discussion à partir de l'exemple genevois. *Géocarrefour*, *89*(89/1-2), 31–40.

Faure, A. (Éd.). (1998). *Territoires et subsidiarité : L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, Paris, 312 p.

Faure, A., & Douillet, A.-C. (2005). *L'action publique et la question territoriale*. Presses universitaires de Grenoble, 300 p.

Faure, A., & Muller, P. (2013). Cycle, réseaux, récits : Questions de recherche sur l'action publique locale-globale. *Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale/UMR ART-Dev (Acteurs, ressources et territoires dans le développement)*.

Faure, A., & Négrier, E. (2007). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*. L'Harmattan. Paris, 304 p.

Featherstone, D., Ince, A., Mackinnon, D., Strauss, K., & Cumbers, A. (2012). Progressive localism and the construction of political alternatives. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *37*(2), 177–182.

Felstiner, W. L., Abel, R. L., & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming... *Law and society review*, 631–654.

Fontaine, J., & Hassenteufel, P. (2001). *Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique*. 9‑29.

Fontaine, J., & Hassenteufel, P. (Éd.). (2002). *To Change or not to Change ? : Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Presses universitaires de Rennes, 516 p.

Fouilleux, È. (2000). Entre production et institutionnalisation des idées : La réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, 277–305.

Fouilleux, È. (2003). *La PAC et ses réformes.* L'Harmattan, Paris, 404 p.

Fouilleux, È. (2008). Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires. *In* Borraz O., *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne.* Presses de Sciences Po, Paris, p. 113-146

Fouilleux, È., Bricas, N., & Alpha, A. (2017). 'Feeding 9 billion people' : Global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*, 1–20.

Fouilleux, È., & Goulet, F. (2012). Firmes et développement durable : Le nouvel esprit du productivisme. *Études rurales*, *2*, 131–146.

Fouilleux, È., & Jobert, B. (2017). Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. *Gouvernement et action publique*, *3*, 9–36.

Fouilleux, È., & Michel, L. (2020a). Politisation de l'alimentation. Vers un changement de système agroalimentaire ?. In *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Presses Universitaires de Rennes, p. 11-47

Fouilleux, È., & Michel, L. (2020b). *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Presses Universitaires de Rennes, 350 p.

Fourche, R. (2004). *Contribution à l'histoire de la protection phytosanitaire dans l'agriculture française (1880-1970)* Thèse de doctorat d' histoire contemporaine, Université de Lyon 2.

Fournier, T. (2011). *Une sociologie de la décision alimentaire. L'observance diététique chez des mangeurs hypercholestérolémiques*. Thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse II

Francis, C. (2004). Education in agroecology and integrated systems. In Shrestha A. & Clements D. *New Dimensions in Agroecology,* p. 33–56

Francis, C., Lieblein, G., Gliessman, S., Breland, T. A., Creamer, N., Harwood, R., Salomonsson, L., Helenius, J., Rickerl, D., & Salvador, R. (2003). Agroecology : The ecology of food systems. *Journal of sustainable agriculture*, *22*(3), 99–118.

Frisque, C. (2010). Des espaces médiatiques et politiques locaux? *Revue française de science politique*, *60*(5), 951–973.

Gaillard, R. (2013). Enjeux des changements de temporalité dans la mise en ø euvre des politiques sociales. *Vie sociale*, *2*, 73–86.

Garnotel, J. (1981). Le développement de l'agriculture en Champagne Crayeuse de 1945 à nos jours. *Économie rurale*, *142*(1), 36–36.

Garon, F., & Dufour, P. (2010). Comprendre la mise en œuvre différenciée d'une politique publique : Le cas d'une politique de gouvernance au Québec. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, *43*(3), 607–631.

Garraud, P. (1990). Politiques nationales : Élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique (1940/1948)*, *40*, 17–41.

Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes : A multi-level perspective and a case-study. *Research policy*, *31*(8‑9), 1257–1274.

Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions : Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *1*(1), 24‑40.

Geels, F. W. (2014). Regime resistance against low-carbon transitions : Introducing politics and power into the multi-level perspective. *Theory, Culture & Society*, *31*(5), 21–40.

Genieys, W. (2008). *L'élite des politiques de l'Etat*. Presses de Sciences Po, Paris, p. 280

Gereffi, G., Garcia-Johnson, R., & Sasser, E. (2001). The NGO-industrial complex. *Foreign policy*, *125*, 56.

Giddens, A. (1993). *New rules of sociological method : A positive critique of interpretative sociologies* (2nd ed). Stanford University Press, 196 p.

Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : Entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, *53*(1), 35–59.

Glasman, D. (2005). La lente émergence des politiques éducatives territoriales. In Faure A. & Douillet A-C. *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, p. 107‑130

Goffman, E. (1974). *Frame analysis : An essay on the organization of experience.* Cambridge, MA, US: Harvard University Press, 600 p.

Goodman, D., DuPuis, M., & Goodman, M. (2012). *Alternative Food Networks : Knowledge, Practice, and Politics* (1re éd.). Routledge, 300 p.

Gourgues, G. (2014). Communiquer, une opération politique plurielle et stratégique. In Aldrin *P. Les mondes de la communication publique : Légitimation et fabrique symbolique du politique* Presses Universitaires de Rennes, p. 115‑127

Greenberg, M. (2008). Marketing the city in crisis. *Consuming the Entrepreneurial City: Image, Memory, Spectacle. London: Routledge*, 19–44.

Grégory, M.-A. (2014). *La cause départementaliste : Genèses et réinventions d'une controverse politique française* Thèse de doctorat en science politique, Université d'Aix-Marseille.

Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notable dans le système politique français*. Seuil, Paris, 477 p.

Guichard, L., Dedieu, F., Jeuffroy, M.-H., Meynard, J.-M., Reau, R., & Savini, I. (2017). Le plan Ecophyto de réduction d'usage des pesticides en France : Décryptage d'un échec et raisons d'espérer. *Cahiers Agricultures*, *26*(1),

Guillemin, A. (1984). Doucement, c'est tout de même une femme. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *52*(1), 42‑48.

Guionnet, C. (2002). Entrées de femmes en politique. L'irréductibilité du genre à l'heure de la parité. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, *15*(60), 113‑146.

Gusfield, J. R. (1981). *The culture of public problems : Drinking-driving and the symbolic order*. University of Chicago Press, 277 p.

Gusfield, J. R. (1996). *Contested meanings : The construction of alcohol problems*. Univ of Wisconsin Press, 384 p.

Halliday, J. (2017). Objectifs et leviers des villes pour une alimentation durable. In Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., & Soulard, C.-T. *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches*. Éditions Quae, Versailles, p. 67‑90)

Hasnaoui Amri, N. (2018). *La participation des agriculteurs à une politique alimentaire territoriale. Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry, Montpellier

Hasnaoui Amri, N., Michel, L., & Soulard, C.-T. (2020). Une politique alimentaire à Montpellier. La transition agroécologique vecteur de compromis politique ? In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Presses Universitaires de Rennes, p. 253-271

Hassanein, N. (2003). Practicing food democracy : A pragmatic politics of transformation. *Journal of rural studies*, *19*(1), 77–86.

Hassenteufel, P. (2000). Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes. In Bachir M. *Les Méthodes au concret*, Presses Universitaires de France, p. 105‑124

Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, *55*(1), 113–132.

Hassenteufel, P. (2010). Les processus de mise sur agenda : Sélection et construction des problèmes publics. *Informations sociales*, *1*, 50–58.

Hassenteufel, P., & De Maillard, J. (2013). Convergence, transferts et traduction. *Gouvernement et action publique*, *3*, 377–393.

Heclo, H. (1974). *Modern Social Poltics in Britain and Sweden : From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press, 349 p.

Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems : A public arenas model. *American journal of Sociology*, *94*(1), 53–78.

Hobeika, A. (2013). La collégialité à l'épreuve : La production de l'unité au sein de la FNSEA. *Politix*, *103*(3), 53–76.

Hobeika, A. (2016). *Les représentations de la FNSEA : Profession, Etat, marchés (Orne, années 1980-2015)*, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, Paris

Hobeika, A. (2020). Résistances de la FNSEA aux problématisations environnementales et alimentaires de l'agriculture. In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Presses Universitaires de Rennes, p. 125-142

Hoeffler, C., Ledoux, C., & Prat, P. (2010). Temporalité et changement de politiques publiques. In Bruno P. & Surel Y. *Quand les politiques changent : Temporalités et niveaux de l'action publique*. L'Harmattan, Paris p. 53‑78

Hoekman, B. M., & Kostecki, M. M. (2009). *The political economy of the world trading system : The WTO and beyond*. Oxford University Press, 768 p.

Honta, M., & Basson, J.-C. (2017). La fabrique du gouvernement métropolitain de la santé. *Gouvernement et action publique*, *2*, 63–82.

Honta, M., & Haschar-Noé, N. (2011). Les politiques préventives de santé publique à l'épreuve de la territorialisation : L'introuvable gouvernance régionale du Programme national nutrition santé en Aquitaine. *Sciences sociales et santé*, *29*(4), 33‑62.

Hrabanski, M. (2007). *Évolution de la conflictualité sociale et des modes de représentation des groupes d'intérêt dans un espace politique multi niveaux : Les agriculteurs du tabac et de la betterave à sucre en France et en Europe*, Thèse de doctorat de sociologies, Université des sciences et technologies de Lille

Hubscher, R., & Lagrave, R.-M. (1993). Unité et pluralisme dans le syndicalisme agricole français. Un faux débat. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, *48*, 109–134.

Hunter, F. (1953). *Community power structure : A study of decision makers*. UNC Press Books, 314 p.

IPES-Food. (2015). *The new science of sustainable food systems. Overcoming barriers to food system reform*, 22 p.

IPES-Food. (2016). *De l'Uniformité et la Diversité : Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversfiés.* IPES-Food, 110 p.

IPES-Food. (2017). *Unravelling the Food–Health Nexus : Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*, IPES-Food, 120 p.

Jacobs, A. M., & Weaver, R. K. (2015). When policies undo themselves : Self-undermining feedback as a source of policy change. *Governance*, *28*(4), 441–457.

Jarosz, L. (2008). The city in the country : Growing alternative food networks in Metropolitan areas. *Journal of rural studies*, *24*(3), 231–244.

Jarrige, F., & Perrin, C. (2017). L'agriparc : Une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, *Juin*(3), 537.

Jensen, A., Thuesen, C., & Geraldi, J. (2016). The projectification of everything : Projects as a human condition. *Project Management Journal*, *47*(3), 21–34.

Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, *42*(2), 219‑234.

Jobert, B. (Éd.). (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe : Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. L'Harmattan, Paris, 328 p.

Jobert, B. (1995). Rhétorique politique, controverse scientifique et construction des normes institutionnelles : Esquisse d'un parcours de recherche. In Faure A., Pollet G. & Warin P. *La construction du sens dans les politiques publiques*. L'Harmattan, Paris, p. 13‑24

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action*. Presses Universitaires de France, Paris, 242 p.

Josling, T. (2015). Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks. In Josling, T. *Farm Policies and World Markets : Monitoring and Disciplining the International Trade Impacts of Agricultural Policies*. World Scientific. p. 136–155

Juhem, P. (2001). La légitimation de la cause humanitaire : Un discours sans adversaires. *Mots. Les langages du politique*, *65*(1), 9‑27.

Keating, M. (2008). Thirty years of territorial politics. *West European Politics*, *31*(1‑2), 60–81.

Keating, M. (2011). Capacité politique, In Cole A., Guigner S. & Pasquier R. *Dictionnaire des politiques territoriales,* Presses de SciencePo. Paris, p. 52‑57

Kern, F., & Rogge, K. S. (2018). Harnessing theories of the policy process for analysing the politics of sustainability transitions : A critical survey. *Environmental innovation and societal transitions*, *27*, 102–117.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman, 250 p.

Kneafsey, M. (2010). The region in food—Important or irrelevant? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *3*(2), 177–190.

Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., Alkemade, F., Avelino, F., Bergek, A., & Boons, F. (2019). An agenda for sustainability transitions research : State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *31*, 1–32.

Kuzemko, C., Lockwood, M., Mitchell, C., & Hoggett, R. (2016). Governing for sustainable energy system change : Politics, contexts and contingency. *Energy Research & Social Science*, *12*, 96–105.

Lacombe, P. (2007). Un nouvel espace pour l'économie rurale? *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, *300*, 17–21.

Lacroix, A., & Mollard, A. (1990). Mais pourquoi les agriculteurs travaillent-ils tant ? In Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M. & Lacombe P. *Les agriculteurs et la politique*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 594

Laferté, G. (2014). Des élites agricoles entre désinvestissement et disqualification la sociologie des élus et des administrateurs. In Sarrazin F. *Les élites agricoles et rurales*, PUR, p. 151-165

Laimé, M. (2015). *Le Dossier de l'eau. Pénurie, pollution, corruption*. Le Seuil, Paris, 359 p.

Lambert, B. (1970). *Les paysans dans la lutte des classes*. Éd. du Centre d'Histoire du Travail, 224 p.

Lamine, C. (2008). *Les intermittents du bio : Pour une sociologie pragmatique des choix alimentaires émergents*. Maison des sciences de l'homme ; Quae, Versailles, 344 p.

Lamine, C. (2012). «Changer de système» : Une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux. *Terrains & travaux*, *1*, 139–156.

Lamine, C., & Chiffoleau, Y. (2012). Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : Dynamiques et défis. *Pour*, *215‑216*, 85‑92.

Lang, T., & Barling, D. (2013). Nutrition and sustainability : An emerging food policy discourse. *Proceedings of the Nutrition Society*, *72*(1), 1–12.

Lang, T., Barling, D., & Caraher, M. (2009). *Food Policy : Integrating health, environment and society*. OUP Oxford, 328 p.

Lapostolle, D. (2011). Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial. *Geographie, economie, societe*, *Vol. 13*(4), 339‑362.

Lardon, S., & Loudiyi, S. (2014). Agriculture et alimentation urbaines : Entre politiques publiques et initiatives locales. *Géocarrefour*, *89*(1), 3‑10.

Lascoumes, P. (2014). Controverse. In Boussaguet L., Jacquet S. & Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, Paris, p. 172‑179

Lascoumes, P., & Galès, P. L. (2005). *Introduction : L'action publique saisie par ses instruments*. In Lascoumes, P., & Le Galès, P. *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 11-44

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris, 370 p.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction : Understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, *20*(1), 1–21.

Latour, B. (1989). *La science en action : Introduction à la sociologie des sciences*. La Découverte, Paris, 672 p.

Le Bart, C. (1999). Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale. In Faure A. & Balme R. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Le Bart, C. (2000). Les bulletins municipaux : Une contribution ambigüe à la démocratie locale. *Hermès*, *26*(27), 175.

Le Bart, C. (2011). Marketing territorial. In Cole A., Guigner S. & Pasquier R. *Dictionnaire des politiques territoriales* (Presses de Science Po, p. 324‑329). Presses de Sciences Po.

Le Bart, C. (2012). Vie politique locale et territoires politiques. In Verpeaux M. *Institutions et vie politique sous la Ve République*, La Documentation française, p. 281‑289

Le Bart, C. (2014). La communication des collectivités locales : Les territoires entre exemplarité, standardisation et singularité. In Aldrin P., Hubé N., Ollivier-Yaniv C. & Utard J-M. *Les*

mondes de la communication publique : Légitimation et fabrique symbolique du politique . Presses Universitaires de Rennes, p. 77- 89

Le Bart, C., & Lefebvre, R. (2005). *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*. Presses universitaires de Rennes, 305 p.

Léger, D. (1979). Les utopies du" retour". *Actes de la recherche en sciences sociales*, *29*(1), 45–63.

Lepiller, O. (2012). *Critiques de l'alimentation industrielle et valorisations du naturel : Sociologie historique d'une" digestion" difficile (1968-2010)*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse 2

Lepiller, O., & Yount-André, C. (2019). La politisation de l'alimentation ordinaire par le marché. *Revue des sciences sociales*, *61*, 26‑35.

Lepiller, O., & Yount-André, C. (2020). Quand la défiance frémit. Une assiette qui se politise à petit feu? In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Presses Universitaires de Rennes, p. 49-64

Levenstein, H. (2012). *Fear of Food : A History of Why We Worry about What We Eat*. University of Chicago Press, 228 p.

Libman, K. (2015). Has New York City fallen into the local trap? *public health*, *129*(4), 310–317.

Little, J., Ilbery, B., & Watts, D. (2009). Gender, consumption and the relocalisation of food : A research agenda. *Sociologia Ruralis*, *49*(3), 201–217.

Lockwood, M., Kuzemko, C., Mitchell, C., & Hoggett, R. (2017). Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions : A research agenda. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *35*(2), 312–333.

Loconto, A., & Fouilleux, E. (2014). Politics of private regulation : ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance. *Regulation & Governance*, *8*(2), 166–185.

MacRae, R. (1999). Policy Failure in the Canadian Food System. In International Development Research Centre (Canada) (Éd.), *For hunger-proof cities : Sustainable urban food systems*. International Development Research Centre, p. 182‑194

Marchenay, P., & Bérard, L. (2008). Les productions traditionnelles aux prises avec les normes sanitaires. *Economies et Sociétés. Série AG Systèmes agroalimentaires*, *30*(11‑12), pp–2273.

Maresca, S. (1983). *Les dirigeants paysans*. Editions de Minuit, Paris, 312 p.

Markard, J., Suter, M., & Ingold, K. (2016). Socio-technical transitions and policy change–Advocacy coalitions in Swiss energy policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *18*, 215–237.

Marrel, G. (2011). Le cumul des mandats électifs mis à nu par la décentralisation. *Pouvoirs Locaux*, *88*, 57.

Marsden, T. (Éd.). (2009). *The new regulation and governance of food : Beyond the food crisis?* Routledge, 365 p.

Marty, P. (2014). De la restauration scolaire à l'intégration de l'agriculture dans le projet de territoire : Vers une ville acteur normatif de la question agricole ? *Géocarrefour*, *89*(1‑2), 135‑143.

Mayance, P. (2020). Le cas de l'agriculture raisonnée en France. In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Presses Universitaires de Rennes, p. 143-160

Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy sciences*, *42*(4), 323.

Meadowcroft, J. (2011). Engaging with the politics of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *1*(1), 70–75.

Mercier, G. (2010). La ville du patrimoine mondial face au défi politique de sa propre image. *Géographie et cultures*, *73*, 23‑37.

Mériaux, O. (2005). Le débordement territorial des politiques sectorielles. In Faure A. & Douillet A-C. *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble. p. 27-32

Meyronin, B. (2015). *Marketing territorial : Enjeux et pratiques*. Vuibert, 240 p.

Michel, L., & Soulard, C.-T. (2017). Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole. In Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., & Soulard, C.-T. *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches,* Éditions Quae, Versailles, p. 137‑150

Mischi, J., & Renahy, N. (2008). Pour une sociologie politique des mondes ruraux. *Politix*, *3*(83), 9–21.

Morgan, K., & Sonnino, R. (2010). The urban foodscape : World cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *3*(2), 209‑224.

Moriset, B. (1995). *Nancy-Metz : De la métropole à la métropolisation: discours et mythes* Thèse de doctorat en géographie. Université Joseph Fourier de Grenoble

Mougeot, L. J. (2006). *Growing better cities : Urban agriculture for sustainable development*. IDRC, 97 p.

Moustier, P., & Fall, S. A. (2004). Les dynamiques de l'agriculture urbaine : Caractérisation et évaluation. *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone. Enjeux, concepts et méthodes. Ottawa: Montpellier and IDRC*, 23–43.

Muller, P. (1984). *Le technocrate et le paysan : Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Editions Economie et humanisme : Editions ouvrières, 173 p.

Muller, P. (1985). La politique agricole entre corporatisme et management. *Pour*, *102*, 31‑40.

Muller, P. (1990). Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*, *8*(3), 19–33.

Muller, P. (2000). La politique agricole française : L'État et les organisations professionnelles. *Économie rurale*, *255*(1), 33–39.

Muller, P. (2007). Peut-on (encore) penser le global à partir du rural? Réflexions d'un politiste. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, *300*, 105–109.

Muller, P. (2011a). *Les politiques publiques : « Que sais-je? » n° 2534*. Presses universitaires de France, Paris, 122 p.

Muller, P. (2014). Secteur. In Boussaguet L., Jacquet S. & Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 591–599

Muller, P. (2015). *La société de l'efficacité globale*. Presses Universitaires de France, Paris, 224 p.

Mundler, P., Consalès, J.-N., Melin, G., Pouvesle, C., & Vandenbroucke, P. (2014). Tous agriculteurs? L'agriculture urbaine et ses frontières. *Géocarrefour*, *89*(89/1-2), 53–63.

Mundler, P., & Rouchier, J. (2016). *Alimentation et proximités : Jeux d'acteurs et territoires*. Educagri Editions, 462 p.

Nahmias, P., & Le Caro, Y. (2012). Pour une définition de l'agriculture urbaine : Réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales. *Environnement urbain/Urban environment*, *6*, 1–16.

Naves, P. (2016). *Du court, du local ! Une sociologie du gouvernement de la filière fruits et légumes*. Thèse de doctorat en sociologie, Université de Bordeaux.

Nay, O. (1994). Les enjeux symboliques du développement local : L'exemple de la politique de communication de Montpellier. *Politiques et Management Public*, *12*(4), 51‑69.

Nay, O. (1998). Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, *11*(44), 161‑190.

Neff, R. A., Merrigan, K., & Wallinga, D. (2015). A food systems approach to healthy food and agriculture policy. *Health Affairs*, *34*(11), 1908–1915.

Négrier, E. (2003). Politiques culturelles territoriales : Dernier inventaire avant décentralisation ? *Annuaire des Collectivités Locales*, *23*(1), 47‑70.

Négrier, E. (2011). Échelles d'action publique. In Cole A., Guigner S. & Pasquier R. *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, p. 195‑199

Nestle, M., & Pollan, M. (2013). *Food Politics : How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. University of California Press, 510 p.

Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin, Paris, 288 p.

Nicourt, C., & Cabaret, J. (2014). Ni patrons ni ouvriers : Le cas des éleveurs intégrés. *La nouvelle revue du travail*, *5*.

Nonini, D. M. (2013). The local-food movement and the anthropology of global systems : The local-food movement and the anthropology of global systems. *American Ethnologist*, *40*(2), 267‑275.

Normann, H. (2015). The role of politics in sustainable transitions : The rise and decline of offshore wind in Norway. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *15*, 180–193.

Normann, H. (2017). Policy networks in energy transitions : The cases of carbon capture and storage and offshore wind in Norway. *Technological Forecasting and Social Change*, *118*, 80–93.

Okner, T. (2017). The role of normative frameworks in municipal urban agriculture policy : Three case studies from the United States. *Natures Sciences Sociétés*, *25*(1), 70‑79.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups* (Vol. 124). Harvard University Press, 186 p.

O'Miel, J. (2016). Modèle ou mirage? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane. *Participations*, *1*, 177–206.

Opitz, I., Berges, R., Piorr, A., & Krikser, T. (2016). Contributing to food security in urban areas : Differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. *Agriculture and Human Values*, *33*(2), 341‑358.

Pacquet, L. (2014). L'impact de la régionalisation du FEADER sur la territorialisation en Région Île-de-France. *Pour*, *3*, 13–18.

Paddeu, F. (2017). Manger local. *Vacarme*, *81*, 40‑45.

Padioleau, J.-G. (1982). *L'Etat au concret*. Presses universitaires de France, Paris, 222 p.

Page, E. C., & Jenkins, B. (2005). *Policy bureaucracy : Government with a cast of thousands*. Oxford University Press, 240 p.

Pahun, J. (2020). « Manger local ». Canalisation des débats politiques sur l'alimentation en régions. In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)* (Presses Universitaires de Rennes, p. 181-198

Pahun, J., & Aureille, M. (A paraître). *L'agroécologie en projet(s). Réflexions critiques sur un mode d'opérationnalisation privilégié*.

Pahun, J., & Fouilleux, È. (A paraître). From discourse to public action : Trends and limits of urban integrated food policies. A Comparative analysis of three French cities. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*.

Pahun, J., Fouilleux, È., & Daviron, B. (2018). De quoi la bioéconomie est-elle le nom? Genèse d'un nouveau référentiel d'action publique. *Natures Sciences Sociétés*, *26*(1), 3–16.

Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity : Issues and themes. In Painter, M., & Pierre, J. *Challenges to state policy capacity*, Springer, p. 1–18

Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1993). Framing analysis : An approach to news discourse. *Political communication*, *10*(1), 55–75.

Paranthoën, J.-B. (2015). L'incursion des scientifiques dans l'organisation des marchés agricoles. *Politix*, *n° 111*(3), 119‑140.

Pasquier, R. (2016a). Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française. *Revue internationale de politique comparée*, *23*(3), 327–353.

Pasquier, R. (2016b). Les régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile ? *Cahiers français*, *Collectivités territoriales : la nouvelle donne*(391), 20‑25.

Pasquier, R., Guigner, S., & Cole, A. (2011). *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po, Paris, 584 p.

Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2007). *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories* (2e édition revue et augmentée). Lgdj, 235 p.

Payre, R. (2010). The importance of being connected. City networks and urban government : Lyon and Eurocities (1990–2005). *International Journal of Urban and Regional Research*, *34*(2), 260–280.

Pérez-Vitoria, S. (2015). L'agriculture urbaine, alternative agricole ou alternative urbaine ? *Revue d'ethnoécologie*, *8*.

Perraud, D. (2001). Les politiques agricoles et rurales dans les régions : Une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe? *Économie rurale*, *261*(1), 7–22.

Perrin, C., & Soulard, C.-T. (2014). Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour*, *89*(1), 125‑134.

Perrin, C., & Soulard, C.-T. (2017). Introduction. L'agriculture dans le système alimentaire urbain : Continuités et innovations. *Natures Sciences Sociétés*, *25*(1), 3‑6.

Peters, B. G. (2002). The changing nature of public administration : From easy answers to hard questions. *Asian Journal of public administration*, *24*(2), 153–183.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, 213 p.

Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris, 424 p.

Pinson, G. (2010). La gouvernance des villes françaises. *Pole Sud*, *n° 32*(1), 73‑92.

Poinsot, Y. (2005). Les incidences territoriales de la « mise en normes » des activités agricoles : Un cas vosgien. *L'Espace géographique*, *tome 34*(3), 237‑250.

Poisnel, E. (2020). L'alimentation, c'est nous ». Tentative inaboutie d'une politique alimentaire régionale dans le Nord-Pas-de-Calais (2010-2015) In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait Politique(s)*, Presses Universitaires de Rennes, p. 199 - 216

Pollan, M. (2010). The food movement, rising. *The New York Review of Books*, 31‑33.

Pollard, J. (2011). Les groupes d'intérêt vus du local. *Revue française de science politique*, *61*(4), 681–705.

Pothukuchi, Kameshwari, & Kaufman, J. L. (2000). The food system : A stranger to the planning field. *Journal of the American planning association*, *66*(2), 113–124.

Pothukuchi, Kami. (2017). "To allow farming is to give up on the city" : Political anxieties related to the disposition of vacant land for urban agriculture in Detroit. *Journal of Urban Affairs*, *39*, 1‑21.

Poulain, J.-P. (2009). *Sociologie de l'obésité*. Presses universitaires de France, Paris, 368 p.

Poulot, M. (2014). Histoires d'AMAP franciliennes : Quand manger met le local dans tous ses états. *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, *22*, 40‑53.

Poupeau, F.-M. (2017). *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Presses Universitaires de Grenoble, 258 p.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. (Éd.). (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, 486 p.

Praly, C., Chazoule, C., Delfosse, C., & Mundler, P. (2014). Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires. *Géographie, économie, société*, *16*(4), 455–478.

Raimbault, N. (2014). *Gouverner le développement logistique de la métropole : Périurbanisation, planification et compétition métropolitaine, le cas du bassin parisien et éclairages étrangers* Thèse de doctorat en a ménagement de l'espace, Université de Paris Est

Rastoin, J.-L. (2005). Agriculture, alimentation, développement rural durable : Quelle politique publique ? *Economies et sociétés*, *5*, 827‑834.

Raven, R., Kern, F., Smith, A., Jacobsson, S., & Verhees, B. (2016). *The politics of innovation spaces for low-carbon energy : Introduction to the special issue*. Environmental Innovation and Societal Transitions, 18, 101-110

Raynaud, D. (2018). *Sociologie des controverses scientifiques : De la philosophie des sciences*. Éditions matériologiques, 426 p.

Rayner, J., & Howlett, M. (2009). Introduction : Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, *28*(2), 99‑109.

Rennes, J. (2016). Les controverses politiques et leurs frontières. *Études de communication. langages, information, médiations*, *47*, 21‑48.

Renting, H., Marsden, T. K., & Banks, J. (2003). Understanding alternative food networks : Exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and planning A*, *35*(3), 393–411.

Renting, H., Schermer, M., & Rossi, A. (2012). Building food democracy : Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, *19*(3), 289–307.

Retière, J.-N., & Le Crom, J.-P. (2018). *Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*. Presses Universitaires de Rennes.

Rican, S., & Vaillant, Z. (2009). Territoires et santé : Enjeux sanitaires de la territorialisation et enjeux territoriaux des politiques de santé. *Sciences sociales et santé*, *27*(1), 33–42.

Rieucau, L. (1962). Où en est le remembrement rural en France? *L'Information Géographique*, *26*(4), 161‑165.

Rochard, C. (2017). *L'action publique en matière d'alimentation locale dans le domaine de la production, transformation et consommation d'aliments locaux*, Mémoire de fin d'études, Université de Nantes, 54 p.

Romeyer, H. (2015). Le bien-être en normes : Les programmes nationaux nutrition santé. *Questions de communication*, *1*, 41–61.

Roullaud, É. (2010). La grève «européenne» du lait de 2009 : Réorganisation des forces syndicales sur fond de forte dérégulation du secteur. *Savoir/agir*, *2*, 111–116.

Sadaune de Oliveira, D. (1999). La réticence des juges face à l'application des lois sociales. *Droit et Société*, *42*(1), 421‑442. https://doi.org/10.3406/dreso.1999.1484

Samak, M. (2013). Quand la «bio» rebat les cartes de la représentation des agriculteurs. *Politix*, *3*, 125–148.

Sarrazin, F. (Éd.). (2014). *Les élites agricoles et rurales : Concurrences et complémentarités des projets*. Presses universitaires de Rennes,

Sartori, G. (1991). Comparing and miscomparing. *Journal of theoretical politics*, *3*(3), 243–257.

Schattschneider, E. E., & Adamany, D. (1960). *The Semisovereign People : A Realist's View of Democracy in America* (Revised edition). Cengage Learning, 176 p.

Schmidt, M. (1996). When parties matter : A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, *30*(3), 155‑183.

Schmitter, P. C. (1985). Neo-corporatism and the State. In Grant W. *The political economy of corporatism*. Springer, p. 32–62

Schmitter, P. C., & Lehmbruch, G. (1982). *Patterns of corporatist policy-making*. Sage, 292 p.

Schon, D. A., & Rein, M. (1995). *Frame reflection : Toward the resolution of intractrable policy controversies*. Basic Books, 272 p.

Schweizer, R., & Mumenthaler, C. (2017). Agriculture urbaine et souveraineté alimentaire à Genève (Suisse), machines à consentement ou moteurs d'hybridation du référentiel

agricole dominant ? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, *Volume 17 numéro 3*.

Scrase, I., & Smith, A. (2009). The (non-) politics of managing low carbon socio-technical transitions. *Environmental Politics*, *18*(5), 707–726.

Ségas, S. (2011). Développement local. In Cole A., Guigner S. & Pasquier R. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po, Paris, p. 176‑181

Selznick, P. (1980). *TVA and the grass roots : A study of politics and organization* (Vol. 3). Univ of California Press. 288 p.

Sénégas, L. (2020). La différenciation des politiques régionales de soutien à l'agriculture biologique : Entre alternatif et conventionnel. In Fouilleux, È., & Michel, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Presses Universitaires de Rennes, p. 217-234

Servigne, P. (2014). *Nourrir l'Europe en temps de crise : Vers des systèmes alimentaires résilients*. Nature et progrès, 157 p.

Sineau, M. (2002). La parité en peau de chagrin (ou la résistible entrée des femmes à l'Assemblée nationale). *Revue politique et parlementaire*, *104*, 211–218.

Sineau, M., & Tiberj, V. (2007). Candidats et députés français en 2002. *Revue francaise de science politique*, *Vol. 57*(2), 163‑185.

Skocpol, T., & Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, *97*(2), 255–278.

Skogstad, G. (1998). Ideas, paradigms and institutions : Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance*, *11*(4), 463–490.

Smith, A. (2006). Green niches in sustainable development : The case of organic food in the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *24*(3), 439–458.

Smith, A., & Stirling, A. (2010). The politics of social-ecological resilience and sustainable socio-technical transitions. *Ecology and Society*, *15*(1).

Smith, A., & Stirling, A. (2018). Innovation, sustainability and democracy : An analysis of grassroots contributions. *Journal of Self-Governance and Management Economics*, *6*(1), 64–97.

Spector, M., & Kitsuse, J. I. (2017). *Constructing social problems*. Routledge, 196 p.

Stanziani, A. (2005). *Histoire de la qualité alimentaire : XIXe-XXe siècle*. Seuil, Paris, 440 p.

Steel, C. (2013). *Hungry City : How Food Shapes Our Lives* . Vintage, 400 p.

Steel, C. (2016). *Ville affamée : Comment l'alimentation façonne nos vies*. Rue de l'échiquier, 448 p.

Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern : A political economy approach. *Journal of urban affairs*, *15*(1), 1–28.

Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). *Beyond continuity : Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, 290 p.

Svara, J. H. (1985). Dichotomy and duality : Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public administration review*, 221–232.

Szarka, J. (2000). Environmental policy and neo-corporatism in France. *Environmental Politics*, *9*(3), 89–108.

Thareau, B. (2011). *Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole*. Thèse de doctorat de sociologie, Université de Nanterre-Paris X.

Thoenig, J.-C. (1985). L'analyse des politiques publiques. In Grawitz M. & Leca J. *Traité de science politique*. Presses Universitaires de France, Paris

Tilly, C. (1984). Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 89–108.

Trouvé, A. (2007). *Le rôle des régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne.

Trouvé, A. (2009). Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture? *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, *5*.

Vanier, M. (2005). La relation" ville/campagne" excédée par la périurbanisation. *Les Cahiers français: documents d'actualité*, *328*, 13–17.

Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales : Pratiques et méthodes*. Découverte, Paris, 336 p.

Warner, K., Goodman, M., FitzSimmons, M., & Allen, P. (2017). Shifting plates in the agrifood landscape : The tectonics of alternative agrifood initiatives in California. *Journal of rural studies*, *19*(1), 61-75.

Weber, E. (1983). *La fin des terroirs : La modernisation de la France rurale, 1870-1914*. Fayard/Éditions Recherches, 848 p.

Weber, M. (1919). *Le savant et le politique*. Union Générale d'Éditions, 186 p.

Zittoun, P. (2008). Référentiels et énoncés de politiques publiques : Les idées en action. In *Politique publiques et démocratie*. La Découverte, paris, p. 73‑92

Annexes

Annexe 1 – Plan de gestion des données de la thèse et recueil du consentement des enquêtés

Plan de gestion de données de la thèse

Créatrice du PGD : Jeanne Pahun
Affiliation de la créatrice principale : CNRS
Dernière modification du PGD : 13/01/2020
Financeur : CNRS
Résumé du projet : Thèse de doctorat
Chercheuse principale : Jeanne Pahun
Contact pour les données : jeanne.pahun@cirad.fr

Informations sur le projet

Nom complet du projet : Thèse de doctorat de Jeanne Pahun « L'agriculture face aux politiques alimentaires. Une analyse comparée dans trois régions françaises »
Principal financeur : CNRS
Date de début du projet : 01/01/2016
Date de fin du projet : contractuellement le 01/01/2019, dans les faits le : 01/03/2020
Nom de l'institution coordinatrice du projet : CNRS
Responsables scientifiques du projet : Fouilleux Eve, Lisis (CNRS), Moisa (Cirad), Montpellier, France, eve.fouilleux@cirad.fr et Pahun Jeanne, Lisis (CNRS), Moisa (Cirad), Montpellier, France, jeanne.pahun@cirad.fr
Mots-clés : politique alimentaire, politique agricole, changement des politiques publiques, élite agricole locale, communication politique, transversalité de l'action publique
Partenaire du projet : Cirad (France)

Description du jeu de données

Description du jeu de données : les données portent sur la construction de politiques alimentaires territoriales en France des années 2000 à aujourd'hui (2019). Trois régions d'étude ont en particulier été investies : la Bretagne, le Grand Est et l'Occitanie.
Nature du jeu de données : fichiers audio d'une centaine d'entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de 62 minutes et retranscription écrite de ces enregistrements (document texte sous forme informatique)
Pays de recueil des données : France
Période de recueil des données : 2016-2019
Méthodes de production du jeu de données : entretiens semi-directifs
Outils de traitement : retranscription des fichiers audio sur logiciel de traitement de texte et chapitrage thématique effectué par la chercheuse
Articles déjà publiés en lien avec ce jeu de données :
- J. Pahun, E. Fouilleux, 2020. From discourse to public action: trends and limits of urban integrated food policies. A Comparative analysis of three French cities. Review of Agricultural, Food and Environmental Studies, à paraître.
- J. Pahun, 2020. « Manger local » : canalisation des débats politiques sur l'alimentation en régions, *in* Quand l'alimentation se fait politique(s), E. Fouilleux et L. Michel, Presses Universitaires de Rennes, 2020, p. 181-198
Potentiel de réutilisation des données : autres publications scientifiques

Normes et métadonnées

Métadonnées : absence
Format des données : fichiers informatiques audio et texte
Gestion des fichiers : ordinateur professionnel

Responsabilités, droits de propriété intellectuelle

Responsable de la collecte des données : Pahun Jeanne, Lisis (CNRS), Moisa (Cirad), Montpellier, France, jeanne.pahun@cirad.fr
Responsable de l'analyse des données : Pahun Jeanne, Lisis (CNRS), Moisa (Cirad), Montpellier, France, jeanne.pahun@cirad.fr

Détenteur des droits de propriété intellectuelle : les données appartiennent conjointement à la chercheuse, au CNRS et au Cirad, à hauteur de leurs apports intellectuel, matériel, humain et financier.
Aspects éthiques : données personnelles récoltées lors de l'enquête anonymisées et jugées comme non sensibles

Partage, diffusion et réutilisation des données

Pendant/ après le projet : le jeu de données n'a pas été partagé ni pendant le projet, ni après le projet.
Type de licence : privée
Entrepôt de données : ordinateur personnel
Données sensibles : absence

Archivage et conservation

Stockage et sauvegarde pendant le projet : stockage et sauvegarde pendant le projet sur poste de travail personnel de Jeanne Pahun
Après le projet, procédures de conservation à long terme : stockage et sauvegarde après le projet sur ordinateur et disques durs personnels de Jeanne Pahun
Durée de conservation : non définie
Responsable de l'archivage et conservation : Jeanne Pahun

Recueil du consentement des enquêtés

Afin de recueillir le consentement des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenue pendant notre travail de thèse, nous leur avons présenté en début de chaque entretien les éléments suivants : le sujet de notre thèse, la finalité de notre entretien, le stockage des données créés, les modalités d'anonymisation de leurs propos et les conditions de rétractation dont ils pouvaient bénéficier. En substance nous expliquions ainsi :

> *Je m'appelle Jeanne Pahun, je suis doctorante au CNRS et accueillie par une convention d'accueil au Cirad de Montpellier. Mon sujet de thèse porte sur les politiques alimentaires et les politiques agricoles territoriales dans trois régions*

françaises : la Bretagne, le Grand Est et l'Occitanie. C'est dans le cadre de cette recherche que je suis venue m'entretenir avec vous aujourd'hui. Acceptez-vous que j'enregistre notre entretien ? Cet enregistrement sera retranscrit par mes soins. Ces deux fichiers (audio et manuscrit) seront anonymisés et stockés sur mon ordinateur. Les informations recueillies sont confidentielles et je serai la seule à y avoir accès. Si je suis amenée à citer certains passages de notre entretien dans le manuscrit de ma thèse ou dans des articles s'y référant, ces paroles seront alors présentées de sorte à ce qu'on ne puisse pas identifier la personne qui les a prononcées.

Vous bénéficiez d'un droit de retrait et pour le faire valoir, vous pourrez me joindre aux coordonnées figurant sur la carte de visite que je vous ai distribuée en début d'entretien ou via l'adresse mail par laquelle je vous ai contacté.

Le consentement a été recueilli dans l'ensemble de nos 100 entretiens et nous n'avons rencontré aucune réticence pour ce faire. Certains enquêtés nous ont demandé de couper le microphone à des moments particuliers de l'entretien afin de nous faire part d'une information « en off », avant de reprendre le court de l'enregistrement.

Annexe 2 – Entretiens réalisés

Les entretiens sont classés dans les tableaux suivants par régions d'étude. Les informations suivantes figurent dans ces tableaux : la référence attribuée par nos soins à l'enquêté, l'institution et la fonction exercée au sein de cette institution au moment de notre entretien avec cette personne ainsi que la durée, le lieu et la date de l'entretien. Par souci d'anonymat, nous avons ici masculinisé l'ensemble des enquêtés.

A) Liste des entretiens réalisés en région Grand Est

Entretiens Grand Est						
n°	**Référence enquêté**	**Institution**	**Fonction**	**Durée**	**Lieu**	**Date**
1	SGAR1_GE	Préfecture du Grand Est - Sgar	Chargé de mission agriculture, agroalimentaire, forêt, énergie renouvelable, pôle politique publique	69'	Préfecture du Grand Est, Strasbourg	25/05/18
2	SGAR2_GE	Préfecture du Grand Est - Sgar	Chargé de mission environnement, développement durable	21'	Par téléphone	31/05/18
3	SGAR3_PRFA_GE	Préfecture du Grand Est	Directeur de la plateforme régionale des achats	20'	Préfecture du Grand Est, Strasbourg	25/05/18
4	DRAAF1_GE	Draaf Grand Est - Sral	Chef du service régional de l'alimentation	80'	Antenne de la Draaf, Strasbourg	14/09/17
5	DRAAF2_GE	Draaf Grand Est - Sral	Chef de projet pour le programme national de l'alimentation	79'	Antenne de la Draaf, Strasbourg	14/09/17
6	DRAAF3_GE	Draaf Grand Est	Directeur régional adjoint	104'	Antenne de la Draaf, Metz	31/05/17
7	ARS_GE	ARS Grand Est	Chargé de mission en santé publique	52'	Siège de l'ARS, Strasbourg	08/09/17

8	CR_élu1_GE	Conseil régional du Grand Est	Vice-pérsident à l'agriculture et président de la commission agriculture et forêt	73'	Siège du conseil régional, Strasbourg	12/09/17
9	CR_élu2_GE	Conseil régional du Grand Est	Conseiller régional RN, siège à la commission agriculture et forêt	34'	Par téléphone	23/05/18
10	CR_élu3_GE	Conseil régional du Grand Est	Attaché politique (PS) sur les dossiers agriculture, ancien directeur de la commission agriculture du conseil régional de Champagne-Ardenne	44'	Par téléphone	21/09/17
11	CR_élu4_GE	Conseil régional du Grand Est	Conseiller régional siège à la commission evironnement et représente le groupe PS en commission permanente sur les questions d'agriculture	59'	Antenne du conseil régional, Charleville Mézières	20/09/17
12	CR_agent1_GE	Conseil régional du Grand Est	Directeur de la direction de l'agriculture et forêt de la région Grand Est	47'	Par téléphone	13/09/17
13	CR_agent2_GE	Conseil régional du Grand Est	Directeur la direction de l'agriculture et forêt de la région Grand Est	43'	Siège du conseil régional, Strasbourg	25/05/18
14	CR_agent3_GE	Conseil régional du Grand Est	Chef de projet « lycées en transition », direction des lycées	20'	Siège du conseil régional, Strasbourg	25/06/18
15	CR_agent4_GE	Conseil régional du Grand Est	Chargé de mission agroalimentaire, direction de l'agriculture et de la forêt	35'	Par téléphone	08/06/18
16	CR_agent5_GE	Conseil régional du Grand Est	Chargé de mission alimentation, débouchés et marchés, direction de l'agriculture et de la forêt	56'	Antenne du conseil régional, Metz	01/06/18

17	CD_élu1_GE	Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle	Conseiller départemental PS, vice-président à l'agriculture et l'environnement	44'	Siège du conseil départemental, Nancy	07/09/17
18	CD_agent1_GE	Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle	Chargé de mission transition écologique, en charge du PAT	65'	Siège du conseil départemental, Nancy	07/09/17
19	V_élu1_GE	Conseil municipal de Strasbourg	Adjoint au maire "environnement, espaces verts et agriculture"	29'	Par téléphone	19/09/17
20	V_élu2_GE	Conseil municipal de Strasbourg	Adjoint au maire "espaces verts et ville nourricière"	20'	Par téléphone	05/06/18
21	V_agent_GE	Eurométropole de Strasbourg	Chargé de mission "agriculture périurbaine"	170'	Siège de l'Eurométropole de Strasbourg, Strasbourg	11/09/17
22	CAD_élu1_GE	Chambre d'agriculture de Meurthe-et-Moselle	Vice-président de la chambre d'agriculture	20'	Siège de la chambre d'agriculture de Meurthe- et-Moselle, Laxou	07/09/17
23	CAR_agent1_GE	Chambre régionale d'agriculture Grand Est	Chef de service "fruits et légumes de qualité" et responsable des assises alimentaires du Grand Est	27'	Par téléphone	21/12/17
24	CAD_agent1_GE	Chambre d'agriculture de Meurthe-et-Moselle	Responsable du service économie-élevage	33'	Siège de la chambre d'agriculture de Meurthe- et-Moselle, Laxou	07/09/17

25	CAD_agent2_GE	Chambre d'agriculture des Ardennes	Conseiller agricole et responsable du PAT des Ardennes	78'	Siège de la chambre d'agriculture des Ardennes, Charleville-Mézières	19/09/17
26	CAD_agent3_GE	Chambre d'agriculture Alsace	Chef de service "gestion des territoires"	104'	Siège de la chambre d'agriculture Alsace, Schiltigheim	24/05/18
27	CAD_agent4_GE	Chambre d'agriculture Alsace	Responsable circuits courts au service "gestion des territoires"	67'	Siège de la chambre d'agriculture Alsace, Schiltigheim	23/05/18
28	ABR_FRAB1_GE	Frab Bio en Grand Est	Directeur du service "filières et territoires"	26'	Par téléphone	18/01/18
29	ABR_FRAB2_GE	Frab Champagne-Ardenne	Chargé de mission "eau et agriculture biologique"	20'	Séminaire Fnab, Halle Pajol, Paris	19/01/17
30	ABR_FRAB3_GE	Frab Champagne-Ardenne	Chargé de communication	30'	Foire de Châlons 2018, Châlons-en-Champagne	06/09/18
31	ABD_PBL_GE	Paysan Bio Lorrain	Directeur	21'	Par téléphone	13/09/17
32	ABD_OPABA_GE	Organisation professionnelle de l'agriculture biologique en Alsace	Directeur	21'	Par téléphone	21/09/17

B) Liste des entretiens réalisés en région Bretagne

Entretiens Bretagne						
n°	**nom anonymisé**	**Institution**	**Fonction**	**Durée**	**Lieu**	**Date**
33	SGAR1_B	Sgar, Préfecture de Bretagne	Chargé de mission développement durable, agriculture, agroalimentaire et économie verte, pôle des politiques publiques	30'	Préfecture de la région Bretagne, Rennes	02/03/18
34	SGAR2_PRFA_B	Sgar, Préfecture de Bretagne	Directeur de la plate-forme régionale des achats	38'	Préfecture de la région Bretagne, Rennes	02/03/18
35	DRAAF1_B	Draaf Bretagne	Chef du Sral	75'	Draaf Bretagne, Rennes	07/06/17
36	DRAAF2_B	Draaf Bretagne	Directeur du pôle alimentaire au Sral	60'	Draaf Bretagne, Rennes	19/06/17
37	DRAAF3_B	Draaf Bretagne	Chargée de mission coordination en sécurité sanitaire des aliments au Sral	69'	Draaf Bretagne, Rennes	19/06/17
38	CR_élu1_B	Conseil régional de Bretagne	Conseiller régionale en charge de la commande publique et de la politique d'achat	50'	Siège du conseil régional de Bretagne, Rennes	09/03/18
39	CR_élu2_B	Conseil régional de Bretagne	Conseiller au cabinet du président	61'	Siège du conseil régional de Bretagne, Rennes	07/06/18
40	CR_élu3_B	Conseil régional de Bretagne	Ancien conseiller régional, ancien vice-président en charge des lycées et de la qualité du bâti	101'	Domicile, Fougères	21/03/18
41	CR_élu4_B	Conseil régional de Bretagne	Conseiller régional, vice-président du pays de Rennes	49'	Par téléphone	22/03/18

42	CR_agent1_B	Conseil régional de Bretagne	Directeur du service agriculture et agroalimentaire	62'	Siège du conseil régional de Bretagne, Rennes	09/06/17
43	CR_agent2_B	Conseil régional de Bretagne	Chargé de mission Breizh Alim'	59'	Par téléphone	12/12/17
44	CR_agent3_B	Conseil régional de Bretagne	Directeur de la direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport	89'	Siège du conseil régional de Bretagne, Rennes	11/06/18
45	CR_agent4_B	Conseil régional de Bretagne	Responsable du pôle "organisation et encadrement des agents en lycée", direction de l'éducation	46'	Par téléphone	17/07/18
46	CR_agent5_B	Conseil régional de Bretagne	Chef de service "projets éducatifs, citoyens et de la mobilité des jeunes", direction de l'éducation	28'	Conseil régional de Bretagne, Rennes	11/06/18
47	CR_agent6_B	Conseil régional de Bretagne	Directeur de la direction des affaires juridiques et de la commande publique	26'	Siège du conseil régional de Bretagne, Rennes	09/03/18
48	CR_agent7_B	Conseil régional de Bretagne	Chargé de mission Breizh Alim'	120'	Par téléphone	19/06/19
49	CR_agent8_B	Conseil régional de Bretagne	Chargé de mission Breizh Alim'	127'	Par téléphone	21/06/19
50	CR_feader_B	Conseil régional de Bretagne	Chef du service "autorité de gestion du Feader"	80'	Siège du conseil régional de Bretagne, Rennes	15/06/17
51	Dir_PEB	Produit en bretagne	Ancien président de Produits en Bretagne, Co-fondateur d'agriculteur de Bretagne, Vice-président de l'institut de Locarn	93'	Antenne de Produits en Bretagne, Quimper	13/03/18

52	Dir_ABEA	ABEA	Directeur général	62'	Par téléphone	10/04/19
53	Dir_CAEC	CAEC de Bretagne	Directeur diocésain référent de la démarche Tiad Reizh	42'	Par téléphone	07/01/19
54	Dir_Breq	Groupement de commande de Brequigny	Responsable du groupement	36'	Lycée Bréquigny, Rennes	23/03/18
55	CD_élu1_B	Conseil départemental du Finistère	Conseiller départemental à l'initiative du PAT	44'	Café, Rennes	12/06/17
56	CD_agent1_B	Conseil départemental du Finistère	Porteur du projet PAT, responsable du service agricole	81'	Siège du conseil départemental du Finistère, Quimper	14/03/18
57	CD_agent2_B	Conseil départemental du Finistère	Chargé de mission Agrilocal 29 à la direction de l'aménagement, de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement	80'	Par téléphone	09/05/19
58	CD_agent3_B	Conseil départemental du Finistère	Agent départemental au service agriculture	51'	Par téléphone	09/05/19
59	CD_agent4_B	Association nationale Agrilocal	Directeur	30'	Par téléphone	02/04/19
60	V_élu1_B	Conseil municipal de Rennes	Adjoint à la maire en charge de la délégation achats publics	85'	Hôtel de Ville, Rennes	16/03/18
61	V_élu2_B	Rennes Métropole	Vice-président de Rennes Métropole	84'	Mairie de Mordelles, Mordelles	08/03/18
62	V_agent1_B	Rennes Métropole	Chargé de mission "agriculture et espaces naturels" au service planification	105'	Siège de la Métropole, Rennes	16/06/16

63	V_agent2_B	Conseil municipal de Rennes	Chargé de mission Plan Alimentaire Durable, direction des approvisionnements et de la restauration	73'	Antenne de la ville de Rennes, Rennes	12/06/17
64	V_Aeau_B	Collectivité Eau du Bassin Rennais	Responsable du projet "Terre de Source"	88'	Collectivité Eau du Bassin Rennais, Rennes	22/03/18
65	V_Cons1_B	Cabinet de conseil Terralim	Fondateur et consultant	90'	AgroCampus Ouest, Rennes	15/03/18
66	V_Cons2_B	Unadel	Délégué général et consultant	52'	Café, Rennes	15/06/17
67	Pays1_B	GIP du pays de Vannes	Chargé de mission Leader	47'	Siège du GIP du pays de Vannes, Vannes	13/06/17
68	CAR_élu1_B	Chambre régionale d'agriculture de Bretagne	Vice-président, en charge du dossier "alimentation"	52'	Siège de la chambre d'agriculture du Morbihan, Vannes	05/03/2018
69	CAR_agent1_B	Chambre régionale d'agriculture de Bretagne	Chargée de mission "alimentation", service territoires	75'	Siège de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Rennes	16/06/17
70	CAD_élu1_B	Chambre départementale d'agriculture du Finistère	Vice-président	95'	Par téléphone	12/03/18
71	CAD_agent1_B	Chambre départementale d'agriculture du Finistère	Chargé d'animation territoriale, service territoires	61'	Siège de la chambre départementale d'agriculture du Finistère, Quimper	14/03/18
72	AB_éluconf_B	Confédération paysanne	Ancien porte-parole et ancien conseiller régional de Bretagne	51'	Café, Vannes	23/03/2018

73	AB_FRAB_B	FRAB	Coordinateur général	62'	Par téléphone	08/01/18
74	AB_CIVAM1_B	Civam Bretagne	Coordinateur général	74'	Siège du FRCivam Bretagne, Cesson Sévigné	06/03/18
75	AB_CIVAM2_B	Civam Bretagne	Animateur, coordinateur du dossier " systèmes alimentaires locaux"	92'	Antenne du FRCivam, Saint-Brieuc	20/03/18
76	AB_IBB_B	IBB	Coordinateur du dossier "filières, restauration collective, études et développement économique"	60'	Par téléphone	26/07/18
77	AB_MB_B	Manger Bio 35	Responsable	28'	Par téléphone	08/03/18

C) Liste des entretiens réalisés en région Occitanie

Entretiens Occitanie						
n°	**nom anonymisé**	**Institution**	**Fonction**	**Durée**	**Lieu**	**Date**
78	DRAAF1_O	Draaf Occitanie	Chef d'unité "politique publique de l'alimentation" - Sral	61'	Antenne Draaf Ocitanie, Montpellier	24/10/17
79	DRAAF2_O	Draaf Occitanie	Chef d'unité "politique publique de l'alimentation" - Sral	81'	Antenne Draaf Ocitanie, Montpellier	08/09/16
80	DRAAF3_O	Draaf Occitanie	Chargé de mission, unité politique publique de l'alimentation	129'	Antenne Draaf Ocitanie, Montpellier	04/12/18
81	CR_élu1_O	Conseil régional d'Occitanie	Vice-président en charge de l’agroalimentaire et de la viticulture	61'	Siège du conseil régional d'Occitanie, Toulouse	03/12/18

82	CR_élu2_O	Conseil régional d'Occitanie	Conseiller régional, président de la commission agriculture, agroalimentaire et viticulture	26'	Par téléphone	01/05/2019
83	CR_agent1_O	Conseil régional d'Occitanie	Conseiller "agriculture - agroalimentaire" au cabinet de la présidente de Région	98'	Siège du conseil régional d'Occitanie, Toulouse	04/12/18
84	CR_agent2_O	Conseil régional d'Occitanie	Directeur délégué à l'agriculture	76'	Siège du conseil régional d'Occitanie, Toulouse	04/12/18
85	CR_agent3_O	Conseil régional d'Occitanie	Coordinateur technique du projet régional « alimentation », direction de la valorisation stratégique de l'information	80'	Siège du conseil régional d'Occitanie, Toulouse	03/12/18
86	CR_agent4_O	Conseil régional d'Occitanie	Directeur adjoint à l'agriculture, l'agroalimentaire et la foret	63'	Par téléphone	07/08/18
87	CR_feader1_O	Conseil régional d'Occitanie	Chargé de mission Feader, Service Feader	80'	Antenne du conseil régional d'Occitanie, Montpellier	18/07/17
88	CR_feader2_O	Conseil régional d'Occitanie	Responsable du service Leader, service "ruralité et montagne",	33'	Antenne du conseil régional d'Occitanie, Montpellier	18/07/17
89	CD_élu1_O	Conseil départemental du Gard	Vice-président délégué à la qualité alimentaire, à l'agriculture biologique et aux circuits courts	46'	siège du conseil départemental du Gard, Nîmes	03/07/17
90	V_élu1_O	Montpellier Méditerranée Métropole	Ancien vice-président à l'initiative de la P2A	54'	Mairie, Murviel-lès-Montpellier	16/10/18
91	V_élu1_O'	Montpellier Méditerranée Métropole	Ancien vice-président à l'initiative de la P2A	60'	Supagro, Montpellier	26/10/18

92	V_élu2_O	Montpellier Méditerranée Métropole	Vice-président délégué à l'agro-écologie et à l'alimentation	60'	Siège de la Métropole, Montpellier	13/11/18
93	V_agent1_O	Montpellier Méditerranée Métropole	Coordinateur de la P2A	42'	Siège de la Métropole, Montpellier	09/10/18
94	V_agent2_O	INRA	Chercheur ayant accompagné le lancement de la P2A	63'	Supagro, Montpellier	19/05/17
95	V_agent3_O	Montpellier Méditerranée Métropole	Chargé de mission "recherche" au sujet de la P2A	54'	Supagro, Montpellier	04/04/17
96	Pays1_O	PETR Garrigues et Costières de Nîmes	Chargé de Mission "développement local et Leader"	33'	Par téléphone	27/07/17
97	CAR_élu1_O	Chambre d'agriculture régionale d'Occitanie	Président	71'	Antenne de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie, Lattes	20/12/18
98	CAR_agent1_O	Chambre d'agriculture départementale de l'Hérault	Chargé de mission alimentation et correspondant P2A, unité prospective et innovation	84'	Siège de la chambre d'agriculture départementale de l'Hérault, Lattes	10/05/17
99	CAD_agent1_O	Chambre d'agriculture régionale d'Occitanie	Chef de service "promotion - agritourisme - circuits de proximité - produits fermiers"	78'	Antenne de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie, Lattes	20/12/18
100	ABR_Impact_O	Réseau InPACT	Coordinateur	25'	Par téléphone	02/06/17

Annexe 3 – Participation aux colloques, réunions publiques ou internes et activités annexes menées lors des terrains d'étude

Liste des participations aux colloques et réunions					
	Titre	**Organisateur**	**Type de rencontre**	**Date**	**Lieu**
1	Développement et institutionnalisation de l'agriculture biologique quelle leçons pour l'agroécologie	Consortium Agropolis	Séminaire Agroécologie	12/01/2016	Agropolis, Montpellier
2	Les Néo-Paysans et Terres de Liens	Confédération paysanne	conférence publique	01/03/2016	Salon de l'agriculture, Paris
3	Rencontre bioéconomie-Agriculture Innovation 2025	Inra	conférence publique	03/03/2016	Salon de l'agriculture, Paris
4	Que fait le genre à l'agroécologie ? Détour par le care et le féminisme environnemental	Consortium Agropolis	Seminaire agroécologie	08/03/2016	Agropolis, Montpellier
5	Transmettre l'agroécologie _ La démarche de Terre et Humanisme	Supagro/IRC	Séminaire	24/03/2016	IRC, Montpellier
6	"Pour l'agro-écologie paysanne" Marc Dufumier	Fabrique citoyenne du Pays de l'Or	conférence publique	26/03/2016	Mauguio
7	Journée innovation alimentation Isam-Ipad	Supagro	Seminaire	07/04/2016	IRC, Montpellier

8	Faites le Pari(s) de l'alternative alimentaire	CAP ou pas cap	Débat public	04/05/2016	Mairie du 18ème, Paris
9	L'aide alimentaire en questions et projection du documentaire "Un dîner presque pas fait"	Cirad	Seminaire Securité alimentaire	12/05/2016	CIRAD, Montpellier
10	Entretien de sélection des agriculteurs candidats à l'installation sur la ferme urbaine de la Condamine	Métropole de Montpellier	Audition	20/05/2016	Montpellier
11	Les expériences du 'local' : frictions et tensions dans les systèmes alimentaires 'locaux'	EHESS	Séminaire "Controverses"	27/05/2016	EHESS, Marseille
12	L'après-nature penser le vivant dans l'anthropocène	CNRS	conférence publique	03/06/2016	CNRS, Montpellier
13	Conférence de Sylvia-Perez Pour un XXI^{e} siècle paysan	Médiathèque de Frontignan	Conférence publique et débat	03/06/2016	Frontignan
14	Réunion Gouvalim II	Terres en villes	Réunion de travail	13/06/2016	Paris
15	Séminaire de lancement du RnPAT	Terres en villes - APCA	Séminaire	14/06/2016	APCA, Paris
16	Comité régional de l'alimentation (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)	Draaf Occitanie	Comité de partenaires	17/06/2016	Lycée agricole de Carcassonne
17	Réunion approvisionnement de proximité de la restauration collective	Draaf Occitanie	Réunion de travail	17/06/2016	Lycée agricole de Carcassonne
18	Nuit de l'agroécologie	Supagro	Conférence publique et débats	23/06/2016	Supagro, Montpellier
19	Festival Vivant, Bioéconomies, biotechs, agricultures, pour un futur viable?	BioResp	Conférence publique et débats	15/09/016 - 17/09/016	Université Paris Diderot, Paris
20	Présentation du rapport IPES Food, juin 2016	Agropolis	Séminaire Agroécologie	06/10/2016	Agropolis, Montpellier

21	Vers une nouvelle agriculture et alimentation Ces initiatives sont-elles l'amorce d'un changement de système ou des alternatives qui permettent de le faire durer ?	Supagro	Projection débat "Les cultures sciences"	11/10/2016	Supagro, Montpellier
22	Bilan et perspectives du Festival vivant	BioResp	Réunion de travail	17/10/2016	Agroparitech, Paris
23	Difficultés en maraîchage en LR	ORDA LR	Journée d'étude	18/10/2016	Supagro, Montpellier
24	1ere journée de l'alimentation durable	Fondation Carasso	Conférence	08/11/2016	Institut Pasteur, Paris
25	Les rendez-vous RnPAT	Terres en villes - APCA	Réunions de travail	14/11/2016	APCA Paris
26	Biénergies durables : innovations dans les territoires et les filières	INRA	Conférence	22/11/2016	Neoma business School, Reims
27	"Nouveaux récits pour la durabilité", Mario Giampietro	Université de Reims	Conférence	23/11/2016	Villa douce, Reims
28	Pérsentation du rapport HLPE "Identifying Critical and Emerging Issues for Food Security and Nutrition: The contribution of science to the global policy debate"	Agropolis	Séminaire Agroécologie	01/12/2016	Agropolis, Montpellier
29	Innovation et coexistence dans l'agriculture et l'alimentation	UMR Innovation	Séminaire	15/12/2016	Supagro, Montpellier
30	Accompagner la transition agricole des territoires	FNAB	Conférence - réunion de travail	19/01/2017 - 20/01/2017	Halle Pajol, Paris
31	Se nourrir de plaisirs	Chaire Unesco Alimentations du monde	Conférence	03/02/2017	Supagro, Montpellier
32	Présentation BBI, A public-private Partnership on biobased industries	Supagro- Terralia	Réunion de travail	28/02/2017	Supagro, Montpellier

33	Conseil de métropole extraordinaire	Métropole de Montpellier	Réunion interne	05/07/2017	En ligne
34	Lancement des État Généraux de l'Alimentation	Ministère de l'Agriculture	Conférence	20/07/2017	Paris
35	"Sortir l'alimentation et l'agriculture de l'Europe et du libre-échange?"	Confédération paysanne	Conférence	19/08/2017	Alloue
36	L'Agriculture du futur se prépare dans le Grand Est	Chambre d'agriculture et conseil régional du Grand Est	Conférence	06/09/2017	Foire de Châlons, Châlons-en-Champagne
37	Présentation du rapport "MOND'Alim 2030"	Centre d'études et de prospective	Séminaire	13/10/2017	Agropolis, Montpellier
38	Matinée locallab	Métropole de Montpellier	Réunion interne	23/11/2017	MSH, Montpellier
39	Projection du film "Ca bouge pour l'alimentation" et conférence d'Olivier de Schutter	Métropole de Montpellier et On passe à l'acte	Projection débat	23/11/2017	MSH, Montpellier
40	Doctor'Al (présentation de thèses sur l'alimentation)	Inra	Colloque	18/12/2017	Agroparitech, Paris
41	Consultation des acteurs locaux sur la loi ÉGalim	Député de la 2ème circonscription du Morbihan	Consultation publique	12/03/2018	Vannes
42	Comité de pilotage du projet alimentaire territorial	Conseil départemental du Finistère	Réunion interne	14/03/2018	Quimper
43	"A la recherche d'une gouvernance alimentaire locale : une approche géographique" Coline Perrin	Inra	Webinar	16/03/2018	En ligne
44	"Commande alimentaire publique : déterminants des choix de gouvernance des	Inra	Webinar	13/04/2018	En ligne

	collectivités territoriales" Emmanuel Raynaud				
45	Commission permanente du conseil régional du Grand Est	conseil régional du Grand Est	Réunion interne	25/05/2018	Strasbourg
46	European Food & Farming Forum (EU3F)	IPES-Food	Conférence -réunion de travail	29/05/2018 - 30/05/2018	Bruxelles
47	Rencontre "L'alimentation : grande cause régionale 2018"	Conseil régional d'Occitanie	Débat public	13/07/2018	Montpellier
48	Soutenances de mémoire des étudiants Isam-Ipad	Supagro	Compte rendu de travaux	12/10/2018	IRC, Montpellier
49	Cantines 100 % bio-local à Montpellier, pourquoi pas nous ?	Collectif cantine Montpellier - EELV	Débat public	11/12/2018	Montpellier
50	Assises territoriales de la transition agroécologique et de l'alimentation durable	Métropole de Montpellier	Colloque	05/02/2019 - 06/02/2019	Corum, Montpellier
51	L'accès aux produits locaux pour tous ? [intervenante]	Association à vos papilles	Conférence	19/10/2019	Plouhinec
52	"Où se décident aujourd'hui les politiques alimentaires? Comment s'y impliquer?" [intervenante]	Les Ami.es de la Conf'	Conférence	23/11/2019	Bagnolet

Table des matières simplifiée

Introduction générale 21

Les nouvelles aspirations alimentaires des citoyens : du « manger mieux » au « produire mieux » 21

« Produire plus » : le pacte historique passé avec les agriculteurs 24

L'échec des réformes « par le haut » des politiques agricoles 26

« Réformer par le bas » : une agrégation progressive d'initiatives locales pour un changement radical du système alimentaire global ? 28

Les politiques alimentaires territoriales transforment-elles la régulation publique locale du secteur agricole ? 33

Chapitre 1 Les politiques alimentaires territoriales comme mise en controverse du référentiel des politiques agricoles locales 37

1. L'alimentation, nouveau problème public 40
2. Spécificités des politiques locales 49
3. Analyser le changement de l'action publique : outils et hypothèses de recherche 59
4. Méthodologie, cas d'étude et base de données 74

Conclusion 94

Chapitre 2 La régulation publique du système alimentaire aux échelles de gouvernance infranationales 101

1. Un système alimentaire régulé par un ensemble de politiques nationales disparates ... 102
2. Régions et collectivités urbaines, les nouveaux acteurs locaux de la régulation publique du système alimentaire 115

Conclusion 130

Chapitre 3 Réguler l'agriculture depuis la ville ? 133

1. Microsociologie des élues urbaines de l'alimentation : le parcours d'« *outsiders politiques* » 134
2. Faire valoir ses idées : stratégies politiques des élues urbaines pour intervenir sur le secteur agricole 160
3. Les limites structurelles des projets urbains de réforme de l'agriculture 190

Conclusion : « le paradoxe des élues urbaines de l'alimentation » 209

Chapitre 4 Élites agricoles locales et politiques alimentaires régionales.....213

1. Organisation interne et politique alimentaire des conseils régionaux étudiés..... 216

2. « Manger local », la canalisation de la controverse alimentaire par les élites agricoles des régions Grand Est et Bretagne..... 220

3. La « révolution alimentaire » en Occitanie et ses implications sur les politiques agricoles régionales..... 270

Conclusion – Forme hybride de cogestion et révision du mythe du syndicalisme agricole majoritaire unifié..... 288

Chapitre 5 Transversalité, communication et enjeux partisans : les politiques alimentaires territoriales comme nouvelles ressources du pouvoir local.....295

1. Nouveaux modes d'organisation bureaucratique : transversalité et projectification des politiques alimentaires territoriales..... 296

2. Communication et politiques alimentaires territoriales : les nouvelles ressources symboliques de pouvoir local..... 312

3. Enjeux électoraux et partisans des politiques alimentaires territoriales..... 340

Conclusion..... 352

Conclusion générale.....355

Résultats et discussion des hypothèses..... 357

Politiques alimentaires territoriales : un changement pour l'agriculture « à voir » 366

Influencer au-delà de son champ de pouvoir ?..... 368

Bibliographie.....372